

# **Rapport fra arbejdsgruppen om specialundervisning**

## **Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra:**

Undervisningsministeriet  
Kommunernes Landsforening  
Amtsrådsforeningen  
Finansministeriet  
Socialministeriet  
Københavns Kommune  
Frederiksberg Kommune

**Maj 2003**

## Indholdsfortegnelse

|  |    |
|--|----|
| Arbejdsgruppen om specialundervisning  | 3  |
| Indledning   | 5  |
| Kapitel 1: Konklusioner og anbefalinger  | 7  |
| Kapitel 2: Definitioner på specialundervisningsområdet   | 11 |
| Kapitel 3: Udviklingen i specialundervisningen   | 14 |
| Udviklingen i antallet af børn i specialundervisningen   | 17 |
| Kapitel 4: Rummelighed og specialundervisning  | 22 |
| Den lovmæssige baggrund for øget rummelighed   | 24 |
| Kapitel 5: Samspillet med det sociale område   | 25 |
| Kapitel 6: Modeller til helhedsorienterede løsninger i<br>den vidtgående specialundervisning                         | 28 |
| Kapitel 7: Analyse af styrings- og visitationspraksis i udvalgte<br>kommuner og amter fsva. lovens § 20, stk. 1 og 2 | 34 |
| Den kvalitative undersøgelse vedr. 20.1-undervisning   | 35 |
| Den kvalitative undersøgelse vedr. 20.2-undervisning   | 39 |
| Kapitel 8: Mulighed for økonomisk styring på specialundervisningsområdet   | 45 |
| Rammestyring af den almindelige specialundervisning  | 45 |
| Konkrete modeller for rammestyring   | 50 |
| Økonomisk styring i den vidtgående specialundervisning   | 55 |
| Udgiftsstyring på de forskellige foranstaltningstyper  | 60 |

## Arbejdsgruppen om specialundervisning

I forbindelse med kommuneaftalerne for 2003 blev der nedsat en arbejdsgruppe med henblik på at kulegrave specialundervisningen i folkeskolen. Arbejdsgruppen om specialundervisning skal på baggrund af eksisterende analyser beskrive årsager til væksten i udgifter til specialundervisning og komme med forslag til øget rummelighed i skolerne samt til modeller for bedre udgiftsstyring af specialundervisningsområdet. Arbejdsgruppen kan efter behov foretage supplerende analyser.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening (KL), Amtsrådsforeningen, Finansministeriet og Socialministeriet. Arbejdsgruppen har undervejs besluttet at invitere Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune med i arbejdet. I perioden januar-maj 2003 er der afholdt 5 møder i arbejdsgruppen.

Der blev i forbindelse med det første møde i arbejdsgruppen nedsat en sekretariatsgruppe under arbejdsgruppen. I perioden januar-maj 2003 er der afholdt 6 møder i sekretariatsgruppen.

Kommissoriet for arbejdsgruppen lyder som følger:

### **Kommissorium for arbejdsgruppen om specialundervisning**

Regeringen har i forbindelse med aftalen om amternes og kommunernes økonomi for 2003 aftalt med KL og Amtsrådsforeningen, at der nedsættes en arbejdsgruppe med henblik på at kulegrave specialundervisningen i folkeskolen.

Arbejdsgruppens formål er at komme med forslag til dels at opnå øget rummelighed i folkeskolen, dels til modeller, der sikrer en bedre udgiftsstyring af området.

#### **Baggrund**

Specialundervisningen og den specialpædagogiske bistand i folkeskolens regi spænder fra en begrænset indsats på den almindelige folkeskole rettet mod et barn med begrænsede og forbigående faglige indlæringsvanskeligheder til den meget omfattende, gennemgribende og varige indsats i forhold til f.eks. et barn med vidtgående handicaps. Der har i de senere år været en tendens til øget anvendelse af specialundervisning med et heraf afledt udgiftspres.

Af aftalerne mellem regeringen og henholdsvis amter og kommuner for 2003 fremgår det, at:  
*Udgiftspreset på folkeskoleområdet øges i disse år som følge af en tendens til øget brug af specialundervisning. Regeringen og KL er enige om, at der er behov for at bremse væksten i udgifterne til specialundervisning ved bl.a. at øge rummeligheden i den almindelige undervisning og ved en mere målrettet politisk og økonomisk styring af udgifterne.*

*Regeringen og KL er enige om at nedsætte en fælles arbejdsgruppe, der skal kulegrave regler og praksis samt de pædagogiske og økonomiske konsekvenser af den nuværende ordning. Arbejdsgruppen skal inden udgangen af 2002 komme med forslag til dels at opnå øget rummelighed, dels til modeller, der kan sikre en bedre udgiftsstyring på området.*

*fortsættes på næste side*

Det fremgår endvidere af aftalen, at:

Regeringen og KL er enige om, at det i lyset af den generelle vækstramme er afgørende, at den økonomiske styring strammes op med henblik på at dæmpe de senere års stærke udgiftsvækst. Regeringen vil understøtte, at kommunerne i højere grad rammestyrer udgifter på områder, hvor udgiftspresset er stort.

