



KONSULENTVIRKSOMHED

Analyse af det specialiserede social- og specialundervisningsområde

Nordfyns Kommune

29. april 2019

Indholdsfortegnelse

1	Baggrund og formål.....	3
1.1	Fremgangsmåde	3
2	Overordnede vurderinger og anbefalinger	4
3	Samarbejde om forebyggelse og inklusion i overgangene	6
3.1	Overgang fra sundhedspleje til dagplejer og dagtilbud	7
3.2	Overgang fra dagtilbud til skole.....	8
3.3	Overgange fra alment til specialiseret.....	9
3.4	Overgange fra specialiseret til almen.....	11
4	Kapacitetsopbygning til inklusion	11
5	Tilbudsviften og kvalitet i indsatserne	13
6	Målrettet visitation og opfølgning	14
7	Økonomi og styring	16

1 BAGGRUND OG FORMÅL

Nordfyns Kommune har i Budgetaftale 2019-2022 besluttet at få udarbejdet en samlet analyse der skal belyse tilbud og effekter af bl.a. de mere specialiserede områder og tilbud indenfor børne- og ungeområdet. Herunder bl.a. brug af eksterne tilbud, specialbørnehaver, Nordfyns Børne- og Familiecenter og Center for Læring og Trivsel. KL's Konsulentvirksomhed (KLK) har derfor i perioden januar til april 2019 gennemført en analyse for Nordfyns Kommune.

Formålet med analysen er at afdække, hvordan Nordfyns Kommune kan skabe helhedsorienterede løsninger i den tværgående indsats på børne- og ungeområdet i forhold til specialundervisning, inklusion, Center for Læring og Trivsel samt Nordfyns Børne- og Familiecenter.

Analysen skal danne baggrund for Nordfyn Kommunes videre arbejde med en strategi- og udviklingsplan for den tværgående indsats på børne- og ungeområdet. Strategien skal sikre, at børn med undervisningsbehov på grænsen af almenområdet samt børn med særlige undervisningsbehov får et skoletilbud, som matcher deres behov og skaber læring og trivsel.

Dette notat indeholder KLK's vurderinger og anbefalinger til udviklingsmuligheder i Nordfyns Kommune. Udover nærværende notat, står analysen også på en **relationsanalyse**, som er vedlagt som bilag.

1.1 FREMGANGSMÅDE

Projektet har følgende grundlag og empiri:

- **16 fokusgruppeinterviews** med ledere, medarbejdere, politikere og borgere med fokus på temaerne forebyggelse og inklusion, visitation og tilbudsvifte, kvalitet og effekt samt økonomi og styring. Medarbejdere og ledere har været blandet på tværs af afdelinger for at skabe dialog og fælles forståelse blandt deltagerne.
- **5 workshops** med identificering af mål samt validering og nuancering af indtryk og foreløbige vurderinger fra KLK's side – her har KLK præsenteret indtryk og foreløbige vurderinger og faciliteret en drøftelse med medarbejdere og ledelse på tværs af afdelingerne.
- **Ca. 300 besvarelser af spørgeskemaundersøgelse** om samarbejde og relationel koordinering mellem ledere og medarbejdere i forskellige afdelinger. Spørgeskemaundersøgelsen har resulteret i en selvstændig relationsanalyse, som er vedlagt som bilag.
- Gennemgang af skriftligt materiale fra kommunen, i form af beskrivelser af visitationsprocesser, tildelingsmodeller, styringsmodel, organisationsstruktur mv.

Projektet er gennemført med tæt inddragelse af ledere og medarbejdere. Den metodiske tilgang i processen har været at skabe mest mulig tværgående dialog undervejs med fokus på fælles udfordringer og udvikling. KLK har arbejdet faciliterende og udfordret udsagn og praksis undervejs. KLK er blevet mødt med et højt engagement, motivation, åbenhed og forandringsparathed fra alle deltagende ledere og medarbejdere i Nordfyns Kommune.

2 OVERORDNEDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Det er KLK's overordnede vurdering, at:

- Skoler, dagtilbud, specialtilbud, sundhedspleje, CLT og myndighed leverer hver for sig gode indsatser i relation til forebyggelse, inklusion og specialundervisning. Dog er samarbejdet mellem enhederne svagt, hvilket ikke understøtter helhedsorienterede løsninger for børnene i Nordfyns Kommune. Helhedsorienterede løsninger forstås som at der sikres gode, koordinerede overgange for barnet med bedst mulig kvalitet og effekt.
- Der ses eksempler på høj faglighed og stærke kompetencer blandt ledere og medarbejdere i Nordfyns Kommune på særligt skole- og dagtilbudsområdet. Kompetencer til inklusion og forebyggelse er langt hen ad vejen tilstede i kommunen, men er spredt. Det betyder, at ressourcer til kapacitetsopbygning ikke alle steder udnyttes hensigtsmæssigt, og at specialiserede kompetencer ofte er svært tilgængelige. Enkelte steder vil der være behov for at styrke de specialiserede kompetencer.
- Visitationsprocessen til specialtilbud understøtter kun i mindre omfang kvalitet og effekt i indsatserne. Fx er der sjældent beskrevet et formål og mål med en visitation, hvilket betyder at specialtilbuddene ikke ved, hvilken retning de skal arbejde i for at bringe barnet tættere på almenmiljøet.
- Tilbudsviften er ikke tilstrækkeligt specialiseret. Specialtilbuddene er i høj grad organiseret geografisk og med henblik på at fastholde børn tæt på det kendte miljø i nærområdet og med kort transporttid til skole. Specialtilbuddene skal derfor ofte rumme mange forskellige målgrupper og er derfor ikke særligt specialiserede.
- Der mangler fokus på re-inklusion. Distriktskolerne slipper ofte barnet, når det segregeres til et specialtilbud. Der er ikke faste procedurer for og samarbejder om at re-inkludere et barn, som er segregeret i et mere specialiseret tilbud.

Vurderingerne er uddybet i de enkelte kapitler i notatet. I nedenstående skema er KLK's overordnede anbefalinger samlet.

