

## Indhold

Analyse af serviceniveauet på specialundervisningsområdet.....	2
1. Indledning.....	2
1.1. Formål.....	2
1.2. Disposition .....	2
2. Data.....	2
2.1. Interview og sagsgennemgang vedrørende behovssiden .....	3
2.2. Interview vedrørende visitationen .....	7
2.3. Interview vedrørende tilbudssiden .....	11
2.4. Interview vedrørende økonomistyringen.....	15
2.5. Kvantitative data .....	18
3. Analyse og vurdering .....	21
4. Konklusion og anbefalinger .....	30

# Analyse af serviceniveauet på specialundervisningsområdet

## 1. Indledning

Analysen er gennemført i maj-juli 2018 af Incitare A/S med Erhvervspsykologisk Rådgivning som underleverandør.

### 1.1. Formål

Formålet med projektet er at undersøge og belyse sammenhængen mellem specialtilbud og specialbehov vedrørende specialskoler, specialklasser og praktisk medhjælp, herunder at fokusere på visitationsproceduren samt visitations- og bevillingsgrundlaget.

Analysen dokumenteres i nærværende rapport, der er udarbejdet som grundlag for beslutning i styregruppen om udvikling af styringen af specialundervisningsområdet.

### 1.2. Disposition

Ud over indledningen er rapporten opdelt i 3 afsnit. I afsnit 2 gengives de indsamlede data, der er lagt til grund for analysen. De modtagne data er i afsnit 2 tilstræbt gengivet som de er modtaget.

Afsnit 3 rummer analysen, hvor data sammenholdes og vurderes, med henblik på at identificere behov og muligheder for udvikling af specialundervisningsområdet. Afsnittet er delvis objektivt. Objektivt i den forstand, at det bygger på de indsamlede data, men hvor objektiviteten udfordres af, at analysen i nogle tilfælde suppleres med antagelser og forudsætninger mv. fra konsulenterne, ligesom Incitare "sorterer" i data. Data, der kan verificeres gennem flere kilder, tillægges i afsnit 3 større værdi end enkeltstående udsagn. Data der er for usikre, data der forekommer irrelevante, og data, der forekommer utroværdige, er udeladt i afsnit 3.

I afsnit 4 drages konklusionen med særlig vægt på forhold, der ikke fungerer optimalt. Endvidere indeholder afsnittet Incitares anbefalinger til udvikling af området.

## 2. Data

Der er samlet data gennem skriftlig dokumentation, afholdelse af interview og gennemgang af visiterede sager. Udvalgte data beskrives kort i afsnittet. *Data er gengivet uden tilsigtet værdiladning fra konsulenterne. Data udtrykker opfattelsen hos den eller de interviewede, og Incitare forholder sig – i dette afsnit – ikke til, om data er faktisk forkerte, eller om andre respondenter kan have en anden opfattelse.*

## 2.1. Interview og sags gennemgang vedrørende behovssiden

Der er gennemført interview med repræsentant/-er for skoleledelsen, tilknyttet psykolog og lærer fra Valhøj Skole, Tinderhøj Skole, Islev Skole og Nyager Skole. Lærerrepræsentanterne har en særlig funktion som hhv. læse-/testvejleder, inklusionskoordinator eller adfærd, kontakt og trivsel (AKT)-vejleder.

### Organisering og kompetencer

Skolerne har generelt organiseret sig med et såkaldt "pædagogisk center", "ressourcecenter", ressourcecenter og lignende, hvortil der er tilknyttet ressourcepersoner med psykologiske- eller specialpædagogiske kompetencer og funktioner.

Der er stor forskel på hvor mange ressourcepersoner, man har tilknyttet ressourcecentre. Økonomien har haft stor indflydelse på prioriteringen. Tendensen er, at nogle skoler, der opfattes som bedre polstret økonomisk, har flere ressourcepersoner tilknyttet end de skoler, der opfattes – af sig selv og andre – som økonomisk trængte. Der opleves en økonomisk ulighed.

Der er en generel opfattelse af, at det skyldes prioritering, børnesynet og kompetencer i ressourcecentre i de skoler, der segregerer mindst.

Tildeling af økonomi pr. elev udfordrer de relativt mindre skoler, hvor der er flere klasser med færre elever. Her er råderummet mere begrænset, eksempelvis på Tinderhøj Skole.

Alle skoler har tilknyttet en psykolog fra Pædagogisk Udviklingscenter (PUC) til almenskolen med fast tilstedeværelse på skolen på udvalgte dage, samt en psykolog tilknyttet skoler med gruppeordninger. Der er generelt stor tilfredshed med samarbejdet og udbyttet.

Skolerne har de nødvendige kompetencer in house, og der er tilstrækkelig adgang til- og samarbejde med eksterne fagpersoner fra eksempelvis PUC, (inklusionsvejleder, fys-/ergoterapeut, tale/høre pædagog) og sundhedsplejen etc.

Flere kritiserer samarbejdet med Børne- og Familieafdelingen (BØFA), hvor man oplever stor ventetid, svingende kvalitet og unødigt bureaukrati i samarbejdet omkring familierne.

Skolerne har faste fora, hvor elever drøftes. Rammerne er fastlagt centralt, men deltagerkreds, hyppighed og form er forskellig fra skole til skole.

Der afholdes typisk konsultative kompetencecentermøder (KK-møder) som opfylder folkeskolelovens krav om adgang til åben anonym rådgivning på skolen. Der er forskel på, hvor standardiseret rammerne for KK-møderne er, standarder for dagsorden, proces og opsamling fra KK-møderne. Det samme gælder, hvem der leder mødet og skriftligheden i de aftaler der laves på mødet.

Alle skoler har "Lokalisering", hvor mere indgribende tiltag i forhold til enkelte elever drøftes. Her inviteres eksterne fagpersoner med, socialrådgiver fra BØFA, sundhedsplejerske og tale/hørpædagog efter behov. Psykologen fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) deltager og har ofte forinden udarbejdet en pædagogisk psykologisk vurdering (PPV).

## Opmærksomhed på elever med særlige behov

Det er lærere, forældre eller læsevejledere som oftest bliver opmærksomme på, at elever har brug for ekstra støtte i en given periode. Det kan også være læreren, der via denne opmærksomhed har brug for sparring på en enkelt elev, eller eleven i klassen (klasse-rumsvejledning).

PPR står til rådighed for sparring, og teamet i ressourcecentre sparrer med hinanden. Valhøj udtaler, at PPR opleves mere forebyggende end brandslukkende. Man er tidligt inde og vejlede og sparre i forhold til enkelte elever eller elevgruppen med særlig behov for støtte.

Skolernes ledelse (skoleleder/-viceskoleleder/-afdelingsleder) inddrages også altid i drøftelse af elevens læring, udvikling og trivsel. På flere skoler har læsevejlederen en vigtig rolle i forhold til at give læreren (og skolepædagogen) sparring. Generelt vurderer skolerne, at tilgængelighed og åbenhed for sparring er stor.

Nogle udtaler, at lærerne vil gå langt for deres elever. Der er en faglig stolthed. Andre udtaler, at grænserne for, hvornår lærerne vurderer, at en elev har brug for særlig støtte, er meget forskellige, og at nogle burde åbne mere op og ikke føle sig blottede, når de henvender sig med elever, der er udfordrede. Kulturen, sammenholdt med strukturen og adgang til ressourcepersoner, har indflydelse på det.

Alle skoler har lavet en intern struktur for tilgang til sparring. KK-møderne har f.eks. denne funktion, og mødet betegnes som et "internt møde". Her udarbejdes forebyggende handleplaner for de enkelte elever. Det er forskelligt, hvor struktureret skolerne er omkring KK-møderne. Nogle skoler har erstattet KK-møderne med andre mødefora, hvor der modtages sparring fra fagpersoner knyttet til ressourcecentre, og her kan formålet med mødet også variere. Det gælder de skoler, der angiveligt segregere mindst.

## Eleven drøftes i lokalisering

Rammen omkring lokalisering er fastlagt centralt. Der er fast standard for mødet og fast standard for handleplan. Det er som regel altid skoleleder/viceskoleleder som "ejer" lokaliseringsmødet. Kredsen på mødet er udvidet til også at omfatte eksterne samarbejdspartnere, som regel BØFA og sundhedsplejen og andre fagpersoner hvis det vurderes relevant, da elevens udfordringer ofte er mangesidet, og der er behov for en helhedsorienteret handleplan.

Det er forskelligt fra skole til skole, om der træffes beslutning på lokalisering om segregation til skoletilbud. Hvis eleven indstilles til visitation til et segregerende tilbud, så er det altid skoleleder og PPR, der afklarer dette.

Der udarbejdes altid handleplan. Der er faste rutiner for det, omend det foregår på forskellig vis. Generelt vurderes rammerne for lokalisering gode. Ellers laver skolerne løbende lokale tilpasninger, hvis det vurderes nødvendigt.

Der er ikke gennemført en generel evaluering af udbyttet af lokalisering.

## Indstilling til visitation

Udmeldingen om centralisering af visitation til gruppeordninger opleves uklar. Det, man har fået fortalt, er, at det handler om økonomi. Ellers er opfattelsen, at "vi gør, som vi plejer", men det er en anden kasse, der betaler, indtil der er udarbejdet en mere gennemtænkt procedure.

### *Indstillingsprocessen*

Alle skoler udtaler, at der indstilles til visitation, når elevernes problemer bliver for komplekse til, at almenskolen kan håndtere dem, og når "alt" er prøvet af. Forældrenes stemme har stor indflydelse på indstilling til visitation, og i flere tilfælde undlader man at indstille til det bedst egnede tilbud, fordi forældrene ønsker noget andet.

Det er altid skoleleder i samråd med PPR, der indstiller til visitation. PPV danner grundlaget for visitation sammen med skoleudtalelse, udtalelse fra psykiatrien, praktiserende læge m.v. PPV peger på behov og tyngde af sagen, om behovet er en gruppeordning eller specialskole, og i givet fald hvilken. Psykologen har således en koordinerende, beskrivende og vurderende rolle.

Der er en skabelon, som skal udfyldes, når der indstilles til visitation. Barnets stemme er indarbejdet, og det samme gælder forældrenes udtalelse.

Samtlige skoleledere udtrykker, at økonomien ikke spiller nogen rolle, og aldrig har gjort det, når man vurderer behovet for et segregeret tilbud. Fagligheden og elevens behov kommer først. Men der er forskel på, hvordan de forskellige skoler er rustet til at håndtere elever med særlige behov.

Der anvendes en såkaldt LTU, der står for læring, trivsel og udvikling. Ikke alle skoler fokuserer lige meget på LTU, når læreren skal udarbejde en skoleudtalelse.

Der er internt i PPR forskellig opfattelse af, om barnet udvikler sig bedst i små beskyttende miljøer/klasser, eller om de i stedet bør støttes og udfordres i større fællesskaber/miljøer.