Arbejdsgruppen skal således beskæftige sig med, hvordan man sikrer børnene et godt tilbud inden for den økonomiske ramme for den (amts)kommunale økonomi, som er en konsekvens af økonomiaftalerne.

### **Arbejdsgruppens opgaver**

Der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal:

1. På baggrund af eksisterende analyser beskrive årsager til væksten i udgifter til specialundervisningen. Arbejdsgruppen kan efter behov foretage supplerende analyser.
2. Analysere den styrings-, herunder visitationsmæssige praksis med udgangspunkt i udvalgte kommuner og amter, samt analysere lovens muligheder i forhold til rammestyring af udgifterne til specialundervisning. I analysen skal både indgå specialundervisning efter § 20 stk. 1 og stk. 2.
3. Komme med forslag om målretning af specialundervisningen i folkeskolen med det formål at sikre større rummelighed i den almindelige undervisning og fremlægge modeller for, hvordan der kan sikres en bedre udgiftsstyring på området (bl.a. ved hjælp af modeller for rammestyring og øget rummelighed i distriktsskolerne), samt komme med forslag til modeller for en mere helhedsorienteret opgaveløsning og udgiftsstyring i forhold til børn med vidtgående støttebehov.

Arbejdsgruppen kan indhente ekstern viden og ekspertise til at bistå den i arbejdet. Den kan endvidere inddrage udenlandske erfaringer.

### **Arbejdsgruppen sammensættes således:**

Direktør Kim Mørch Jacobsen, Uddannelsesstyrelsen (formand)

Kontorchef Lisbeth Thorsen, Institutionsstyrelsen

Kontorchef Bodil Rasmussen, Uddannelsesstyrelsen

Chefkonsulent Hannah Fjælstad, KL

Fuldmægtig Lone Lund Pedersen, KL

Kontorchef Kenneth H. Sørensen, Amtsrådsforeningen

Fuldmægtig Jesper Bøjer Jensen, Amtsrådsforeningen

Fuldmægtig Jesper Rohde Nielsen, Finansministeriet

Fuldmægtig Birgitte Kragelund, Socialministeriet

Sekretariatsfunktionen forankres i Undervisningsministeriet og varetages af Undervisningsministeriet, KL og Amtsrådsforeningen i fællesskab. Arbejdet færdiggøres inden maj 2003.

I forbindelse med at fuldmægtig Lone Lund Poulsen, KL, er udtrådt af arbejdsgruppen, er fuldmægtig Camilla Vang Taankvist, KL, trådt ind i gruppen.

Fuldmægtig Charlotte Freil repræsenterer Frederiksberg Kommune i arbejdsgruppen, og kontorchef Lise Poulsen repræsenterer Københavns Kommune. Pædagogisk konsulent Allan Simonsen, fungerer som vikar for Lise Poulsen.

## Indledning

Både den almindelige og den vidtgående specialundervisning udgør store udgiftsposter i folkeskolen. En KL-undersøgelse fra 2000 - foretaget på baggrund af syv kommuner – viser, at specialundervisning udgør knap 20% af de samlede nettodriftsudgifter til folkeskolen, og der er indikationer på, at de samlede udgifter til specialundervisningen er steget i løbet af de senere år.

Ændringen af folkeskoleloven i 2000 vedrørende vidtgående specialundervisning betød en ændring af opgavefordelingen mellem kommuner og amter, herunder en øget forpligtelse til gennem samarbejde og dialog at inddrage elever og forældre i beslutningerne vedrørende specialundervisningen.

De politiske intentioner med loven var, at børn og unge med behov for vidtgående specialundervisning i højere grad end tidligere skal have mulighed for et undervisningstilbud så tæt ved hjem og distriktsskole som muligt. Børn og unge skal så vidt muligt kunne fortsætte deres dagligdag i lokalsamfundets fællesskab, bibeholde fritidsinteresser og dermed vedligeholde deres venskaber.