INDSATSOMRÅDE	KLK'S ANBEFALING
Styrket samarbejde om overgang fra sundhedspleje til dagtilbud	<ul style="list-style-type: none">• Styrk sundhedsplejens og dagplejens mulighed for at få sparring til at vurdere, om familiens situation kalder på en underretning.• Styrk medarbejdere og ledere i at gå ind i vanskelige samtaler med forældre, når barnets trivsel er på spil.• Overvej at øge muligheden for, at sundhedsplejerskerne kan følge barnet efter det første fyldte år.• Styrk implementering af et fælles sprog på tværs af sundhedspleje og dagtilbud.
Styrket samarbejde om overgang fra dagtilbud til skole	<ul style="list-style-type: none">• Tydelighed om forskellige inklusionsindsatser i dagtilbud.• Styrk generelt samarbejdet mellem dagtilbud og skole med fokus på overgangen fra børnehave til 0. klasse. Styrk specifikt samarbejdet og kommunikationen om børn med særlige behov i førskolen.• Styrk ledere og medarbejdere i at gå ind i vanskelige samtaler med forældre, når barnets trivsel er på spil.

Styrket samarbejde om overgang fra alment til specialiseret tilbud	<ul style="list-style-type: none">• Styrk struktur og procedurer i det forebyggende og foregribende arbejde. Fx i form af fælles metoder til at vurdere bekymring for et barn.• Præciser roller og ansvar i konsultative møder og dialogmøder.• Styrk socialrådgivernes rolle i helhedstænkningen omkring barnet. Bl.a. ved at arbejde målrettet med den relationelle koordinering mellem socialrådgivere og de relevante samarbejdspartnere.
Styrket samarbejde om overgang fra specialiseret til alment tilbud	<ul style="list-style-type: none">• Fastsæt en procedure eller proces for re-inklusion i almenmiljøet eller mindre specialiserede tilbud.• Distriktskolen bør systematisk følge med i barnets progression mod tilbagevenden til almenmiljøet.• Tydeliggør formål og mål med specialiseret indsats for barnet.• Styrk dialogen med forældrene. Forældrene bør til enhver tid have viden om hvad planen for barnet er.• Sikre fastholdelse i almenmiljøet, når barnet er re-inkluderet, fx ved at de nødvendige faglige kompetencer er tilgængelige til at støtte op om barnet og dets behov.
Kapacitets-opbygning til inklusion	<ul style="list-style-type: none">• Styrk organiseringen af de specialiserede kompetencer på den enkelte skole med henblik på at sikre en stærkere og mere ensartet inklusionsindsats for alle børn.• Skab en organisering, som sikrer at de stærke kompetencer i de specialiserede tilbud bringes i spil i forhold til inklusion på almenområdet.• Styrk ledere og medarbejdere i at gå ind i vanskelige samtaler med forældre, når barnets trivsel er på spil.
Tilbudsviften og kvalitet i indsatsen	<ul style="list-style-type: none">• Øg specialiseringen af specialtilbuddene og koordinér specialtilbud på tværs af distrikter.• Udarbejd en indsatsstrappe for inklusion og specialundervisning, som starter på almenområdet med de forebyggende tilbud, indeholder de foregribende tilbud i almenområdet og slutter med de indgribende tilbud, hvor barnet er i et specialmiljø.• Redefiner og inkorporer Familiehusets tilbud i en fælles indsatsstrappe. Revurder i forlængelse heraf kompetencebehovet i Familiehuset.
Målrettet visitation og opfølgning	<ul style="list-style-type: none">• Tilrettelæg en visitationsproces, der sikrer barnet den bedst mulige overgang.• Styrk kendskabet til barnets udvikling og behov ifm. visitationerne. Fx ved at styrke det forberedende og afklarende arbejde forud for visitationen samt ved at skabe en stærkere systematik i udarbejdelsen af de nødvendige beskrivelser som PPV'en.• Større deltagelse af barnets relevante nære parter i afklaringen op til visitationen eller på selve visitationsmødet.• Formuler formål og mål med visitationer til specialundervisning, som specialtilbuddet kan bruge som udgangspunkt for det specialpædagogiske arbejde med henblik på re-inklusion.• Afklar visitationsprocessen til Heldagsskolen, så straks-visitationer undgås og det er tydeligt om en børnefaglig undersøgelse er obligatorisk.
Økonomi og styring	<ul style="list-style-type: none">• Tildelingsmodellen bør evalueres med henblik på om den understøtter den ønskede strategi.• Tydelig forventningsafstemmende dialog mellem forvaltning og ledere med henblik på en koordineret inklusionsindsats og -tilbudsvifte, der sikrer et ensartet serviceniveau, en effektiv udnyttelse af ressourcerne og en fortsat fleksibilitet for skolelederne.• Etabler et styringscockpit, der ud fra viden om mængder og priser kan bidrage til prognostisering og planlægning af tilbudsviften.

KLK's anbefalinger er givet med henblik på det forestående strategiarbejde, dvs. at anbefalinger visse steder er på et overordnet niveau, som kan udfoldes under strategiarbejdet. Dog er der flere steder foreslået **"Inspiration til implementering"** i forlængelse af anbefalingerne for at blive mere konkret og vise en mulig vej videre.

KLK foreslår, at anbefalinger bør ses i et barneperspektiv i det forestående strategiarbejde. En måde at gøre det på er at arbejde med en række spørgsmål, som fokuserer udviklingsinitiativerne ind på formålet, nemlig at sikre effekt for barnet. I nedenstående boks er der givet eksempler på hvilke spørgsmål der kan arbejdes med for at sikre barneperspektivet.

Spørgsmål til det videre arbejde med at omsætte anbefalinger til strategi:

- Hvilken effekt kunne anbefalingerne have for barnet?
- Hvad er der brug for at du eller andre gør for at få anbefalingerne bragt til virkelighed?
- Hvilke ideer har du til konkrete forslag, der kan understøtte anbefalingen?
- Set fra barnets perspektiv, hvad er så det vigtigste at komme i gang med?