### *Visitationen*

Proceduren er ikke klar og gennemskelig, og der efterspørges tættere dialog og tydeligere kommunikation vedrørende ændringerne. Gruppeordningerne er pressede, for eleverne bliver dårligere og dårligere, og almenskolen bliver bedre og bedre til at inkludere.

Hvis en centraliseret visitation besluttet at være den fremtidige model, er flere bekymret for at fokus rettes mod at søge midler til at sende børn væk fra skolen, i stedet for at lægge pengene ud til skolerne, så de rustes til at inkludere flere elever, som det er intensio- nen med folkeskolereformen. Flere peger på, at den nuværende model for tildeling af midler, skaber ulighed skolerne imellem, hvad angår mulighed for inklusion.

En fastholdelse af nuværende tilbud og en centraliseret visitation vil give ringe fleksibilitet i forhold til eleverne med dårlige resultater til følge.

Det eksisterende budget til f.eks. skolernes ressourcecentre er i dag for lille til at løfte opgaven, da behovene bliver større og tilbuddene dyrere.

Samtidig nævnes der, at det hidtil har været "gratis" for skolerne at indstille til specialskoler, men at incitamentet til at benytte sig af det økonomisk set ikke har været udnyttet.

#### *Samarbejdet med BØFA i forbindelse med visitation*

Skolerne har generelt en opfattelse af, at samarbejdet med BØFA i forbindelse med visitation til skoletilbud med dagbehandling, f.eks. Kasperskolen er noget "bøvl". BØFA har visitationskompetencen på baggrund af en §50 undersøgelse, der konkluderer, at dagbehandling er nødvendig. Ofte er der gråzoneproblematikker, og uenigheden kan også ligge i samarbejdet mellem PUC og BØFA om vurdering af egnet tilbud. Bøvlet opstår, når to parter har hver deres formelle kompetence, og der er uenighed om placering. Der mangler præcisering af, hvornår det er den ene eller den anden part, der har visitationskompetencen, dvs. en tydeligere målgruppeafklaring, eller ændrede rammer for visitationen.

#### *Revisitation*

En skole mener, at der er for lidt fokus på revisitationen. Man burde spotte "gode elever" på specialskoler og arbejde på at føre dem tilbage til gruppeordninger. Pågældende skole har en konkret god erfaring med dette. Det kunne f.eks. være fra Kasperskolen, eller fra andre gruppeordninger på andre kommuners skoler, der føres tilbage til Rødovre. Det kræver samtidig, at man bliver gode til at tilpasse Rødovre Kommunes tilbud.

Man burde opsætte klare mål for eleverne og følge dem tæt med henblik på at vurdere effekten. Antagelsen er, at specialskolerne og eksterne gruppeordninger holder på de gode elever, for deres elevgruppe er generelt også blevet tungere.

PPR laver en årlig status, men man skal ikke automatisk møde fysisk op på de eksterne skoletilbud. Kun i start og slut af elevens skoletid. I hele den mellemliggende periode, hvis forældrene ønsker det, kan PPR fysisk tage ud for at følge op på skolegangen. Det er en prioritering foretaget i PUC i forhold til effektiv anvendelse af psykologernes tid.

Det antages, at hvis en psykolog ansættes til at observere/revisitere ("være flue på væggen"), så ville lønnen hurtigt være tjent hjem.

### **Elever, der modtager praktisk medhjælp i undervisningen**

Skolerne har ikke ret mange elever, der modtager praktisk hjælp i undervisningen. De søger om bevilling af timer pr. undervisningsuge og får som regel bevilliget de timer, de søger om. Kriterierne er klare, og serviceniveauet er højt i Rødovre Kommune, da man ønsker, at alle elever skal have deres behov for praktisk medhjælp dækket. Mange gange er det dagtilbudsområdet, der lægger niveauet, da børnene får bevilliget støtten fra skolestart.

En skoleleder påpeger, at timerne ikke udnyttes godt nok. "Nogle gange står de bare der og er parkeret og venter på, at de skal foretage sig noget med eleven". Deres ressourcer kunne bruges til noget andet. De opleves ikke at være integreret på skolen. Det foreslås,

at medhjælperen kunne indgå i en børnegruppe og støtte bredt, men skolen har ikke ledelsesretten over medhjælperen, så opfattelsen er, at der ingen inklusionsplatform er i denne ordning. Det er nok fordi, at det er en anden kasse, der betaler medhjælperens løn.

### **Segregeringsgraden**

Ingen skoler har tal på deres segregeringsgrad, men synes det kunne være et interessant nøgletal. Det samme gælder for nøgletal i forbindelse med frit skolevalg på tværs af skole-distrikter. Udfordringen er, at børn, der går på andre skoler, kan indstilles af disse og efterfølgende visiteres til specialtilbud, og det er distriktsskolen, der betaler regningen. Nøgletallene skal derfor indeholde hvilke børn, der bor i distriktet, hvilke børn der kommer udefra og hvilke børn der segregeres til andre tilbud eller enkeltintegeres på pågældende skole.

## **2.2. Interview vedrørende visitationen**

Der er gennemført et fokusgruppeinterview med skolechef og psykologfaglig leder, ligesom der er gennemset en række dokumenter.

Der er endvidere gennemgået 38 tilfældigt udvalgte visitationssager for perioden 2016-18. Endelig er der i forlængelse af sagsgennemgangen gennemført interview med lederen af PUC.

### **Udfordringer for visitationen**

Der er peget på en række udfordringer for visitationen. Mest markant kan udfordringerne henføres til det stigende børnetal i kommunen og de deraf følgende flere børn der henvises til visitation til specialundervisningsområdet. Hertil kommer en række udfordringer af organisatorisk art i PPR, samt at flere børn har blandingsdiagnoser, hvor det kan være vanskeligt at vurdere barnets primære udfordring, og matche barnet med det rette tilbud.

### **Visitationen – Principper**

Den 1. januar 2016 decentraliserede man visitationen til gruppeordninger til skolelederne sammen med et økonomisk råderum til disponering over en del af budgettet til specialundervisning.

Efterfølgende er det valgt atter at centralisere visitationen. Hovedvisitationen – ”ordinær visitation” - sker for skolebegyndere og andre elever, der indstilles til specialundervisningstilbud, omkring uge 9.

Skolelederen har forinden drøftet med dagtilbud og PPR, hvis de har skolebegyndere som hører til deres distrikt, og som vurderes at have behov for specialundervisning i en gruppeordning. Her drøftes med udgangspunkt i det skriftlige grundlag, om skolen kan ”rumme” barnet. Ellers skriver skolelederen under på, at barnet henvises til gruppeordning.

Der er derud over løbende visitationer året rundt, hvis der er elever som henvises midt i skoleåret.

Ledende psykolog har en koordinerende rolle i visitationerne og deltager i samtlige visitationer, dvs. til de 4 gruppeordninger særskilt og i den centrale visitation til specialskoler og eksterne tilbud. Den ledende psykolog har ikke et økonomisk mandat i visitationerne, men alene et fagligt. Hun udtrykker det således, at hun uformelt er "økonomisk bagstopper".

Ledende psykolog og skolechef drøfter og afklarer indstillingerne, og det er skolechefen, der i de enkelte sager visiterer. Oftest følger han den psykologfaglige leders anbefalinger, dog med et "kritisk blik". Det samme gælder ved bevilling af ekstra timer til den enkelte elev i et specialundervisningstilbud.

Visitationen anvender ikke nøgletal til styring. Visitationen er båret af en såkaldt "tillidsbaseret dialog".

Der er en fast rammetildeling til gruppeordningen, der tager udgangspunkt i klasser med fastlagt normering. Budget til mellemkommunal betaling var tidligere lagt ud. Nu er det trukket ind centralt for at skabe større mulighed for fleksibilitet ved tildeling af midler efter behov. Det "giver et større råderum" for visitationen og indskrænker de enkelte skolars dispositionsret.

Skolechef og psykologfaglig leder vurderer, at "godt nok er visitationen centraliseret, men vi har kun flyttet pengene, og i praksis fungerer det som før".

### **Status på den faglige kvalitet i visitationsgrundlaget**

Den faglige kvalitet i visitationsgrundlaget fra PPR's side er i orden. Skolechefen vurderer, at det halter lidt med skolernes bidrag. Der er mangelfuld beskrivelse af, hvad skolen har gjort i den givne periode for at udvikle og fastholde den enkelte elev. Der er varierende kvalitet i det skrevne materiale.

LTU-modellen er indført på skolerne. Nogle skoler og fagpersoner har fundet værdi i brugen af LTU-modellen, men trods fælles kompetenceforløb er der andre, der ikke har. LTU kræver en vis form for dokumentation, og nogle steder giver det modstand. Det vurderes at være godt, når dokumentationen herfra anvendes som del af visitationsgrundlaget.

### **Status på deltagerkreds i visitationen til gruppeordninger**

De 4 gruppeordninger har forskellig deltagerkreds. Forvisitationen sker i PPR. Her foregår den første selektion, der tager udgangspunkt i PPV. Forarbejdet er grundigt, og her afdekkes blandt andet også kompleksiteten i børnenes diagnoser og problemer.

Visitationen har reflekteret over den fremtidige visitationspraksis:

*Der kunne evt. være en fælles visitation til gruppeordningerne. Det vil skabe mere helhedstænkning på tværs, både ift. den enkelte elev, men også på tværs af skolernes kompetencer. "Så kan skolelederen ikke afvise en elev blankt".*

*Der kunne være mere elastik – mere fælles refleksion, nye referencerammer og perspektiver på udvikling af struktur og indhold af gruppeordningerne samlet set, samt mindre "kassetænkning" og en selvreflekterende praksis med udgangspunkt i den enkelte skole.*



## Visitation til specialskoler

Psykologen udarbejder på baggrund af PPV og eventuelle udtalelser/redegørelser fra psykiatrien eller lignende en indstilling, som går via den psykologfaglige leder. Oftest følger skolechefen indstillingen.

## Refleksion på fremtidig deltagerkreds i visitation til specialskoler

Generelt er vurderingen, at de elever, der visiteres til hhv. gruppeordninger og specialskoler, er relevante. Grundlaget er i orden, som verden ser ud i dag.

Når man ser på de fremtidige udfordringer og udvikling af Rødovre Kommunes visitationspraksis, kunne perspektiverne være anderledes. Når man opdeler visitation til hhv. gruppeordninger og specialskoler, så kan man have en tendens til at fastholde eleven i kasser som de "proppes i", og som er strukturelt bestemt.

En evt. fælles visitation ville synliggøre og legitimere den øgede kompleksitet, der er hos eleverne, og måske medføre mere fleksible løsninger tilpasset den enkelte elevs aktuelle behov.

På den måde vil det være hele visitationsudvalget, som sikrer visitationen. I dag er den psykologfaglige leder en for central nøgleperson, der som den eneste er gennemgående i alle visitationer. Dermed er hun, som den eneste med det samlede overblik, "uundværlig".