Undervisningsministeriet har igangsat en undersøgelse på Danmarks Evalueringsinstitut med det formål at analysere følgerne af den ændrede opgavefordeling, som lovændringen fra 2000 medførte. Evalueringsinstitutets rapport vil ligge færdig ultimo 2003. Samtidig er der igangsat initiativer for udvikling og Kvalitet i Specialundervisningen (KVIS). Undervisningsministeriets KVIS-program forløber over perioden 2001-2004. Endelig foretager Undervisningsministeriet som en opfølgning på lovændringen i 2000 en undersøgelse af de økonomiske konsekvenser for kommunerne i 2001/02 af den ændrede opgavefordeling.

Umiddelbart før lovændringen i 2000 var andelen af børn, der blev henvist til vidtgående specialundervisning 1,38% af alle elever (9122 elever). Efterfølgende var der et midlertidigt fald i antallet af visiterede elever, men i dag – tre år efter lovændringen – er antallet af børn, der modtager vidtgående specialundervisning, igen 1,38% (9897 elever).

Der findes ikke en opgørelse af alle elever i den almindelige specialundervisning (§ 20, stk. 1), bortset fra elever i specialklasser, men oplysninger fra kommunerne lyder på, at der er en væsentlig stigning i antallet af elever og udgifter. Resultatet er, at mange kommuner i disse år melder om et så kraftigt udgiftspres på folkeskoleområdet, at det kan true servicen i almenundervisningen.

På den baggrund er der i aftalen om den kommunale økonomi for 2003 mellem regeringen, Amtsrådsforeningen og KL enighed om, at der er behov for at bremse væksten i udgifterne til specialundervisning ved bl.a. at øge rummeligheden i almenundervisningen og ved en mere målrettet politisk og økonomisk styring af udgifterne.

Regeringen understøtter, at kommunerne i højere grad rammestyrer udgifterne på områder, hvor udgiftspreset – ligesom på specialundervisningsområdet – er stort. Rammestyring af specialundervisningen vil betyde, at kommunernes målsætninger bliver styrende for budgetlægningen på området. Budgetlægningen skal naturligvis hænge sammen med de lovgivningsmæssige rammer og kommunens politiske mål for området, og det er nødvendigt, at kommunen tager stilling til, hvordan både de udgiftspolitiske og de skolepolitiske mål kan nås gennem omprioriteringer inden for og på tværs af udgiftsrammerne.

Regeringen er i forbindelse med aftalen om amternes og kommunernes økonomi for 2003 enedes med Amtsrådsforeningen og KL om, at der skal foretages en kulegravning af specialundervisningen i folkeskolen. Dette er baggrunden for arbejdsgruppens opgave. I nærværende rapport skal arbejdsgruppen *dels* komme med forslag til, hvordan der opnås øget rummelighed i folkeskolen, *dels* komme med forslag til modeller, der kan sikre en bedre udgiftsstyring af området. Arbejdsgruppen skal således beskæftige sig med, hvordan børnene sikres et godt tilbud inden for den økonomiske ramme for den (amts)kommunale økonomi, som er en konsekvens af økonomiaftalerne.

**Kapitel 1** indeholder arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger i forbindelse med øget rummelighed og økonomistyring på specialundervisningsområdet.

**Kapitel 2** giver en række definitioner på specialundervisningsområdet samt en kort beskrivelse af ansvarsfordelingen på området og de forskellige undervisningsforanstaltninger.

I **kapitel 3** beskrives udviklingen i specialundervisningen og i antallet af elever i undervisningen. Der findes dokumentation for væksten inden for den vidtgående specialundervisning. Det gælder imidlertid for den almindelige specialundervisning, at væksten kun er delvist dokumentet.

**Kapitel 4** forholder sig til rummelighed i folkeskolen og specialundervisningen i relation til rummelighed. I dette kapitel beskrives også den lovmæssige baggrund for øget rummelighed.

Samspillet med det sociale område, herunder behovet for øget rummelighed beskrives i **kapitel 5**.

**Kapitel 6** indeholder forslag til modeller for helhedsorienterede løsninger i den vidtgående specialundervisning.

På baggrund af to case study-analyser beskrives i **kapitel 7** den styrings- og visitationsmæssige praksis med udgangspunkt i udvalgte kommuner og amter. I dette kapitel ses på de karakteristika, som bidrager til at skabe et rummeligt skolevæsen, herunder de samarbejdslinjer mellem amt og kommune, som tegner indsatsen vedrørende vidtgående specialundervisning.

I **kapitel 8** beskrives modeller for rummelighed i undervisningen samt for rammestyring af specialundervisningsområdet. Modellerne lægger ikke op til en lovændring på området. Øget rummelighed i folkeskolen - bl.a. ved øget brug af holddannelse – anses som en vej til at nedbringe antallet af udskilte børn til specialundervisning.