3 SAMARBEJDE OM FOREBYGGELSE OG INKLUSION I OVERGANGENE

Nordfyns Kommune arbejder i dag indgående med forebyggelse og inklusion i alle afdelinger. Der er mange gode eksempler på hvor den enkelte skole, daginstitution, sundhedsplejerske, socialrådgiver og familiekonsulent lykkes med inkluderende og forebyggende indsatser.

Der hvor de største udfordringer opstår, er i overgangene mellem tilbuddene – hvad enten det er i alment eller specialiseret regi. Set i et barneperspektiv udgør overgange en ekstra risiko, da barnet tages ud af sin vante hverdag og skifter til noget nyt, som byder på nye udfordringer og usikkerhed for barnet.

Det er også i overgangene mellem tilbud, at der er et særligt behov for og anledning til at samarbejde. Relationsanalysen, som KLK har foretaget ved at udsende spørgeskemaer til ledere og medarbejdere, viser, at mange tilbud og afdelinger har svage samarbejder og professionelle relationer. KLK vurderer, at overgange udgør en række anledninger for Nordfyns Kommune til at styrke samarbejdet med at skabe konkrete indsatser for barnet. Samarbejdet skal dermed ikke kun ses i et organisatorisk perspektiv, men først og fremmest i et perspektiv, hvor hensigten er at skabe positive effekter for børnene.

Når relationerne skal styrkes, kan det derfor ske gennem en styrkelse af fælles processer og indsatser. Omdrejningspunktet for samarbejdet er at skabe helhedsorienterede indsatser og herunder overgange for barnet. Derved kan bedre samarbejde føre til bedre kvalitet i tilbuddene, større effekt af indsatserne og gøre en vigtig forskel for barnet.

Overordnet set optræder der potentielt set to typer af overgange i barnets møde med de kommunale tilbud. Først og fremmest er der de kronologiske overgange fra sundhedspleje til dagpleje og dagtilbud og videre til skolen, som er illustreret i figuren nedenfor.

Sundhedspleje



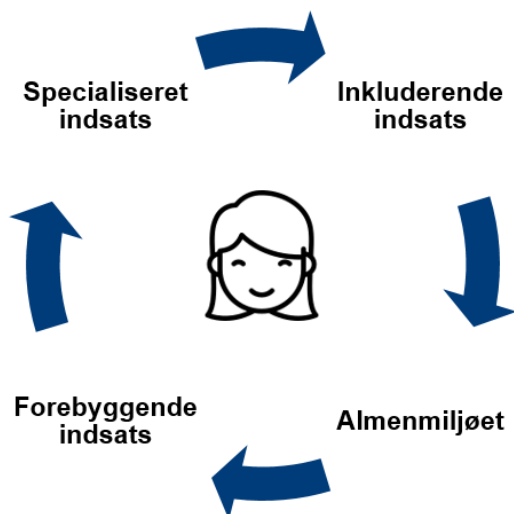
Dagtilbud



Skole



Derudover vil nogle børn få behov for et mere specialiseret tilbud, enten i form af en forebyggende indsats, en inkluderende indsats eller en specialiseret indsats, som vist i figuren nedenfor.



I de følgende afsnit beskrives anbefalingerne til de enkelte overgange.

3.1 OVERGANG FRA SUNDHEDSPLEJE TIL DAGPLEJER OG DAGTILBUD

Sundhedsplejen har i dag primært et sundhedsperspektiv i sin indsats. Der er dog en bevidsthed om, at sundhedsplejen fremover skal arbejde bredere med forebyggelse. Mange sundhedsplejersker oplever, at de står meget alene med vurderingen af, om der er bekymring for et barn eller en familie. Samtidigt oplever dagtilbud indimellem at modtage børn, hvor det vækker undring, at der ikke tidligere er foretaget en underretning.

"Vi vil ikke putte mærkat på, så derfor sætter vi ikke ind tidligt – men det er også godt at sætte ind tidligt. Vi skal som ansatte i dagtilbuddet tænke, at det er godt at iværksætte en tidlig indsats – uden at sætte mærkat på. Berøringsangsten skal væk"

Pædagog i dagtilbud

Også i forhold til dagplejen opleves udfordringer. Det opleves, at dagplejen ofte ikke ser de begyndende problemer og ikke i tilstrækkelig grad involverer socialrådgiverne. Derved er der somme tider væsentlige sociale problemer, når et barn begynder i børnehaven.

KLK's anbefalinger til styrket samarbejde og øget effekt:

- Styrk sundhedsplejens og dagplejens mulighed for at få sparring til vurderingen af, om familiens situation kalder på en underretning, fx via sparring fra en kollega, en konsultativ socialrådgiver eller familiekonsulent.
- Styrk medarbejderne i at gå ind i vanskelige samtaler med forældre, når barnets trivsel er på spil.

- Overvej at øge muligheden for, at sundhedsplejerskerne kan følge barnet efter det første fyldte år. Sundhedsplejen kan bl.a. bidrage til at opspore sociale problemer hos børn i dagplejer tidligere.
- Styrk implementering af et fælles sprog på tværs af sundhedspleje og dagtilbud. Dette kan fx være Signs of Safety (SOS) og/eller Circle of Security (COS), som der allerede arbejdes med i dele af Nordfyns Kommune. Dette kan endvidere ruste sundhedsplejerskerne yderligere til at vurdere bekymringsgrad for barnet.

3.2 OVERGANG FRA DAGTILBUD TIL SKOLE

De almene dagtilbud er gode til at inkludere børn med særlige behov, fx ved at kompensere med ekstra opmærksomhed. Det er isoleret set godt og hensigtsmæssigt. Men i takt med at flere børn i en tidlig alder får særlige behov, skal børnehaverne også være opmærksomme på hvordan der kan arbejdes med børnenes særlige behov på en måde, som giver børnene de bedste muligheder for at overgå til skolen, hvor voksenopmærksomheden ikke er lige så intensiv og kravene til barnet om selvstændighed er større end i børnehaven.