## Evaluering af visitationspraksis

Der er aldrig foretaget en central evaluering af visitationen. Tilpasning af visitationen er erfaringsbaseret. Den psykologfaglige leder og skolechefen har en lang erfaring sammen og hver for sig. Generelt har samarbejdet været godt, og sammen har man bygget viden og faglighed op.

Man har ikke tal på skolernes inklusion af børn med specialundervisningsbehov i tilknytning til almenskolen, og man har ikke nøgletal på skolernes segregeringsgrad. Visitationen er udelukkende baseret på faglige vurderinger, men dog med kritiske øjne og skelen til økonomien. Det har skolechefen og psykologfaglig leder løbende dialog om.

## Elevgrundlaget

Trods en mere kompleks målgruppe, flere med autismediagnoser, flere med dobbeltdiagnoser, flere med skolevægring og tilsyneladende en stigende gruppe af børn med psykosociale vanskeligheder, så har hver gruppeordning selv bestemt sit tilbuds rammer og indhold. Det har ikke ændret sig med udviklingen af målgruppen.

Nogle gruppeordninger burde revurderes og måske afvikles.

## Revisitation

Der foretages revisitation en gang om året. En antagelse er, at der revisiteres for få elever tilbage fra gruppeordninger til inkluderende tiltag i almenskolen. Skolechefen vurderer, at her kunne man være skarpere i revisitationen.

## Skolernes kompetencer og strukturer for inklusion og specialundervisning

Det er ubetinget opfattelsen, at skolerne er blevet dygtige til inklusion, og man har understøttet denne udvikling centralt. Blandt andet har man åbnet for, at lærere og pædagoger fra gruppeordninger kan bruge tid på at give supervision til andre skoler ifm. inklusion. Der er forskel på skolernes kompetencer, organisering og mål for inklusion fastlagt af skolens ledelse.

Det ville være en hjælp for skolechefen at kende segregeringsgraden, så den kunne anvendes i dialog med den enkelte skoleleder.

## Perspektiverende drøftelser i visitationen

Det er vigtigt at fastholde inklusionstænkningen og samtidig tænke struktur uden at "kassetænkning" tager over. Mere ensartet styring gennem fastere strukturer og ændret visitation, tydeligere økonomisk ramme for visitationen og for skolernes budgettildeling og en mere fundamental niveauudligning skolerne imellem.

I tilknytning til visitationsudvalget bør der løbende gennemføres evalueringer, som kan sige noget om skolernes grundlag for inklusion, hvad der henholdsvis fremmer eller hæmmer i styringen af området. Så lukker visitationsudvalget ikke om sig selv.

Der savnes også nøgletal på visitationer fra dagtilbud til specialskoler.

## Samarbejde med BØFA

Skolerne og PPR efterspørger i stigende grad, at der kommer større tilstedeværelse af socialrådgivere på skolerne, og det vil være relevant, at de tilknyttes skolernes ressourcecentre og får en mere vejledende og forebyggende rolle.

Samarbejdet med BØFA vurderes at være "tungt" og "bureaukratisk". Der iværksættes intet før en §50 undersøgelse, og her er der lang ventetid. Den psykologfaglige leder vurderer, at BØFA ikke i stort nok omfang udnytter Servicelovens rammer for at iværksætte §11 stk. 3 indsatser. Der efterspørgeres et tættere samarbejde og fokus på det tidligt forebyggende arbejde i familierne, og her kunne Sverigesmodellen være til inspiration.

## Sagsgennemgangen sammenholdt med opfølgende interviews

På baggrund af gennemgangen af visitationssagerne og interview af visitationsudvalget ved skolechef og psykologfaglig leder, samt leder af PUC kan det konstateres:

- Der forligger et formelt indstillingsskema med persondata, nuværende skolesituation og anbefaling til kommende foranstaltning/skoletilbud i samtlige sager.
- Oversigtsark, med de dokumenter som indgår i visitationssagen, foreligger i samtlige sager.
- Materialet er som minimum både en PPV og en udredning fra Børn- og Unge Psykiatrien.
- I flere af sagerne foreligger der tillige udtalelse fra nuværende børnehave-/og eller skoletilbud indeholdende beskrivelser/observationer af det pågældende barn. Be-

skrivelserne er forskellige i længde, omfang og form. I ganske få af udtalelserne er der konkrete beskrivelser af hidtidige pædagogiske tiltag og deres effekt.

- PPV indeholder undersøgelsesmæssigt børnepsykologiske test, observation af barnets adfærd, anamnese og interview med forældrene til barnet. De er fremstillet ud fra en struktureret ramme med et varierende omfang.
- Konklusionerne fremstår med vurdering af barnets udviklingspsykologiske alder, psykologisk diagnose (kognitivt, emotionelt og socialt) samt forslag til skolebehov og konkret skoletilbud. Stort set alle PPV har i deres konklusion en generel vurdering af, at barnet har behov for et mindre roligt skolemiljø med struktur, forudsigelighed og tæt voksenstøtte.
- I konklusionerne er der ikke konkrete anvisninger på hvilke (pædagogiske) aktiviteter, der kan støtte barnet i dets udvikling. Herunder hvordan barnet mere konkret kan arbejde med læring så optimalt som muligt. Psykologerne fremkommer heller ikke med en prognose på det enkelte barns forventede psykologiske udvikling og heraf forventede fremtidige skolebehov på den længere bane
- I enkelte PPV-vurderinger skriver psykologen, at forældrene ønsker et mindre indgribende skoletilbud end konklusionerne i PPV. Det drejer sig om 2 sager ved visitation til specialskoler.
- I de to revisitationer udgør dokumenterne det formelle indstillings-skema og indeholder en kort konklusion/anbefaling på 4-6 linjer. Der foreligger ingen konkrete handleplaner og/eller beskrivelse af deres effekt fra det forgangne skoleår, hvilke pædagogiske tiltag har virket, med hvilket resultat og omvendt.
- I forhold til grundlaget for visitationsarbejdet foreligger der dokumentation og beskrivelser vedrørende visitationsarbejdets formål, virke, organisering, roller, ansvar og procedurer.
- Der er ingen beskrivelse af, hvordan visitationsudvalget vil dokumentere sin sagsbehandling, f.eks. hvilke data, statistik på antal sager etc., samt andre nøgletal udvalget finder det relevant at rapportere til kommunens ledelse, med henblik på at sikre en professionel styring og udvikling af udvalgets arbejde.

Der er ingen beskrivelse af, hvordan visitationsudvalget vil udvikle og evaluere sit arbejde. Som tidligere nævnt, så oplyser visitationsudvalget, at evaluering af visitationsudvalgets arbejde sker løbende og mere uformelt de to primære aktører imellem.

### **2.3. Interview vedrørende tilbudssiden**

Der er gennemført interview med repræsentanter for Skovmoseskolen, Hendriksholm Skole, Valhøj Skole, Islev Skole og Tinderhøj Skole.

#### **Samarbejdspartnere**

De mest betydningsfulde samarbejdspartnere er enheder i Rødovre Kommune, herunder især:

- Skolechefen

- Økonomi
- PUC
- BØFA
- Andre skoler

Skolechefen opleves ikke at spille en stor rolle i forhold til den enkelte skole. Økonomien er et centralt element for skolerne, og i den forbindelse er skolechefen selvfølgelig en faktor, men opfattelsen er, at de økonomiske forhold oftest behandles af økonomistaben og drøftes, hvor der er behov for det, uden om skolechefen eller med skolechefen på sidelinjen.

Både i visitationssammenhæng, driftsstøtte og i opfølgningssammenhæng er en central spiller PUC. Skolerne har et nært forhold til typisk en enkelt eller få psykologer, til tider så nært, at psykologen/specialpsykologen betragtes som "skolens mand". Denne psykolog omtales af skolerne som "vores psykolog". Opfattelsen af, hvor meget man som skole(leder) har indflydelse i visitationsprocessen er meget forskellig.

"Psykologerne i PPR skal have sikret, at alle muligheder er afprøvet før børnene visiteres til et tilbud. Psykologerne skal være mere skarpe på de enkelte trin".

Samarbejdet med BØFA er ikke tilfredsstillende, og der peges på mange områder, hvor et stærkere samarbejde ville være gavnligt for børnene. Nogle udsagn lyder:

- "Kassetænkning forhindrer, at børnene får det optimale tilbud".
- "Vi skriver mange udtalelser mv. og kunne måske forenkle det, ved et tættere samarbejde." "Var der en genvej til §50 undersøgelse, ville det være en fordel."
- "Jeg kan ikke gribe røret og ringe til BØFA for at opnå en indsats. De beder omgående om en underretning, og så kommer der et langvarigt og bureaukratisk forløb, der bremser samarbejdet med familien tilbage".

## Målgrupper og mål

Rødovre har et godt ry på børneområdet, og det er en generel opfattelse, at det tiltrækker borgere med behov for indsatser til børn. Der opleves et pres på specialundervisningsområdet. Det store pres skyldes efter nogens opfattelse bl.a. et stigende antal tosprogede elever.

Der er behov for politisk diskussion om målgruppen. Det er dyrt at købe så mange tilbud uden for kommunen. Kun i få tilfælde stilles der spørgsmål ved, om elever i et tilbud burde have et tilbud, men i nogle tilfælde nok, om eleven burde have haft et andet tilbud. Jævnligt føler skolerne sig presset til at tage elever, som ligger på kanten af målgruppen, men visitationen opfattes af de fleste som "modtagelig for argumenter", og derfor er det sjældent, at en elev placeres i et "forkert" tilbud.

Undtagelsen er Skovmoseskolen, der oplever at målgruppen er blevet langt bredere, end hvad der er forudsat. Eksempelvis var forudsætningen oprindeligt, at eleverne har motoriske færdigheder, men skolen har nu mange elever uden motoriske færdigheder. Skolens

opfattelse er, at nogle elever placeres her, fordi det tilbud, eleven burde have, ellers skulle købes langt dyrere uden for kommunen.

Flere skoler fremhæver, at det er vigtigt at beskytte målgruppen. Kommer de forkerte elever ind, ødelægger de det for andre, og så fravælges skolen på bekostning af langt dyrere tilbud. Der er fleksibilitet i systemet til at lave solisttilbud, når der er behov for det.

Nogle mål går igen. Det gælder især progression i alle tilbud og elevernes trivsel. Ingen af specialtilbuddene oplever problemer med mobning. En væsentlig grund til dette er, at man er yderst påpasselige med at sikre, at eleverne tilhører den rigtige målgruppe.

"Børn der visiteres får en omvej til folkeskoleklassen. Derfor bør vi overveje, om det er en realistisk målsætning. Skal vi arbejde ud fra en anden målsætning end inklusion?"

## Leverancen

Tilrettelæggelse af de respektive tilbud lægger sig meget op ad tilrettelæggelsen på almenområdet. Dvs. opdeling af eleverne i klassetrin efter alder og afvikling af skoledagen med timer og frikvarterer.

Elever kommer i de fleste tilbud typisk ind det år, hvor de fylder 6. PPR er ansvarlig for visitationen og inddrager nøglepersoner fra den skole, der forventes at skulle levere tilbuddet.