Det betyder, at pædagogerne i børnehaven altid skal se efter adfærd hos børnene, som vil gøre det vanskeligt for barnet at fungere i skolen. Børnehavepædagogen skal være klar til at gå i dialog med forældrene om dette og sætte ind med særlig opmærksomhed, når det observeres. KLK vurderer, at dagtilbuddene i Nordfyns Kommune allerede i høj grad har denne opmærksomhed. Det vurderes også, at denne opgaves omfang og kompleksitet er stigende. Derfor vil det være hensigtsmæssigt at arbejde med at styrke pædagogerne til at løfte den opgave.

Det fremgår af relationsanalysen, at både dagtilbud og almenskolerne betragter den gensidige relation som *mindre god*. Derfor kan denne relation styrkes, for at sikre den bedst mulige overgang fra dagtilbud til skole både for børn med almene og med særlige behov.

KLK's anbefalinger til styrket samarbejde og øget effekt:

- Tydeliggør hvornår dagtilbuddet arbejder med at inkludere børn med særlige behov ved at kompensere med ekstra opmærksomhed, og hvornår der arbejdes målrettet ift. bekymringer for barnets mulighed for at indgå i almenmiljøet i skolen.
- Styrk generelt samarbejdet mellem dagtilbud og skole med fokus på overgangen fra børnehave til 0. klasse. Styrk specifikt samarbejdet og kommunikationen om børn med særlige behov i førskolen.
- Styrk ledere og medarbejdere i at gå ind i vanskelige samtaler med forældre, når barnets trivsel er på spil.

Inspiration til implementering

Samarbejdet mellem dagtilbud og skole kan styrkes ved at udarbejde en meget præcis overgangsprocedure for børns overgang mellem skole og dagtilbud. Dermed styrkes oplevelsen af at modtage præcise og brugbare informationer i rette tid, samt oplevelsen af at arbejde sammen om et fælles mål.

Udgangspunktet for materialet er, at dagtilbuddene har til opgave at sikre at børnene er skoleparate, når de forlader dagtilbuddet. Samtidigt har skolerne til opgave at sikre, at læringsmiljøet i indskolingen er pædagogisk klar til at modtage alle de børn, som kommer fra dagtilbuddet – selvom disse børn i stigende grad har forskellige forudsætninger.

Overgangsproceduren kan eksempelvis indeholde:

- Overgangsskema, hvor barnets skoleparathed vurderes ud fra en række parametre, som er drøftet mellem forvaltning, dagtilbud og skoler.
- Tidsplan for dialog om barnet ud fra overgangsskema og eventuelt med inddragelse af forældrene. Herunder datoer for vurdering af eventuelt behov.
- Fælles pædagogisk materiale – fx bøger – som går igen fra dagtilbud til skole for skoleudsættelse.

3.3 OVERGANGE FRA ALMENT TIL SPECIALISERET

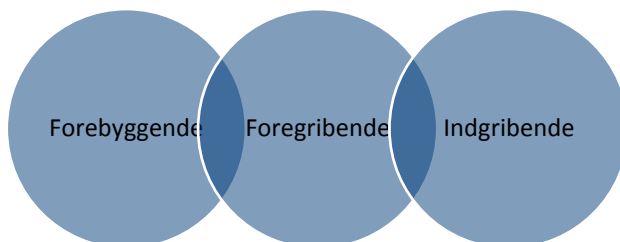
Almenskolerne har fokus på at inkludere eleverne. Antallet af børn, der segregeres til specialtilbud, er faldet kraftigt i Nordfyns Kommune. Kultur og bevidsthed om inklusion er styrket væsentligt over de senere år, hvilket KLK vurderer har en væsentlig rolle i nedbringelsen af segregeringsprocenten.

Konsultative møder er et eksempel på en fælles måde at arbejde forebyggende på, som går på tværs af afdelinger og fagligheder. Medarbejdere og ledere giver udtryk for en vilje til og en hensigt om et tæt og konstruktiv tværgående samarbejde gennem konsultative møder og dialogmøder.

Nogle socialrådgivere oplever, at den nye struktur med konsultative møder og dialogmøder kan være en udfordring, idet afholdelsen af konsultative møder kan forsinke øvrige indsatser, eller fordi socialrådgiverens rolle på møderne er uklare.

KLK vurderer, at strukturen omkring at arbejde forebyggende (generelt) og foregribende (ift. det enkelte barn) kan tydeliggøres og styrkes. En mulig vej er, at udbrede eksisterende metoder og værktøjer, som i dag anvendes lokalt i tilbud og distrikterne med god erfaring.

Nordfyns Kommune kan med fordel arbejde i tre faser af bekymring for et barn, nemlig forebyggende, foregribende og indgribende som illustreret i figuren nedenfor.



Forebyggende indsatser gøres for at sikre, at alle almenmiljøer er så bredt inkluderende som muligt, i den forstand at så mange børn som muligt kan inkluderes både socialt og læringsmæssigt.

Foregribende indsatser er alt det der gøres, når et barn viser begyndende tegn på mistrivsel i almenmiljøet, for at sikre at der rettes op på situationen, og at barnet igen bringes i trivsel i almenmiljøet.

Indgribende indsatser sker, når de foregribende indsatser ikke slår til, og det er nødvendigt at give barnet et højere specialiseret miljø for igen at komme i trivsel.

KLK's anbefalinger til styrket samarbejde og øget effekt:

- Styrk struktur og procedurer i det forebyggende og foregribende arbejde (generelt). Fx i form af fælles metoder til at vurdere bekymring for et barn.
- Præcisér roller og ansvar i konsultative møder og dialogmøder.
- Styrk socialrådgivernes rolle i helhedstænkningen omkring barnet. Bl.a. ved at arbejde målrettet med den relationelle koordinering mellem socialrådgivere og de relevante samarbejdspartnere.

Se desuden afsnit 6 om visitationsprocesser og afsnit 5 om tilbudsviften.

Inspiration til implementering

Hvad angår det foregribende arbejde, er det KLK's erfaring, at tre elementer er vigtige for at bringe børn med begyndende bekymringer tilbage i social og læringsmæssig trivsel i almenmiljøet. Disse er:

1. Skab fælles sprog om og syn på bekymringer om barnet

Et fælles sprog muliggør, at de professionelle omkring barnet får grundlag for at identificere bekymrende tegn og for at kommunikere effektivt om tegnene. Et veletableret og nuanceret fælles sprog kan også give mulighed for at styrke samarbejdet i professionelle læringsfællesskaber.

Endelig giver et fælles sprog også mulighed for at nuancere og analysere bekymringen for et barn, ved at se på hvilke opretholdende faktorer, der er for den begyndende mistrivsel, som barnet er i. Fx har Dagtilbuddet i Distrikt Sønder sø udarbejdet en sammenhængscirkel, som anvendes ved bekymring for et barn. Det er et interessant eksempel på, hvordan der kan arbejdes systematisk foregribende omkring et barn i begyndende vanskeligheder.

2. Tiltag ved mistrivsel bør ikke være tilfældige eller bero udelukkende på den enkelte lærer eller pædagogs skøn. Derfor kan der med fordel på skoler og dagtilbud udarbejdes retningslinjer for, hvad der skal gøres ved bekymring for et barn. Det kan være så simpelt som at der altid skal foretages en analyse af opretholdende faktorer i teamet, at relevante vejledere altid skal inddrages, at relevante medarbejdere fra CLT altid skal inddrages, og hvordan der er dialog med forældrene. Dette sikrer, at der altid er en grundig og systematisk tilgang til fastholdelsen af barnet i almenmiljøet. Dette kan også være med til at sikre, at læreren eller pædagogen sjældnere kommer i tvivl om, hvordan de skal håndtere en inklusionsopgave.

3. Organisatorisk struktur på skolen eller dagtilbuddet skal understøtte, at den enkelte pædagog eller lærer altid kan trække på den nødvendige specialiserede bistand til det foregribende arbejde. Dette er beskrevet yderligere i afsnit 4.

3.4 OVERGANGE FRA SPECIALISERET TIL ALMEN

Overgangen fra specialiseret til almen er samlet set den overgang, der står svagest. Flere ledere og medarbejdere tilkendegiver, at de sjældent oplever, at et barn tilbagesluses eller re-inkluderes i et mindre specialiseret eller mere almengørende tilbud. Ofte slipper distriktsskolen barnet, når det er visiteret til et specialtilbud. Samtidig påpeges det, at der ikke findes hverken sprog, plan, mål eller procedurer for, hvordan et barn re-inkluderes, når det først er segregeret.

"Vi mangler måder at gøre det på. Hvad er formålet? Der er ikke nogen forventet handleplan. Ingen tilbageslusning til almenmiljøet i praksis"

Pædagog i specialtilbud

Flere tilbud oplever, at der ikke er nogen mål for, hvad et barn skal opnå eller kunne, for at det kan re-inkluderes i almenmiljøet. Dermed er det yderst vanskeligt for tilbuddene at yde en indsats for barnet, der skaber effekt. Flere forældre beretter om svag eller manglende dialog om målet med indsatsen for barnet, når det segregeres til et mere specialiseret tilbud. Dog opfattes Tigerhuset af både professionelle og forældre som et godt tilbud. Særligt i forhold til den dialog Tigerhuset har med forældrene, er der en organisatorisk læring, som kan bruges i andre dele af organisationen.

KLK's anbefalinger til styrket samarbejde og øget effekt:

- Fastsæt en procedure eller proces for re-inklusion i almenmiljøet eller mindre specialiserede tilbud.
- Distriktsskolen bør systematisk følge med i barnets progression mod tilbagevenden til almenmiljøet.
- Tydeliggør formål og mål med specialiseret indsats for barnet.
- Styrk dialogen med forældrene. Forældrene bør til enhver tid have viden om, hvad planen for barnet er.
- Sikre fastholdelse i almenmiljøet, når barnet er re-inkluderet, fx ved at de nødvendige faglige kompetencer er tilgængelige til at støtte op om barnet og dets behov.

4 KAPACITETSOPBYGNING TIL INKLUSION

KLK vurderer, at der generelt er de nødvendige kompetencer til inklusion i kommunen. KLK ser eksempler på høj faglighed og stærke kompetencer hos ledere og medarbejdere på særligt skole- og dagtilbudsområdet. Dog er kompetencerne ikke i tilstrækkelig grad organiseret, så der kommer det optimale inklusionsmæssige udbytte ud af kompetencerne.

For at Nordfyns Kommune fremadrettet kan have en stærk inklusionsmæssig kapacitet, bør to sæt af kompetencer være til stede. For det første skal lærere og pædagoger generelt være dygtige til de alment inkluderende discipliner som klasserumsledelse og relationskompetencer. For det andet skal de mere specialiserede kompetencer være til stede, så som AKT-kompetencer og viden om de pædagogiske og didaktiske behov, som børn med specifikke diagnoser har. KLK vurderer at disse kompetencer er til stede i Nordfyns Kommune, men også at de ofte ikke bringes optimalt i spil.

For at disse kompetencer kan bringes i optimalt i spil og sikre stærke inkluderende læringsmiljøer, kræver det en bevidst organisering af kompetencerne. Kompetencerne bør være en integreret del af de professionelle læringsfællesskaber på skoler og i dagtilbud.

"Det ville være fedt, hvis der kunne komme nogen ind og observere og give noget vejledning, når vi har de her meget forskellige børn"

Lærer i specialklasse

KLK vurderer, at Nordfyns Kommune med fordel kan arbejde organisatorisk med at sikre tilgængeligheden af specialiserede kompetencer i almenskolen og evt. i dagtilbud. Der findes allerede eksempler på nyttig organisering af specialkompetencerne i kommunen i form af et resourcecenter i et af distrikterne.

Også ift. til de socialfaglige kompetencer er der potentiale for at styrke tværfagligheden og tilgængeligheden gennem fx fremskudt sagsbehandling og konsultative møder, som fortsat er et nyt initiativ i kommunen, der skal forankres og implementeres yderligere.