Lærere og pædagoger udarbejder elevplan med mål. Årligt gennemføres en re-visitation, der baseres på statusudtalelse med opfølgning.

Skolerne arbejder ud fra pædagogiske handleplaner med konkrete handlinger og mål. Resultatet af indsatsen baseres på en faglig individuel vurdering af det, eleven opnår ved sin afgangseksamen – altså at resultatet er på eller over det forventelige niveau.

## Økonomi

### *Tildelingsmodel*

Der er forskel på, hvordan prisen på tilbuddet beregnes.

Tildelingen varierer fra skole til skole. Princippet er tildeling pr. klasse. Beløbet opgøres ud fra, hvor mange stillinger en klasse kræver, og hvor meget en lærer koster.

Der er ingen lokal indflydelse på budgetforudsætningerne, og skolen har intet at gøre med den mellemkommunale afregning.

### *Gennemsigtighed*

Et gennemgående træk er, at skolerne efterlyser gennemsigtighed.

- "Hvad får vi egentlig af økonomi? Jeg kan være usikker på, at vi får det, vi skal. Ikke nødvendigvis for lidt, men tildelingen er usammenhængende og ikke gennemsigtig".
- "Det socioøkonomiske aspekt anvendes generelt, men ikke specifikt for specialklasserne".

- "Der er for få ressourcer til specialklasserne, især når alle klasser er fyldt. Den model, der kommer ud af det, skal være tydelig for alle, og man skal vide, hvad man har at regne med, og der skal ikke vedtages noget med tilbagevirkende kraft".
- "Fritidsdelen er svær at adskille økonomisk".

#### Grænseflade til almenområdet

Det er svært at sige, hvor mange elever der modtager støtte uden at være ekskluderet. Støtten i almen er typisk periodisk. Der er mange tosprogede med læsestøtte, men der ydes også støtte til andre i andre fag.

## Kapacitet

Figur 1. Kapacitet og kapacitetsudnyttelse

Skole	Maks. kapacitet – antal elever	Aktuelt antal elever
Skovmoseskolen	156	117
Hendriksholm skole	50	51
Valhøj Skole	48	40
Islev Skole	16	14
Tinderhøj Skole	36	36

## Organisation

Generelt er det skolernes indtryk, at tilbuddene er hensigtsmæssigt organiseret.

Der er den fornødne ledelseskapacitet til stede. Der er også de medarbejdere, der er brug for både kapacitetsmæssigt og kompetencemæssigt. Udadreagerende adfærd og mange fagspecialer er krævende og kan være svært at honorere, men generelt har medarbejderne den nødvendige kompetence i forhold til arbejdsopgaverne.

Et enkelt tilbud savner lidt den naturfaglige tilgang. Det er lettest at rekruttere humanister som lærere.

Medarbejderne har ikke et 8-16 job, men er meget fleksible med arbejdstid.

## Fysiske rammer

Figur 2. Skolernes vurdering af egne fysiske rammer

Skole	Kommentarer
Skovmoseskolen	De fysiske rammer er en stor udfordring, men skolen ser mulighed for at udvikle bedre rammer på stedet.
Hendriksholm Skole	Klasselokalerne er bygget til 6 elever, men der er ofte flere i klassen – op til 10.
Valhøj Skole	Kan klare et skoleår mere.
Islev Skole	Det fungerer, selv om man er udfordret i et lille lokale. Det problem løses til næste år.  Børn i gruppeordning har samme faciliteter som andre, selv om der kunne være behov for mere vide rammer.
Tinderhøj Skole	Eleverne går ikke på et center for ordblindhed, men er blandt eleverne i andre klasser, og sådan skal det være. Rammerne er fine til formålet.

## 2.4. Interview vedrørende økonomistyringen

Der er gennemført interview med skolechefen, økonomikonsulenten og den pædagogiske konsulent. Interview er suppleret af skriftligt materiale, der primært er modtaget af økonomikonsulenten eller fra Økonomiafdelingen i øvrigt.

### Styringsprincipper

- Det bærende princip er rammestyring af økonomien.
- Gruppeordninger ses som fælles økonomi.
- Den enkelte skoleleder har overførselsret mellem almen og specialområdet.
- Der tilstræbes centralt at sikre de fornødne reserver. Aktuelt er der merforbrug – derfor er reservepuljen negativ. Man bevarer eller søger at bevare penge til at afregne for udenbys børn.
- Skolechefen har det egentlige ansvar for udlægning af budgettet, og herunder hvad der holdes tilbage til uforudsete udgifter.

### Budgetlægning

- Budgettet lægges som timer pr. klasse. Eksempelvis for Hendriksholm de sædvanlige 30 timer til klassen samt de ekstra 12 timer grundet elevernes udfordringer.
- Elevtallet opgøres, men anvendes reelt ikke.
- Der anvendes lige nu en formel: Stillinger pr. klasse = timer pr. lektion  $42 \cdot 30$  (undervisningsuger)/lærernes årsnorm (735). Formlen er efterfølgende ændret (735 er ændret til 780).
- Budgetprocessen kører primært på Rådhuset. Den nøjagtige arbejdsdeling kendes ikke.
- Opdateringer udtrykker ændringer i elevgrundlaget i løbet af året for gruppeordninger. Budgetmæssigt ændres normalt kun, hvis der kommer nye klasser.

## Tildeling

- Der er ikke anvendt en fast procedure de senere år. Alle skoleledere får nu det regneark, der hedder Specialklasser 2015 og 2018.
- Der anvendes en særlig tildelingsmodel for gruppeordninger.

## Opfølgning og budgetkorrektioner

- Der foreligger ikke en procedure, der angiver hvornår, hvor ofte, hvordan og ansvarsdelingen i økonomistyringen.
- De lokale frihedsgrader til omprioritering betegnes som store.
- Beløb vedrørende enkeltintegration er ikke specificeret.
- Prissætning og afregning med andre kommuner. Prissætning og mellemkommunal afregning sker efter takstblad fastlagt af "Netværk 6".

## Andre udsagn

- Budgetgrundlaget er fra 2015. Ændringer efterfølgende i elevtal mv. er der ikke taget højde for. Skolerne har ikke haft mulighed for at gennemskue tingene.
- Udlægning af gruppeordninger kunne være sket på mange måder. Den, man valgte, var forfærdelig.
- Mange regninger er betalt centralt i AS2007. Man bør sikre, at den, der har budgettet, også er den, der betaler regningen.
- "Det er ofte lidt uklart, hvad der er definitionen på specialområdet. Er det eksempelvis det, der ligger på funktion 03.22.08? Det gør skolernes gruppeordninger ikke – men vi omtaler det som specialområdet. Hvis man inkluderer det, så får man dog nedenstående udfordring: Det budget, der lægges ud til eksempelvis skolernes gruppeordninger, er ikke nødvendigvis fulgt af et forbrug, da skolerne ikke nødvendigvis flytter lærerlønningerne over på gruppeordningsbudgettet, hvis en lærer skifter jobfunktion fra normal til gruppeordningerne".
- "Nogle gange bruger skoleafdelingen/BKF også selv en opdeling, hvor de omtaler det "mellemkommunale område" – og er en slæm blanding af normalområdet, specialområdet og dagtilbud og skole. Denne terminologi og tilgang er der dog ved at komme styr på".

## Input fra skolechefen

"Stort set har vi gennem alle årene haft styr på økonomien, indtil væksten blev eksplosiv på elevtallet. Specialområdet blev ikke demografitildelt<sup>1</sup> som tidligere. Det havde den betydning, at økonomien ikke fulgte med – budgettet udviklede sig ikke, og elevtallet voksede.

---

<sup>1</sup> Økonomiafdelingen oplyser, at "der demografireguleres på det samlede skoleområde i hver budgetproces i overensstemmelse med de principper for demografiregulering, som fremlægges for Økonomiudvalget i starten af hver budgetproces. Børne- og Skoleudvalget har således årligt fået reguleret budgetrammen med den politisk vedtagne demografiregulering".



Budgetopfølgning er der styr på, men der er mange andre udfordringer. AS2007 skulle give tværgående overblik, men det er aldrig kommet til at fungere ordentligt. Vi har måtte køre med løse regneark uden sammenhæng på tværs.

Udlægning af midler til gruppeordninger, kom jeg til at sidde alene med. Vi var fra starten bekymret for, at nogle skoler ville blive udfordret. Første år gik det godt – i 2017 gik det galt. Vi havde ellers styr på hvert enkelt barn og omkostningerne knyttet til barnet og stedet.

Vi havde måske for lidt styr på, hvad der kom udefra. Mange foreninger anbefaler forældre med børn med særlige behov at flytte til Rødovre, og det giver en markant tilvækst.

Behovet ser vi faktisk i chefgruppen, der tager drøftelsen med økonomi. Det er umiddelbart ret indlysende, men der sker en afkobling et eller andet sted i drøftelsen. En del af forklaringen er, at man som nævnt ikke har demografifremskrevet i økonomi. Der er vedtaget nogle retningslinjer for demografi, men de fortrænges<sup>2</sup>.

Specialundervisning omfatter gruppeordninger og enkeltintegration. Der er uklarhed i budget og kontering af forbrug. Primo januar gøres op, hvad de forskellige enheder skal have. Ultimo september gøres op, hvad der er brugt.

Hvor meget er der til området, hvad er der til gruppeordninger eksternt og internt? Hvor meget af det skal jeg finansiere? Det, jeg skal finansiere, disponeres på forhånd, og så ser vi, hvad der er tilbage. Jeg ”gemmer” 30 % i en pulje til ekstra dyre tilbud. De resterende 70 % får skolelederne ud, fordelt efter socioøkonomiske kriterier.

Når året er gået, gøres boet op og den enkelte skoleleder får en regning vedrørende de elever, der er sendt videre til andre kommuner”.

### **Praktisk medhjælp**

Praktisk medhjælp findes på skoleområdet. Der visiteres til al praktisk medhjælp. Inden for de senere år har skoleområdet fået markant flere børn i målgruppen. Sygdommene kan være diabetes, bløder, muskelsvind, livstruende allergi, hørehandicap mv.

Pt. er 14 børn visiteret til praktisk hjælp. Tidligere lå antallet på ca. det halve.

Skoleledelsen udfylder et ansøgningskema. Visiterende støttepædagog visiterer sammen med skolechefen og tildeler timer ud fra det vurderede behov.

Det er tæt på, at visitationen imødekommer skolernes ansøgninger fuldt ud. Skolerne er realistiske i deres ansøgninger. Dog synes skolelederne nogle gange, at de får for få timer. Der tildeles ugentligt 12 timer og op til 37 timer. Nogle skoleledere siger, der er brug for mere end en fuldtidsstilling, men det får de ikke. I sådanne situationer opfordres de til at involvere/afklare med forældrene.

---

<sup>2</sup> Jf. note 1 er udsagnet faktisk forkert. Udsagn vedrørende manglende demografiregulering er ikke anvendt i rapportens vurderende og konkluderende afsnit.

Visitationsresultatet meldes ud til skolerne, som herefter ansætter hjælperen. Skolerne ansætter efter almindeligt opslag. Hjælperne må ikke ansættes midlertidigt, og skal, når det er relevant, opsiges med normalt varsel.

Det samlede økonomiske ansvar ligger hos skolechefen. Kontering sker på central konto. Økonomien er presset. Udgifterne i forbindelse med praktisk hjælp er vokset fra 1½ mio. til 4 mio. kr. over de senere år.

Visitation sker normalt en gang årligt og ellers kun ved ændringer, tilflytninger mv.

Lejrskoleophold mv. kan give ekstra timer til medhjælperne. Det er dog sjældent forekommende bl.a. på grund af barnets alder. Lige nu er det ældste barn i ordningen kommende 5. klasse.

## 2.5. Kvantitative data

De kvantitative data er baseret på skriftligt materiale, der er modtaget fra Rødovre Kommune. Det skal understreges, at kommunen på flere områder har taget forbehold for rigtigheden i de fremsendte data. På meget detaljeret plan kan mindre uoverensstemmelser og lignende skyldes afrundinger og forskellig periodisering inde for det enkelte år. Trenden burde ikke være påvirket heraf.

*Tabel 1. Udvikling i antallet af elever*

Kilde: Analyse af styringsudfordringer på specialundervisningsområdet. Tabel 4.1

	August					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal elever i alt	4254	4271	4527	4614	4722	4735
- heraf specialelever	297	289	278	293	299	302
Andel specialelever	7,0	6,8	6,1	6,4	6,3	6,4
Antal ekskluderede specialelever	278	273	272	286	293	301
Andel ekskluderede specialelever	6,5	6,4	6,0	6,2	6,2	6,4

Kilde: Analyse af styringsudfordringer på specialundervisningsområdet. Tabel 4.2

	August					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Specialelever i alt	297	289	278	293	299	302
- heraf elever i specialklasse §20.2	216	214	211	221	224	233
- heraf elever i specialklasse §20.5 og §20.3	62	59	61	65	69	68
- heraf specialelever inkluderet i normalklasser	19	16	6	7	6	1

Tabel 2. Fordeling af specialelever på tilbud

Kilde: Analyse af styringsudfordringer på specialundervisningsområdet. Tabel 4.3

Antal elever til tilbud	August					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eksterne						
Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem	21	30	29	26	32	36
Folkeskoler	56	47	33	28	26	21
Specialskoler for børn	40	32	33	43	50	48
I alt	117	109	95	97	108	105
Egne						
Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem (Skiftespoeret)	33	32	34	34	36	38
Folkeskoler	132	133	131	142	132	129
Specialskoler for børn (Skovmoseskolen)	17	16	18	20	23	30
I alt	182	181	183	196	191	197
Samlet antal specialelever	299	290	278	293	299	302

Tabel 3. Fordeling af elever på interne gruppeordninger

Kilde: Analyse af styringsudfordringer på specialundervisningsområdet. Tabel 4.4

Fordeling af elever på interne gruppeordninger	August					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skole						
Hendriksholm - Generelle indlæringsvanskeligheder	45	50	52	58	56	49
Islev - ADHD	10	9	7	10	11	10
Tinderhøj - Dysleksi	46	46	45	46	42	39
Valhøj - Autisme	24	21	24	26	23	31
I alt	125	126	128	140	132	129

Tabel 4. Prisudvikling ved eksterne specialskoler

Kilde: Analyse af styringsudfordringer på specialundervisningsområdet. Tabel 4.6

	Gennemsnitspriser og udvikling i gennemsnitspriser		
	2015	2016	2017
	Dyreste	664.536	683.238
Øvrige	435.287	497.703	567.800
Alle	561.974	625.985	677.038
Udvikling år-år			
Dyreste i pct.		18.702	23.499
Øvrige i pct.		2,8	3,4
Alle i pct.		62.416	70.097
		14,3	14,1
Alle i pct.		64.011	51.053
		11,4	8,2

Tabel 5. Udvikling i forbrug og budget på specialundervisningsområdet

Kilde: Analyse af styringsudfordringer på specialundervisningsområdet. Tabel 2.1, 2.2 og 2.3			
	2015	2016	2017
Udvikling i forbrug			
Årets forbrug i mio. kr.			
Køb af pladser i specialskoler og skoledel i behandlingstilbud	35,2	39,5	44,7
Køb af pladser i gruppeordninger	7,2	5,7	5,7
Salg af pladser i gruppeordninger	-1,6	-1,6	-1,8
Køb salg i alt	40,8	43,6	48,6
Intern specialundervisning			
Skolernes specialundervisning	15,3	18,5	19,8
SFO gruppeordninger	3,6	3,8	3,1
Intern specialundervisning i alt	18,9	22,3	22,9
Kilde: Analyse af styringsudfordringer på specialundervisningsområdet. Tabel 2.1, 2.2 og 2.3			
	2015	2016	2017
Budgetudvikling			
Årets budget i mio. kr.			
Køb af pladser i specialskoler og skoledel i behandlingstilbud	30,9	34,9	35
Køb af pladser i gruppeordninger	9,6	8	3,2
Salg af pladser i gruppeordninger	-1,4	-1,4	-1,5
Køb salg i alt	39,1	41,5	36,7
Intern specialundervisning			
Skolernes specialundervisning	27,5	28,9	32,7
SFO gruppeordninger	3,4	3,4	3,5
Intern specialundervisning i alt	30,9	32,3	36,2

Tabel 6. Udvikling i forbrug og budget på det samlede skoleområde

Kilde: Rasmus Lerche Hansen: Udvikling skoleområdet - sat op i forhold til organisatorisk ophæng - helt overordnet

Skoleområdet total (mio. kr.)		
	Korrigeret budget	Forbrug
2013	422	413
2014	384	387
2015	371	376
2016	387	396
2017	392	413

Økonomiafdelingen har oplyst, at den store reduktion i det korrigerede budget i 2014 i al væsentlighed skyldes en ændring af organisationen. Centralisering af en række budgetposter påvirkede budgettet med 36 mio. kr. – en reduktion, der fortsat gælder.

Tabel 7. Segregeringsgraden i Rødovre Kommune

Kilde: Udtræk fra FLIS modtaget af Anne-Marie Rødtne

Segregeringsgraden kan beskrives yderligere	Rødovre	Hele landet	Plac.
Segregeringsgrad for 0.-9. kl. juni 2017	7,21%	4,78%	85
Udvikling i segregeringsgrad for 0-9. kl. juni 2016 - juni 2017	0,21%	0,13%	53
Segregeringsgrad for 0. kl. juni 2017	4,59%	2,94%	66
Udvikling segregeringsgrad for 0. kl. juni 2016-juni 2017	2,13%	0,39%	87

### 3. Analyse og vurdering

Det skal understreges, at dette afsnit er fokuseret på problemer og udviklingsbehov. Der er lagt mindre vægt på forhold, der vurderes at fungere tilfredsstillende.

#### Identifikation af elever med behov for specialundervisning

Det er primært skolerne, der oplever og handler på behov for specialundervisning eller anden støtte. Praksis er her meget forskellig. Identifikationen kan i nogen udstrækning baseres på objektive kriterier, men primært er der tale om vurderinger, der er personbårne. Der er en relativ klar opfattelse af, hvilke skoler der segregere mange, og hvilke der segregere få elever. Især er der peget på, at de skoler, der har ressourcer til at opbygge et stærkt internt ressourcecenter, segregere færre børn, end de øvrige skoler. Det har ikke været muligt at understøtte disse opfattelser gennem konkrete data. Samlet set kan

det konstateres, at Rødovre Kommunes segregeringsgrad i 2017 ligger på indeks 150 i forhold til landsgennemsnittet.

Det er bemærkelsesværdigt, at Rødovre Kommune ligger så højt i forhold til landets øvrige kommuner, og der er brug for at vurdere den enkelte skole og dens kapacitet og tilgang til segregering. For at understøtte og målrette denne proces er der behov for at dokumentere segregeringsgraden på skoleniveau. Grundet skolernes forskellige tilgang, bør der være gode muligheder for intern udveksling og læring.

### **Sammenhæng mellem behov og tilbud**

Den samlede portefølje af eksterne og interne tilbud dækker behovet. En elev, der visiteres til specialundervisning, kan være sikker på at få et tilbud, og vurderingen er, at det i langt de fleste tilfælde vil være det rigtige tilbud.

Men der er undtagelser. Undtagelserne opstår ved:

- At tilbuddet ikke udvikles i takt med ændringer i behovet
- At visitationsudvalget ikke fuldt ud tager hensyn til målgruppen
- At aktører – f.eks. forældre, påvirker processen til et andet udfald, end der fagligt/professionelt er belæg for

De førstnævnte punkter er to sider af samme sag. Et konkret eksempel er Tinderhøj, hvor gruppeordningen er udviklet – og bemanded – til at håndtere elever med dysleksi, mens de elever, der visiteres til ordningen, tilnærmelsesvis altid også vil have andre problemer end dysleksi, og hvor dysleksi i nogle tilfælde udgør den mindste del af problemerne. Et andet eksempel er Skovmoseskolen, der modtager flere og flere elever med fysisk handicap, skønt det ikke er forudsætningen og på trods af, at skolen fysisk ikke er indrettet her til.

Kommunen har mange hensyn at tage ved visitation til et tilbud. Det har forældre og andre pårørende ikke, og det er naturligt, at de til stadighed søger det bedste tilbud til deres barn. Det er en forholdsvis almindelig antagelse hos respondenterne i undersøgelsen, at visitationsudvalget ligger under for det pres. Det har ikke kunnet eftervises i den gennemgang af sager, der har været en del af undersøgelsen.

### **PPR og psykologens rolle**

PPR har en nøglerolle i alle opgaver, der vedrører visitation til specialundervisningsområdet. Det har kunnet mærkes, at PPR af forskellige årsager har været presset, og selv om samarbejdet mellem skolerne og PPR generelt betegnes som tilfredsstillende, er der også peget på behov for forbedringer.

Psykologen har ikke myndighedsansvar, men vil qua sin indstillingsret have stor indflydelse på, hvordan myndighedsansvaret udøves. Da den enkelte psykolog ofte er tilknyttet en konkret skole/et konkret tilbud, kan psykologen blive udsat for et krydspres. Repræsenterer hun skolen (udfører), eller repræsenterer hun den objektive ekspertise? I de fleste tilfælde, må det formodes, at interesserne er sammenfaldende, men hvor det ikke måtte være tilfældet, kan det være et problem. Det gælder både i forhold til elever, som skolen

(tilbuddet) gerne vil have/beholde, men ikke burde have og omvendt. Flere skoler har ikke fyldt deres klasser op. Det kan selvfølgelig skyldes, at der ikke er relevante elever, men det kan også skyldes, at skolen med støtte fra "vores psykolog" fravælger urimeligt hårdt i elevgrundlaget.