Samtidig er der et potentiale ved en mere bevidst organisering af specialkompetencerne ind i almenområdet og dermed i inklusionsindsatsen.

Der ses også eksempler på områder, hvor der er behov for at styrke kompetencerne. Som tidligere nævnt kan flere medarbejdere med fordel styrkes i at tage svære samtaler om barnets mistrivsel med forældre – dette gælder både sundhedsplejersker, pædagoger, lærere og socialrådgivere.

KLK's anbefalinger:

- Styrk organiseringen af de specialiserede kompetencer på den enkelte skole med henblik på at sikre en stærkere og mere ensartet inklusionsindsats for alle børn.
- Skab en organisering som sikrer at de stærke kompetencer i de specialiserede tilbud bringes i spil i forhold til inklusion på almenområdet.
- Styrk ledere og medarbejdere i at gå ind i vanskelige samtaler med forældre, når barnets trivsel er på spil. Fx gennem tydeligere ledelsesmæssig forventning om at dette sker, samt kompetencetræning.

Inspiration til implementering

KLK foreslår en organisering af dels kompetencecentre på alle skoler og dels et kommunalt specialistteam.

Kompetencecentre på skolerne:

- Beskriv en fælles organisatorisk holdning til, hvordan kompetencer og ressourcer til inklusion skal organiseres på den enkelte skole i et velbeskrevet kompetencecenter. Gør denne organisering obligatorisk.
- Sørg for, at forvaltning, skoleledere og nøglemedarbejdere fra skolerne bidrager til beskrivelsen af kompetencecenterets indhold og organisering.
- Sørg for, at kompetencecenteret på hver skole er et forum, hvor følgende medarbejdere mødes: AKT-lærere, inklusionslærere og inklusionspædagoger, læsevejledere, faglige vejledere, psykolog og logopæd.
- Hav som mål, at kompetencecenteret er et kraftcenter, hvor alle lærere og pædagoger på skolen kan hente støtte, vejledning og support til forebyggende (hele klassen) og foregribende (det enkelte barn) indsatser.
- Hav grundige drøftelser af (fx i hver skoles pædagogiske udvalg), hvordan skolen indenfor de overordnede rammer sikrer, at kompetencecenteret bliver en aktiv ressource i inklusionsarbejdet.

Kommunalt specialistteam:

- Etabler et team af medarbejdere som er specialiserede i at undervise børn med særlige behov.
- Etabler teamet ved at frikøbe medarbejdere fra hver af kommunens specialundervisningstilbud i en del af arbejdstiden. Det vil som minimum sige medarbejdere fra Heldagsskolen og hver specialklasserække.
- Sørg for at teamet har højt specialiserede kompetencer indenfor undervisning af børn med ADHD/ADD, ASF, socioemotionelle udfordringer samt svære specifikke og generelle indlæringsvanskeligheder.
- Benyt teamet som en ressource hver skole kan trække på som støtte til at fastholde (i almenskolen), hvor skolens egne kompetencer er utilstrækkelige.
- Lad medarbejderne i teamet arbejde primært konsultativt, men også ved at indgå i forløb på 1-2 måneder i nogle timer om ugen sammen med en lærer og en elev i kontekst af klassen.

5 TILBUDSVIFTEN OG KVALITET I INDSATSERNE

Specialtilbuddene er i høj grad organiseret geografisk og med henblik på at fastholde børn tæt på det kendte miljø i nærområdet og med kort transporttid til skole. Specialtilbuddene skal derfor ofte rumme mange forskellige målgrupper og er derfor ikke særligt specialiserede.

Målgrupperne på tilbuddene (herunder Heldagsskolen) er mange steder særdeles uklare. Flere ledere og medarbejdere beretter om sammensætninger af meget forskelligartede børn med modstridende behov, som gør det vanskeligt for børnene at udvikle sig i positiv retning og vanskeligt for medarbejderne at imødekomme børnenes behov.

KLK vurderer, at Nordfyns Kommune bør øge specialiseringen i specialtilbuddene, hvis der skal opnås en bedre kvalitet og effekt for børnene i tilbuddene. Der bør være en klarere definition og opdeling af målgrupper på tilbuddene. Samtidig med specialisering bør der ske en bedre koordinering og evt. samling af tilbud på tværs af distrikter, så der ikke længere opstår små knopskudte tilbud. Dette muliggør en bedre anvendelse af

"Vi samler for mange diagnoser og adfærds-typer. Det bliver svært at finde et ordentligt tilbud. Vi skal finde et tilbud, der ikke findes – det er stressende. Vi kan ikke hjælpe det enkelte barn."

Psykolog

ressourcer og specialistkompetencer på tværs af specialtilbud. Samtidig vil det dog have konsekvenser for øget transportbehov på tværs af kommunen.

Generelt efterspørger ledere og medarbejdere på almenområdet mere viden om de enkelte tilbud. En øget specialisering og koordinering kan i sig selv medføre klarhed og enkelthed i tilbudsviften, som gør det lettere at danne sig overblik over hvad de enkelte tilbud kan tilbyde. Dog bør det overvejes, om der er brug for ekstra tiltag til at sikre viden om tilbudsviften, fx i form af et nyt indsatskatalog eller en besøgsrunde.

Tilbuddene i Familiehuset er knyttet op på Serviceloven og de behov, som myndighed i Børne- og Familieafdelingen ser hos børnene. Tilbuddene er i mindre grad tilrettelagt for at understøtte barnets almene skoleliv og opfyldelse af barnets sociale behov der. Det opleves af både forældre og medarbejdere, at Familiehusets nuværende tilbud ikke understøtter helhedsorienterede løsninger i et almengørende og skolerettet perspektiv.

Ved udarbejdelsen af en indsatsstrappe bør Familiehusets tilbud derfor gentænkes og indtænkes i sammenhæng med indsatser for inklusion og specialundervisning. Dette kan medføre konsekvenser for kompetencebehovet i Familiehuset, som derfor også bør revurderes.