### **Samarbejdet med BØFA**

Samarbejdet mellem Skoleafdelingen og Børn og Familie (BØFA) har stor indflydelse på specialundervisningen og den effekt, specialundervisningen har hos eleven og i elevens familie. Analysen har ikke omfattet BØFA som organisation, men alene grænsefladerne oplevet fra den ene side. Det vil derfor ikke være rimeligt at drage firkantede konklusioner om, hvad der fungerer godt og mindre godt i samarbejdet, men generelt påpeges så mange problemer i samarbejdet og en negativ effekt heraf, at det er uundgåeligt at berøre emnet. Der ligger en gråzoneproblematik i ansvarsdelingen i forhold til visitation til specialiserede tilbud. Selv om det som regel håndteres i det daglige, kan der angiveligt være nogen uenighed i vurderingerne.

De mange udfordringer fører til den vurdering, at samarbejdet i sin nuværende form ikke understøtter en effektiv og målrettet indsats.

### **Visitationsprocessen**

Mange er usikre på visitationsprocessen – om den er beskrevet, og om den er gennemsigtig. Den er, viser det sig, beskrevet partielt gennem diverse dokumenter, der i en eller anden udstrækning hænger sammen. En samlet beskrivelse eksisterer ikke, og processen er baseret på og afhængig af det samarbejde, der har udviklet sig mellem skoleleder og ledende skolepsykolog, samt på den måde den enkelte skoles ledelse og tilknyttede psykolog involverer sig på.

På den måde bliver visitationen meget personbåren og processen meget sårbar. Der er åbenlys risiko for, at det enkelte visitationsudvalg lukker sig om eget tilbud i forhold til gruppeordningerne. Den ledende skolepsykolog er den eneste gennemgående, og dermed den eneste, der har et mere tværgående overblik. Den ledende psykolog sættes i et krydspres mellem faglig vurdering, økonomiske muligheder og det enkelte tilbuds kapacitet og driftssituation. Selv om det ikke er den ledende psykolog, der har det økonomiske ansvar, er det hende, der forhandler ekstra støttetimer med tilbuddet – i virkeligheden den "smørelse", der skal til, for at tilbuddet kan acceptere eleven.

Jf. efterfølgende note har det ikke i sagsgennemgangen været muligt at påvise egentlige fejl, hverken i visitationsgrundlag eller den måde, der i praksis visiteres på, og det har ikke været muligt at deltage i visitationsmøde.

Figur 3. Erhvervspsykologisk Rådgivnings vurdering af visitationen

Visitationsarbejdet gennemføres på en seriøs, professionel og faglig velkvalificeret måde både i forhold til gruppeordninger og specialskoletilbud. Sagsmaterialet som ligger til grund for visitationsudvalgets beslutninger er undersøgelsesmæssigt solidt med højt fagligt niveau.

Hvor det er relevant, er der anvendt psykologiske test, herunder observationer af barnet, samt gennemført interview af forældre. De er fremstillet ud fra en struktureret ramme, med klar sammenhæng mellem undersøgelsesresultater og konklusioner.

Konklusionerne kan med fordel kan gøres mere operationelle, ved at præsentere mere konkrete eksempler og/eller anvisninger på pædagogiske tiltag, som vil støtte barnet bedst muligt i dets udvikling. De vurderinger som indgår i visitationen fra skoler og børnehaver mangler handleplaner med beskrivelse af konkrete pædagogiske erfaringer, herunder effekt og/eller mangel på samme.

I de to revisitationssager vil den faglige kvalitet i beslutningsgrundlaget blive klart styrket, såfremt skolen udarbejder en systematisk beskrivelse af iværksatte pædagogisk tiltag i forhold til det enkelte barn, herunder effekt i forhold til barnets læring og udvikling.

Det har ikke gennem undersøgelsen været muligt at dokumentere en direkte sammenhæng mellem Rødovre Kommunes høje segregeringsgrad og den måde, visitationen udøves på. Det er klart, at det høje serviceniveau kan have indflydelse på segregeringsprocenten, dels ved at tiltrække flere borgere med behov, og dels ved en stor rummelighed i visitationen. Det forekommer imidlertid usandsynligt, at disse forhold alene skulle begrunde en så stor forskel. Såfremt segregeringsgraden for Rødovre Kommune skulle tilpasses landsgennemsnittet, ville det i en alt andet lige betragtning betyde ca. 100 færre segregerede elever.

Tabel 8. Segregeringsgraden sammenlignet med landsgennemsnittet

Segregeringsgraden kan beskrives yderligere	Rødovre	Hele landet
Segregeringsgrad for 0.-9. kl. juni 2017	7,21%	4,78%

Selv om det ikke er dokumenteret i sagsgennemgangen, er det vores vurdering, at det snævre visitationsudvalg og den uklare proces udgør en barriere i forhold til at nedbringe segregeringsgraden. Både generelt og på specifikke områder, er der behov for at vurdere hvilke fordele og ulemper, der vil være forbundet med en bredere sammensætning af visitationsudvalget og en ændret organisering og styring af processen.

## Revisitation

Den årlige revisitation gennemføres i de fleste tilfælde som forudsat. Det vil sige som en administrativ handling uden reel kontakt med eleven. Effekten er begrænset, og der er kun få eksempler på, at revisitationen konkret fører til ændringer. Det er vanskeligt at vurdere, om de sjældne konsekvenser skyldes, at elevernes behov ikke ændres, at udbyder af tilbuddet "holder på sine elever", eller at revisitationen ikke gennemføres mere grundigt. I og med at der arbejdes ud fra progressionstankegangen og med individuelle målsætninger for alle elever, ville det være nærliggende at tro, at der ville være bevægelser fra specialskole til gruppeordning og fra gruppeordning til almen med eller uden støtte. Der er behov for en revurdering af revisitationsprocessen.



## **Serviceniveau og lovmæssigt frit skolevalg og konsekvenserne heraf**

Forældrene har frit skolevalg, og det kan i nogen udstrækning betyde at de socioøkonomiske forudsætninger, der er lagt til grund for tildelingen, udfordres af virkeligheden. Det gør styringen vanskelig, men det er et vilkår, der ikke kan eller skal udfordres her.

Til gengæld stiller det endnu større krav til den måde, der visiteres på.

Historisk har visitation til specialundervisning foregået centralt. For et par år siden, blev visitationen til gruppeordninger decentraliseret, men decentralisering blev ikke understøttet af en klar ansvars- og arbejdsdeling, og det var mere eller mindre op til den enkelte aktør at definere sin rolle. I den udstrækning ansvaret var klart placeret, blev det ikke af alle nøglepersoner respekteret. Nu er ansvaret så centraliseret igen, men usikkerheden er den samme.

Der var i den decentrale model ikke sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomi. Skolerne kunne i nogle situationer drage økonomisk fordel af, at indstille en elev til flytning til et andet tilbud, hvor det så er distriktsskolen, der bærer udgiften.

Som nævnt under Visitationsprocessen ovenfor, er der brug for en gentænkning af visitationen, bl.a. i relation til fleksibilitet i forhold til skolernes mulighed for at iværksætte projekter eller enkeltintegration af elever. Målet må være en at opnå en robust model, der i højere grad kan sikre kontinuiteten.

Uanset valg af model er der behov for en beskrivelse af processen med tilhørende ansvarsfordeling og sammenhæng med den økonomiske styring.

## **Skolechefens rolle**

Skolelederne er i høj grad selvledende. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at Skoleafdelingen også er selvledende. Der er markant behov for en styrket ledelse af det samlede skoleområde. Det gælder:

- Udvikling af tilbudsporteføljen, herunder balancen mellem egne tilbud og køb af eksterne tilbud
- Optimering af egne tilbud i dialog med den respektive skoleledelse
- Udvikling af visitationspraksis i helhedsperspektiv (fælles visitation)
- Optimal fordeling af elever ud fra faglige og økonomiske hensyn (gennem visitationen)
- Optimering af den løbende re-visitiation for at øge effekten og udvikle en evalueringsskiltur, der knytter mål og resultater sammen
- Den økonomiske styring – gennemsigtighed i forudsætninger, tildeling, opfølgning og rapportering

## **Kapacitetsudnyttelse**

Økonomisk tildeling til gruppeordningerne sker efter klasser med et forventet gennemsnitligt antal elever. Kapacitetsgrænsen kan på den måde siges at være defineret af tildelin-

gen. Nogle skoler har et antal elever, der svarer til kapacitetsgrænsen. Men der er også skoler, der ligger under kapacitetsgrænsen.

Der kan være rationelle grunde til at ligge under kapacitetsgrænsen, især det forhold at der kan mangle elever i målgruppen, men også, at nogle elever er så tunge, at de kræver (og får) flere ressourcer. De nævnte forhold må selvfølgelig respekteres. Med større fleksibilitet i vurdering af elevernes behov og tilbuddets udformning kunne det være muligt at øge leverancen inden for de samme økonomiske rammer og dermed reducere gennemsnitsprisen pr. elev.

### **Prisen på tilbud**

Priserne på kommunens egne tilbud fastlægges centralt. Priserne er bestemt af kapacitetsudnyttelse, jf. ovenfor, og anvendelse af lærerressourcerne. Udgangspunktet har i undersøgelsen været, at lærerne arbejder effektivt, og der er ikke anvendt tidsregistreringer eller andet til at belyse den enkelte lærers tidsanvendelse og produktivitet.

Prissætningen sker centralt, hvilket forekommer at være det rigtige. Til gengæld er det på nogle områder vanskeligt at gennemskue prissætningen, og det vurderes, at det kan være fordelagtigt for samarbejdet og en støtte for styringen i langt højere grad at synliggøre metode og forudsætninger for beregningerne.

I prissætningen for de eksterne specialskoletilbud, er der helt berettiget meget fokus på de dyreste. Udviklingen viser da også, jf. tabel 4, at gennemsnitsprisen for de 7 dyreste er stigende år for år, men over de to seneste år ligger stigningen stort set, som det kunne forventes på ca. 3 % årligt. Til gengæld er stigningstakten enorm for de øvrige specialskoler, hvor den udgør mere end 14 % årligt. Relativt betyder det lige nu mindre, da antallet af elever fra Rødovre Kommune, der visiteres til disse skoler, falder markant.

### **Praktisk medhjælp**

Udgifterne til praktisk medhjælp er eksploderet de senere år. Umiddelbart er den logiske forklaring, at der er kommet flere elever – aktuelt 14 – i ordningen, og at eleverne evt. kan have et større behov. "Visitationsudvalget" er her, som på andre områder, meget snævert, måske for snævert. Tidligere deltog den ledende skolepsykolog i visitationen, uden at der er belæg for at vurdere, at resultatet ville være anderledes, hvis hun fortsat gjorde det. Et andet spørgsmål, der knytter sig til temaet, er hvorvidt skolerne og den enkelte elev får tilstrækkeligt udbytte af ordningen. Der er en opfattelse af, at det ikke altid er tilfældet, og at den enkelte skoleleder har svært ved at påvirke den situation pga. manglende ledelsesret i forhold til hjælperen.

### **Økonomistyring**

Økonomistyringen fungerer slet ikke. Formelt set er der rammestyring med fri overførselsret for skolelederne mellem de forskellige konti, herunder mellem almenområdet og specialundervisningen. I praksis er der forventning om noget andet, jf. den kvantitative udvikling nedenfor.

Økonomistyringen fra centralt hold halter på alle parametre, og nøgleordet er manglende gennemsigthed. Uklare forudsætninger for tildeling, upræcise udmeldinger i forbindelse med tildeling, manglende reaktion på indberettede ændringer fra skolerne, mangel på nøgletal i styringen, begrænset – tilnærmelsesvis ingen – opfølgning og ingen ledelsesmæssig dialog mellem skolechef og skoleledere.

Problemerne er erkendt, og der er fra centralt hold afsat en nøgleperson til at få sat økonomistyringen på skinner.

Der er behov for udvikling af en tydelig og kommunikerbar model for økonomistyring.

## De fysiske rammer

På kort sigt vil de fysiske rammer blive et issue, men da de ikke vurderes at have væsentlig betydning for den hidtidige udvikling, vil det tema ikke blive yderligere berørt her.

## Udviklingen vurderet kvantitativt

Udgangspunktet for projektet er et angiveligt markant merforbrug i forhold til budgettet i 2017. På trods af en tæt dialog med flere nøglepersoner er det ikke lykkedes at samle data, der dokumenterer et generelt merforbrug. Det er ikke ensbetydende med, at merforbruget ikke er der, men den måde, den økonomiske styring er tilrettelagt på, skaber ikke gennemsigthed i data.

### Makrobetragtninger

Rødovre Kommune var så sent som i 2016 en af landets dyreste kommuner (nr. 82 af 98) målt i udgifter pr. elev. Det udgangspunkt gør det ekstra interessant at forholde sig til den overordnede økonomiske udvikling.

Ses der helt overordnet på økonomien på skoleområdet kan det konstateres, at forbruget (inkl. almenområdet) udgjorde 413 mio. kr. i 2017. Nøjagtig det samme udgjorde forbruget udgjorde i 2013, men det var før den organisatoriske ændring, der ifølge Økonomiafdelingen fandt sted i 2014, og som bevirkede at 36 mio. kr. blev flyttet til anden budgetenhed. Det er derfor indledningsvis valgt at tage udgangspunkt i 2014.

Tabel 9. Den økonomiske udvikling for det samlede skoleområde. Baseline 2014

"Makroniveau"	2014	2017	Udvikling	I pct.
Budget mio. kr.	384	392	8	2,1
Forbrug mio. kr.	387	413	26	6,7
Antal elever	4.527	4.735	208	4,6
Budget pr. elev	84.428	82.788	-1.640	-1,9
Forbrug pr. elev	85.487	87.223	1.736	2,0

Ud fra tabellen kan udledes, at der allerede i 2014 var ubalance mellem budget og forbrug både totalt og pr. elev. Ubalancen er øget markant frem til 2017, hvor den udgjorde 26 mio. kr. I perioden er antallet af elever øget fra 4.527 til 4.735, i alt 208 elever svarende til 4,6 % eller ca. 1,5 % årligt. I lyset af Rødovres placering som en af de kommuner, der anvender flest penge pr. elev, er det naturligt, at der budgetteres med færre midler pr.

elev, hvilket også er sket. I praksis er det ikke slået igennem, og forbruget pr. elev viser en stigende tendens. Den voksende ubalance er, jf. tabel 9, tilnærmelsesvis ligeligt fordelt på faldende budget pr. elev og stigende forbrug pr. elev.

Det har store konsekvenser at betragte 2014 som baseline i stedet for 2013. Den årlige tilvækst af elever på gennemsnitlig 1,5 % fra 2013, skal ses i sammenhæng med en udvikling i elevtallet fra 2013 til 2014 på 256 elever – altså en stigning på et år på 6 %. For at give et billede af betydningen, er det valgt i tabel 10 at anvende 2013 som baseline, og for eksemplets skyld at "lade som om", at organisationsændringen allerede er gennemført i 2013 og såvel budget som forbrug derfor reduceret med 36 mio. kr. i 2013.

Tabel 10. Den økonomiske udvikling for det samlede skoleområde. Baseline 2013

"Makroniveau"	2013	2017	Udvikling	I pct.
Budget mio. kr.	386	392	6	1,6
Forbrug mio. kr.	377	413	36	9,5
Antal elever	4.271	4.735	464	10,9
Budget pr. elev	90.377	82.788	-7.589	-8,4
Forbrug pr. elev	88.270	87.223	-1.047	-1,2

Uanset valg af baseline år er der tale om et fald i budget pr. elev, men der er markant forskel på niveauet fra 1,9 % med udgangspunkt i 2014 til 8,4 % med udgangspunkt i 2013. Med 2014 som baseline er der tale om et øget forbrug pr. elev, mens 2013 som udgangspunkt betyder, at Skoleafdelingen har formået at reducere forbruget pr. elev.

#### Specialelever

Antallet af specialelever er øget i perioden, men slet ikke i samme takt som det samlede elevtal. Stigningen på 13 elever fra 2013 til 2017 kan omsættes til under 5 % - altså det halve af den generelle udvikling. Det betyder, at andelen af specialelever er reduceret fra 6,8 % til 6,4 % i samme periode.

Til gengæld er kommunen i samme periode tilnærmelsesvis ophørt med at integrere specialeleverne i normalklasserne. Det er muligvis mere et spørgsmål om registrering end praksis, da i hvert fald nogle af skolerne via ressourcecentret bruger projekter som basis for elevernes udvikling. Hvor økonomien til projekter tages fra er ikke gennemskueligt.

Rødovre Kommune er sammenlignet med andre kommuner på en række områder. Kendetegnende er, at Rødovre i samtlige sammenligningspunkter ligger i den tunge ende af kommunerne. Det gælder også segregeringsgraden, ikke mindst for de små alderstrin ved overgang fra dagtilbud til skole, hvilket kan betyde, at andelen af specialelever risikerer snart at vokse igen. Det betyder i så fald også, at Rødovre vil bevæge sig endnu længere fra gennemsnittet af de øvrige kommuner, hvor kommunen som nævnt andet sted ligger på indeks 150 af gennemsnittet.

#### Specialområdet økonomi

Som end del af baggrunden for analysen indgår en formodning om, at udgifterne til specialundervisningsområdet stiger markant, og der var et merforbrug på 12 mio. kr. i 2017 på

dette område. Denne formodning er søgt efterprøvet i analysen. Var der i 2017 et merforbrug på 12 mio. kr. på området, hvorfor var det i givet fald opstået, og hvad kan der evt. gøres for at undgå, at problemet opstår igen?

Økonomien er delvist opdelt på almen og specialområdet i budgetlægningen. Tildelingen til skolerne ses som en samlet ramme, med et – måske udtrykt - ønske om en adskillelse af de to områder i registrering af forbruget. Et stykke ad vejen er forbruget da også adskilt, men der er mange problemer forbundet med det, herunder ikke mindst opgørelse og af-rapportering i forhold til et uklart budgetgrundlag. Næsten alle modtagne data til belysning af udviklingen er derfor behæftet med usikkerhed.

For de senere år fremgår udviklingen af nedenstående tabel.

Tabel 11. Udvikling i forbrug på specialundervisningsområdet

Mio. kr. pr. år		2015	2016	2017
Budget	Køb og salg	39,1	41,5	36,7
	Intern	30,9	32,3	36,2
	i alt	70	73,8	72,9
Forbrug	Køb og salg	40,8	43,6	48,6
	Intern	18,9	22,3	22,9
	i alt	59,7	65,9	71,5
Difference	Køb og salg	1,7	2,1	11,9
	Intern	-12	-10	-13,3
	i alt	-10,3	-7,9	-1,4

Som det fremgår er stigningstakten betydeligt større i forbruget end i budgettet, men der knytter sig særlig opmærksomhed til 2 forhold. For det første at forbruget i alle år, også 2017, ligger under det korrigerede budget. Og for det andet, at den eksterne del af budgettet reduceres markant fra 2016 til 2017, selv om alle statistikker viser, at udviklingen (behovet) går den modsatte vej. Det virker ikke logisk, men der kan selvfølgelig være knyttet nogle forudsætninger til, der ikke er synlige i det modtagne materiale.

Et forhold, der måske kan ligge skjult heri, er økonomien knyttet til enkeltintegrerede elever, der pt. ikke opgøres eksplicit – i hvert fald ikke generelt.

Den antagelse, der ligger til grund for analysen, om at udgifterne til specialundervisningsområdet skulle være voldsomt stigende, kan ikke bekræftes alene ud fra de tilgængelige data. Det er søgt at komme forholdet nærmere gennem inddragelse af den samlede økonomi for skoleområdet. Økonomiafdelingen finder at koblingen mellem tallene for det samlede skoleområde og tallene på specialområdet er så uklar, at der ikke på den baggrund kan drages specifikke konklusioner om specialområdets økonomi.

### *Detailvurdering af merforbrug i 2017*

Samlet set voksede antallet af specialelever fra 299 til 302. Antallet af specialelever der blev inkluderet i normalklasserne faldt fra 6 til 1. Det betyder at antallet af ekskluderede specialelever voksede fra 293 til 301, altså en vækst på 2,7 %.

Antallet af elever til eksterne specialskoler forblev stort set uændret, men til gengæld visiterede kommunen 7 elever mere til eget specialskoletilbud, Skovmoseskolen. En markant stigning i forhold til de 23 elever fra kommunen der var i tilbuddet i 2016.

Yderligere 4 af de elever, der gik i ekstern specialskole modtog et af de 7 dyreste tilbud, der samtidig steg i pris (som alle eksterne tilbud).

Antallet af elever i eksterne gruppeordninger faldt, mens antallet i de interne gruppeordninger stort set var uændret. Til gengæld var der relativt store forskydninger i fordeling mellem skolerne, hvor Hendriksholm mistede 7 elever og Valhøj fik yderligere 8.

I gennemsnit koster en elev på Valhøj mere end det dobbelte af en elev på Hendriksholm.

Omsætning fra antal til kroner, er selvfølgelig behæftet med nogen usikkerhed, men gøres forsøget, kan resultatet estimeres som nedenfor.

Hvis den gennemsnitlige fordeling af ekskluderede specialelever i 2017 havde fulgt samme mønster som i 2016, ville det i sig selv medføre et yderligere forbrug på ca. 2 mio. kr.

7 ekstra elever til Skovmoseskolen svarer til ca. 3,2, mio. kr. hvorfra skal trækkes udgiften fra det tilbud, eleven ellers ville have været i. Det vil måske være realistisk at anslå en netto-merudgift i størrelsesordenen 2 mio. kr.

De øvrige forskydninger, herunder 4 elever i dyrere eksterne tilbud og generelle prisstigninger på tilbuddene kan forsigtigt anslås til 1 mio. kr. (og vil formentligt være højere).