KLK anbefaler:

- Øg specialiseringen af specialtilbuddene og koordinér specialtilbud på tværs af distrikter.
- Udarbejd en indsatsstrappe for inklusion og specialundervisning som starter på almenområdet med de forebyggende tilbud, indeholder de foregribende tilbud i almenområdet og slutter med de indgribende tilbud, hvor barnet er i et specialmiljø.
- Redefiner og inkorporer Familiehusets tilbud i en fælles indsatsstrappe. Revurder i forlængelse heraf kompetencebehovet i Familiehuset.

Inspiration til implementering

En struktur for en yderligere specialisering af specialundervisningstilbuddene kan opbygges ud fra en differentiering i følgende primære behov/diagnoser:

- ADHD/ADD
- Autismespektrumforstyrrelser (ASF)
- Generelle indlæringsvanskeligheder
- Socio-emotionelle vanskeligheder

Der vil inden organiseringen skulle ske en opgørelse af det aktuelle behov i de forskellige kategorier, herunder hvilken grad af komorbiditet, der er tale om, og hvordan dette påvirker sammensætningen af tilbud. Der kan med fordel tænkes i hvilke grupper der vil profitere mest af at være tæt på almenmiljøet i en folkeskole. Tilbud til disse grupper kan således gives i fysisk placering på en af kommunens skoler.

6 MÅLRETTET VISITATION OG OPFØLGNING

Processen med visitation til specialtilbud understøtter kun i mindre omfang kvalitet og effekt i indsatserne. Fx er der sjældent beskrevet et formål og mål med en visitation, hvilket betyder, at specialtilbuddene ikke ved, hvilken retning de skal arbejde i for at bringe barnet tættere på almenmiljøet.

Samtidig følger den formelle visitationsproces til specialtilbud i dag skoleårets planlægning og suppleres med løbende straks-visitationer, der dog ofte får karakter af brandslukning. Det sidste tyder på, at der kan være behov for en mere fleksibel tilrettelæggelse af visitationsprocessen for børn, der pludselig får behov for specialtilbud i løbet af året. Det bør overvejes, om antallet af årlige visitationsmøder er det rigtige, og hvordan oplevelsen af brandslukning ved pludseligt opstået behov for specialundervisning kan mindskes.

Det bør endvidere overvejes, om skolerne kan arbejde mere systematisk med at indsatsen for børn på grænsen af specialtilbud i højere grad tilpasses skoleåret, og der dermed kun sjældent opstår behov for at visitere børn til specialtilbud i løbet af året. Det opleves også, at forberedelsen til og dokumentationen af visitationsafklaringen er svag – ofte som følge af tidspresset ved straks-visitationer. Der er derfor behov for at styrke det forberedende arbejde til visitationen, fx gennem en bedre sagsoplysning og inddragelse af relevante personer som en lærer, pædagog eller forældre, der kender barnet særligt godt. Barnets relevante nære relationer kan med fordel inddrages i afklaringen op til visitationen eller på den afklarende del af selve visitationsmødet (ikke myndigheds- eller afgøresledelen).

Der kan med fordel arbejdes med udformningen af dokumentation af barnets vanskeligheder og særlige støttebehov i forbindelse med afklaring og visitation. I dag er der lang ventetid på at få udformet en PPV, og CLT opleves i den sammenhæng som en flaskehals, der hurtigt stopper til.

En mulighed er at arbejde med en skalering eller tragtning af PPV'en, så den kan være mere eller mindre omfattende alt efter barnets behov og situation. Derudover kan der arbejdes med på en gang at styrke PPV'en samtidigt med, at PPV'en bliver et fælles dialogredskab i samarbejdet omkring barnet. Fx ved at barnets lærere og pædagoger i højere grad bidrager til udformningen af PPV'en, eller at PPV'en også baserer sig på elevplaner og andre dokumenter, der er udformet for barnet.

Særlig hersker der uklarhed om visitationen til Heldagsskolen, og hvilken dokumentation, der skal foreligge ved visitation. Også rollefordelingen mellem socialrådgivere, skoleledere mv. er uklar. Der bør bl.a. skabes tydelighed om, hvorvidt visitation til heldagsskolen kræver en børnefaglig undersøgelse,

"Der visiteres ud fra, at barnet ikke passer ind i almenmiljøet. Men der er ingen beskrivelse af, hvad der skal til for at passe ind i almenmiljøet.

**Pædagog i
specialtilbud**

"Der er ikke ved visitation en formulering af, hvad der skal opnås i specialundervisningen"

**Lærer i special-
undervisningstilbud**

KLK anbefaler:

- Tilrettelæg en visitationsproces, der sikrer barnet den bedst mulige overgang samt effekt og kvalitet i den specialiserede indsats.
- Styrk kendskabet til barnets udvikling og behov ifm. visitationerne. Fx ved at styrke det forberedende og afklarende arbejde forud for visitationen samt ved at skabe en stærkere systematik i udarbejdelsen af de nødvendige beskrivelser som PPV'en.
- Større deltagelse af barnets relevante nære relationer i afklaringen op til visitationen eller på selve visitationsmødet (ikke myndighedsdelen).
- Formulér formål og mål med visitationer til specialundervisning, som specialtilbuddet kan bruge som udgangspunkt for det specialpædagogiske arbejde med henblik på re-inklusion.
- Afklar visitationsprocessen for Heldagsskolen, så straks-visitationer undgås og det er tydeligt, om en børnefaglig undersøgelse er obligatorisk.

Inspiration til implementering

Nogle kommuner arbejder med en visitationsproces, hvor en af barnets faste lærere fra den afgivende skole altid deltager på den del af visitationsmødet, hvor det pågældende barn skal drøftes. Herved sikres det, at barnets ressourcer og udfordringer kan belyses meget nuanceret på visitationsmødet. Dette kan både styrke beslutningen om hvorvidt barnet skal overgå til et specialtilbud og beskrivelsen af, hvilke mål der fremadrettet skal arbejdes med for barnet.

En væsentlig del af denne proces er, at læreren eller pædagogen kun deltager i den del af mødet, hvor sagen belyses, men ikke deltager i den efterfølgende del af mødet, hvor der træffes myndighedsmæssig beslutning om den konkrete visitation eller afvisning af visitation.

7 ØKONOMI OG STYRING

KLK har i analysen haft fokus på kommunens økonomiske inklusionsmodel, som har styret tildelingen af inklusionsmidlerne siden skoleåret 2014/15. KLK har dog ikke foretaget analyser af skolernes samlede tildelingsmodel.

Formålet med den økonomiske inklusionsmodel er *"at give skolerne et økonomisk incitament og/eller økonomisk mulighed for at iværksætte inkluderende tiltag."*¹ Modellen har dermed bidraget til at opnå målsætningen om en høj andel af elever inkluderet i almenundervisningen på 96 %.

KLK er enig i, at høje inklusionsmålsætninger kombineret decentral økonomi (herunder udlægning af inklusionsmidlerne på den enkelte skole) giver et meget stærkt incitament til inklusion. Ulempen kan være, at der også opstår en tilskyndelse til at rumme barnet, selvom det ikke kan inkluderes fagligt og socialt.

Flere af de interviewede påpeger, at princippet om, at skolen selv skal betale for eventuelle specialtilbud, understøtter ønsket hos skoleledelserne om at beholde børn på egen skole. Blandt andet dette har ledt til, at langt flere børn end tidligere (fra 91% til 95,5%) inkluderes i almenskolerne.

KLK kan konstatere, at inklusionsmidlerne bruges vidt forskelligt fra skole til skole. Nogle skoler ansætter AKT-personale, mens andre har oprettet et ressourcecenter. Udlægningen af midler giver på den ene side skolerne stor frihed og fleksibilitet til at tilrettelægge inklusionsindsatsen på den måde, de finder bedst. På ulempeiden betyder det, at der er stor forskel på inklusionstilbuddene fra skole til skole, hvilket kan opleves som et uens serviceniveau for borgerne. En risiko er ydermere, at ressourcerne ikke anvendes mest hensigtsmæssigt samlet set, hvis hver enkelt skole skræddersyer inklusionsindsatser og opretter knopskudstilbud.

Dertil kommer, at inklusionsmidlerne svinger voldsomt fra år til år for den enkelte skole, hvilket gør det svært for skolerne at langtidsplanlægge. Selvom inklusionsmidlerne kun udgør en mindre del af skolens samlede budget, er det fortsat relativt store udsving for særligt små skoler, som kan vanskeliggøre tilrettelæggelsen af inklusionsindsatsen. Derfor kan en gentænkning af hvordan inklusionsmidlerne udloddes og anvendes med fordel indgå i en justering af tildelingsmodellen.

"Tildelingsmodellen har betydning. Man begynder at visitere til eget tilbud, så det handler om penge. Argumentet for at visitere og ekskludere må aldrig blive økonomisk"

Skoleleder

"Jeg kunne godt tænke mig, at ressourcefordelingen blev mere gennemsigtig. Vi kan ikke gennemskue, hvordan tildelingen foregår."

Leder

¹ Fra "Status på udmøntning af inklusionsmidler til folkeskolerne i Nordfyns Kommune 2016/2017". Politisk er der vedtaget en socioøkonomisk fordelingsnøgle gældende fra 2015/2016 samt en ny struktur- og ressourcefordelingsmodel for kommunens egne special-undervisningstilbud gældende fra 2015/2016. Sidstnævnte har betydning i forhold til skolernes medfinansiering af elever visiteret til specialundervisning.

Ved en evaluering og justering af tildelingsmodellen er der en lang række principper og parametre, som Nordfyns Kommune bør overveje. Bl.a. kan balancen mellem rammestyring og takststyring overvejes sammen med de incitamenter, der er knyttet til styringslogikkerne. Derudover kan graden af solidaritet, socioøkonomi, centralisering af midler mv. overvejes.

Nordfyns Kommune har i dag en meget decentral økonomi også for specialtilbuddene. Traditionel centralisering af alle midler er ikke nødvendigvis svaret, med det kan overvejes om dele af økonomien med fordel kan flyttes til centralt holdt for at understøtte de ønskede incitamenter og adfærd. Modellen bør være genstand for yderligere dialog mellem forvaltning og skoleledere for at sikre, at modellen understøtter det fremadrettede formål med inklusionsindsatsen på tværs af kommunen. Endvidere skal det afstemmes, hvilke forventninger til skolelederne, der følger med de decentrale midler. Denne dialog kan føre til behov for en justering af modellen.

Sammen med inklusionsmidlerne svinger også efterspørgslen på specialklasserækker og specialtilbud en del fra år til år. Det gør det vanskeligt for den enkelte skole at sikre og fastholde specialiserede kompetencer. For at styrke viden om udvikling og økonomi på specialområdet er det oplagt at udarbejde et samlet overblik over efterspørgslen til de forskellige tilbud ved at se på data. Dette kan gøres ved at følge data tæt over 12 måneders gældende gennemsnit og udvælge centrale nøgletal, som samles i et styringscockpit.

Et styringscockpit kan give overblikket over antallet af børn og enhedsprisen pr. indsats- eller tilbudstype. Disse informationer kan bruges til prognostisering og planlægning af tilrettelæggelsen af tilbudsviften, idet man kommer nærmere spørgsmålet om, hvor mange børn der fremover får behov for specialiserede indsatser.

KLK anbefaler:

- I forlængelse af strategien for forebyggelsen og inklusion, bør tildelingsmodellen evalueres med henblik på, om den understøtter den ønskede strategi.
- Tydelig forventningsafstemmende dialog mellem forvaltning og ledere med henblik på en koordineret inklusionsindsats og tilbudsvifte, der sikrer et ensartet serviceniveau, en effektiv udnyttelse af ressourcerne og en fortsat fleksibilitet for skolelederne.
- Etabler et styringscockpit, der ud fra viden om mængder og priser kan bidrage til prognostisering og planlægning af tilbudsviften.