Samlet set kan der således med relativ stor sikkerhed gøres rede for en faktisk forbrugsudvikling fra 2016 til 2017 på 5 mio. kr.

## **4. Konklusion og anbefalinger**

### **Konklusion**

Rødovre Kommune er udfordret på skoleområdet, og dermed også på specialundervisningsområdet. Kommunen lykkes til dels med inklusionspolitikken, og andelen af elever, der ekskluderes fra almen-området er faldende. I sammenligning med andre kommuner er segregeringsgraden og udviklingen i samme imidlertid meget høj, hvilket giver anledning til den kritiske gennemgang af praksis, som nærværende analyse er udtryk for.

På baggrund af analysen kan det konkluderes:

- Rødovre Kommunes segregeringsgrad er meget høj i forhold til gennemsnittet af andre kommuner. Den store forskel kommer allerede til udtryk meget tidligt - ved

overgang fra daginstitution til skole, hvilket indebærer risiko for endnu større forskel i fremtiden.

- Visitationsgrundlaget fungerer og visitationen gennemføres som forudsat, men der er behov for at udvikle en visitationspraksis, der i højere grad afspejler tværfaglighed og helhedsperspektiv.
- Der er som hovedregel sammenhæng mellem behov og de visiterede tilbud, men det er sandsynligt, at der i nogle tilfælde kunne optimeres yderligere – økonomisk og fagligt – ved en ændret organisering og gennemførelse af visitationen.
- Der ligger et potentiale i at udvikle og tilpasse kommunens egne gruppeordninger, både for kommunen som leverandør og betaler og for de elever, der skal have gavn af tilbuddet. Udvikling af kommunens egne tilbud giver mulighed for at optimere ressourceudnyttelsen i omfang og i nogle tilfælde i kvalitet.
- Økonomistyringen i bredeste betydning fungerer ikke. Det gælder især i udvekslingen mellem centralt og decentralt niveau. Generelt er der stor usikkerhed om data. Kvantitative data skal derfor anvendes med forsigtighed. I den udstrækning, de foreliggende data anvendes, kan antagelsen om et væsentligt større merforbrug på specialundervisningsområdet i 2017 ikke bekræftes. Forbruget er øget, og forøgelsen kan forklares gennem større behov i form af marginalt flere specialelever, øget gennemsnitlig tyngde og stigende priser på tilbud.
- Der er mulighed for at udvikle specialundervisningsområdet, herunder visitationen til specialundervisningsområdet og ikke mindst den økonomiske styring af området. Der er et potentiale – kvalitetsmæssigt og økonomisk – i den interne optimering, og et større potentiale i nedbringelse af segregeringsgraden.

## Anbefalinger

Incitare anbefaler, at Rødovre Kommune gennemfører følgende udviklingstiltag:

### *Visitationsmodel*

Der udarbejdes en ny visitationsmodel. Udviklingsopgaven omfatter som minimum 3 væsentlige elementer:

- Organisering
- Processer
- Aktører

De 3 elementer er uddybet nedenfor:

- Organisering af arbejdet, herunder den interne organisering af PPR. Organiseringen omfatter udvikling, beslutning, implementeringsforberedelse/-plan, implementering og drift samt efterfølgende opfølgning og evaluering.
  - Et eller flere udvalg
  - Sammensætning af udvalget/udvalgene med hensyn til faglighed, fleksibilitet og effektivitet
  - Konkretisering af målgruppen for det enkelte udvalgs virke
  - Bidrag fra PPR
  - Organisering af PPR så krydspres undgås eller minimeres
  
- Udvikling/tilpasning af procedurer og standarder i overensstemmelse med organiseringen
  - Specificeret og opdateret visitationsgrundlag, herunder evt. standarder og serviceniveaubeskrivelser
  - Definition og afgrænsning af processer/arbejdsgange (et hovedflow pr. udvalg)
  - Definition af start (input) og slut (output) samt aktiviteter i et sammenhængende flow, herunder kobling til anvendte værktøjer (skabeloner, databaser mm.)
  - Gennemgang og optimering af værktøjer til anvendelse i visitationsprocessen
  - Tidsplan i flowet og mødestruktur
  - Dokumentation af proces
  
- Præcisering af de deltagende aktører, deres roller, ansvar og opgaver
  - Hvem skal deltage, og hvad skal de bidrage med?
  - Vurdering af kompetencer – behov, eksisterende kompetencer og evt. kompetencegab
  - Forventninger, introduktion og evt. efteruddannelse

Visitationsmodellen skal også indeholde en beskrivelse af den fremtidige revisitation for at tilføre denne proces større værdi.

### **Tidlig segregering**

Visitationspraksis ved overgang fra dagtilbud til skole og før overgang gennemgås og optimeres. De foreliggende data tyder på, at det allerede er i 0. klasse eller tidligere, at segregeringsgraden adskiller Rødovre fra andre kommuner.

Optimeringen kan indeholde eller suppleres med en egentlig analyse af dagtilbudsområdet, med fokus på organisering, kompetencer og de pædagogiske miljøer i forhold til målgruppen.



### **Egne tilbud**

Fleksibiliteten i kommunens egne tilbud udvikles, således at en forholdsvis større andel af eleverne kan rummes inden for kommunen. Det giver mulighed for bedre udnyttelse af kapaciteten og kræver:

- Brede og mere rummelig definition af målgruppen, der gør det muligt at visitere til et "miljø" frem for til en "kasse"
- At ressourcecentret i alle skoler i endnu højere grad bringes i spil

### **Samarbejdet med BØFA**

Af hensyn til ressourceudnyttelse og kvalitet i tilbuddene skal samarbejdet mellem skoleafdelingen og BØFA forbedres. I lighed med Skoleafdelingen, bør BØFA's opfattelse af det nuværende samarbejde og konsekvenserne heraf inddrages. Herefter skal der fokuseres på udvikling af den formelle del:

- Samarbejdsområder (inkl. visitationen)
- Grænseflader og ansvarsfordeling
- Evt. fælles målsætninger i forhold til specialundervisningsområdet
- Evt. aftaler (for at undgå utilsigtet kassetækning mv.)

Og den praktiske del:

- Relationsopbygning
- Samarbejdsprocesser i praksis
- Uformelle kontakter

### **Økonomistyringsmodel**

Der skal udvikles en styringsmodel, der er enkel i sin tilgang, effektiv i anvendelse og kommunikation og gennemsigtig. Den økonomiske styring skal gentænkes, og styringsparametrene skal defineres. Det gælder for den samlede styringskæde, og omfatter:

- Principper.
  - Herunder principper for fordeling af ansvaret (økonomiafdeling/skolechef – skolechef/skoleleder – internt på den enkelte skole). Med det omfang specialundervisningsområdet har økonomisk, bør man kunne følge op på det. Det betyder, at specialundervisningsområdet skal være entydigt defineret og økonomien skal være adskilt fra almen-området. Principperne skal omfatte styring, opfølgning og rapporteringsfrekvens.
- Mål og rammer.
  - Mål og rammer udarbejdes i sammenhæng med beskrivelse af visitationsgrundlag og serviceniveau. Er det acceptabelt, måske endda tilsigtet, at Rødovre har den placering i sammenligning med andre kommuner? Skal der strammes op på mål eller fastlægges nye mål og/eller rammer på nog-

le områder? Hvordan ønskes udviklingen specifikt på specialundervisningsområdet?

- Budgetlægning og budgetforudsætninger.
  - Udarbejdelse/tydeliggørelse af proces for budgetlægning. Hvem har ansvaret, hvem udfører de definerede aktiviteter, og hvordan ser tidsplanen for processen ud? Det fastlægges, hvilke budgetforudsætninger der anvendes og hvordan de anvendes. Budgetforudsætningerne drøftes med berørte parter, så der opnås indsigt og fælles forståelse.  
Det anbefales som en del af processen at styrke den fælles koordinering med deltagelse af egen specialskole og de af kommunens skoler, der driver gruppeordninger.
- Tildeling.
  - Tildelingsproceduren udarbejdes/tydeliggøres og formidles. Proceduren indeholder som andre processer ansvars- og opgavefordeling samt tidsplan. Sammenhængen med budgetforudsætningerne skal være tydelig. Både for elever der budgetteres enkeltvis (specialskole) og for den klassevise tildeling der typisk anvendes for gruppeordningerne. Der skal skabes klarhed over, hvordan der tildeles ressourcer til enkeltintegrerede elever og projekter mv.
- Disponering og styring.
  - De respektive skolers disponerings- og styringsproces skal være afstemt og dokumenteret. Det skal herunder klart fremgå, i hvilken udstrækning den enkelte skole kan prioritere og omfordele ressourcerne. I den udstrækning, det ikke er dækket af principperne, bør det fremgå, hvordan mer- og/eller mindreforbrug skal håndteres.
- Registrering og kontering.
  - Det skal sikres, at grundlaget for korrekt og ensartet registrering af forbruget er til stede, og at de involverede medarbejdere er klædt på til at løfte opgaven. Der må ikke være tvivl om, hvad der registreres på hvilket niveau i organisationen og hvilke konti, der skal anvendes til de respektive udgiftsposter.
- Opfølgning.
  - Der skal anvendes en fast procedure for opfølgning. For at sikre mulighed for indgriben, bør der være månedlig opfølgning på alle væsentlige poster i alle driftsenheder. Ansvar for opfølgningsaktiviteterne skal være tydeligt, ligesom der ikke må være tvivl om handlepligten, hvor opfølgningen giver anledning til det.

- Rapportering.
  - Det anbefales at rapportering primært sker som nøgletalsrapportering. De væsentligste nøgledata, primært kvantitative, defineres. Proces og værktøj udarbejdes eller beskrives, herunder ansvarsdeling, hvilke data der rapporteres internt på den enkelte skole, fra skolerne til skolechefniveau, fra skolechefniveau til forvaltningschefniveau og til politisk niveau mm. Detaljeringsgrad i data og frekvens for rapportering kan og bør reduceres i takt med rapportering opad i organisationen.

I arbejdet indgår definition af relevante nøgletal og opdatering af årshjul for økonomisk styring, og modellen skal være knyttet til den fremtidige visitationsmodel. Det antages, at økonomistyringen kan varetages i eksisterende IT-systemer. Skulle det ikke være tilfældet på alle områder, er det en del af udviklingsopgaven at vurdere, hvorvidt systemet kan tilpasses, eller om man skal gå på kompromis, med nogle ønsker til indhold i og output af økonomistyringsmodellen.

Styringsprocessen udvikles og dokumenteres for at opnå, at alle elementer gennemføres sikkert og ensartet. Af processen skal fremgå den præcise ansvars- og opgavefordeling mellem aktørerne, ikke mindst i forhold til samspillet med Økonomiafdelingen. Det betyder også, at økonomistyringsmodellen, når den er beskrevet, skal drøftes og besluttes i fællesskab mellem Økonomiafdelingen og Børne- og Kulturforvaltningen.