## Kapitel 1: Konklusioner og anbefalinger

Folketinget og regeringen fastsætter i love og bekendtgørelser de regler, inden for hvilke kommunerne skal drive folkeskolen som en driftsopgave og som en del af det kommunale selvstyre. Sammen med de øvrige kommunale driftsopgaver er også folkeskolen omfattet af de økonomiske rammer, som regeringen, kommunerne og amterne aftaler i de årlige økonomiaftaler. I de senere år er det fremgået af disse aftaler, at primærkommunernes gennemsnitsudgifter pr. elev skulle falde set i lyset af det stigende elevtal.

Arbejdsgruppens parter er enige om, at det stigende elevtal i specialundervisning efter § 20, stk. 2, og den del af § 20, stk.1, der vedrører specialklasserne, samt stigende udgifter her kan stoppes. En fortsat stigning i specialundervisningsudgifterne vil på sigt betyde, at det økonomiske grundlag for almenundervisningen forringes, hvis gennemsnitsudgiften pr. elev skal holdes konstant. Arbejdsgruppens parter er endvidere enige om, at en øget henvisning til specialundervisning kan ses som udtryk for en manglende rummelighed i den almindelige undervisning.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at den gennemførte ændring af folkeskoleloven rummer to elementer, der peger i retning af større rummelighed i skolen. For det første, at der i et rummeligt skolemiljø gennem arbejdet med klare mål er bedre mulighed for at vurdere, når eleverne ikke når disse mål, og dermed for at gøre en hurtig indsats i almenmiljøet. For det andet, at undervisningsdifferentiering skal være et gennemgående princip i skolernes undervisning. Gennem de øgede muligheder for holddannelse udvides spektret af muligheder for at tilrettelægge undervisningen, så den i højere grad imødekommer den enkelte elevs behov.

Arbejdsgruppen har fået foretaget to case-studies af den styrings- og visitationsmæssige praksis på udvalgte skoler og i udvalgte kommuner og amter. Undersøgelserne viser, at det inden for rammerne af gældende lov er muligt for skoler, kommuner og amter at regulere omfanget af specialundervisning.

Fælles for de lokale løsninger, hvor det har været muligt pædagogisk, administrativt og politisk at nedbringe antallet af elever, der modtager specialundervisning, og udgifterne hertil, er en høj grad af politisk vilje og ledelsesmæssig opbakning til en rummeliggørelse af almenundervisningen.

Analyserne af den styrings- og visitationsmæssige praksis demonstrerer flere forhold:

1. At der er store variationer i de faglige vurderinger af, hvilke (special)undervisnings tilbud der er passende til børn med beslægtede problemstillinger.
2. At kommuner og amtskommuner gennem politisk besluttede mål samt struktur og variationen af tilbud har stor indflydelse på, hvor mange børn der henvises til vidtgående specialundervisning.
3. At kommuner og folkeskoler gennem politisk besluttede mål m.v. og gennem skolens egne beslutninger om undervisningens tilrettelæggelse m.v. kan påvirke skolens rummelighed og dermed antallet af børn, der henvises til specialundervisning, meget.
4. At pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) spiller en væsentlig rolle i samarbejdet mellem forældre, elev, skole, kommune og evt. amtskommune, herunder også med hensyn til, hvilke reaktionsmuligheder der kan findes i forhold til en elevs konkrete problem.

5. At PPR er en rådgivende del af den kommunale organisation og ligesom andre dele af organisationen kan arbejde indenfor politiske mål og rammer.

*Arbejdsgruppen konkluderer:*

- Antallet af børn, der udskilles til specialundervisning (§ 20, stk.1 eller 2) kan nedbringes.
- Øget rummelighed i folkeskolen, bl.a. ved øget brug undervisningsdifferentiering gennem holddannelse, er en vej til at nedbringe af antallet af udskilte børn og dermed behovet for specialundervisning.
- Der er mulighed for lokalt at styre udgifterne til specialundervisning bedre, end tilfældet er i dag. Da der er tale om en overordentlig stor variation i lokal politik og praksis, er det ikke muligt at pege på én model, der er at foretrække frem for andre. Økonomisk rammestyring af udgifterne på specialundervisningsområdet er imidlertid en model, der kan give større budgetsikkerhed og øge muligheden for effektiv ressourceudnyttelse.
- Økonomisk rammestyring af specialundervisningen må med udgangspunkt i folkeskolelovens mål modsvares af lokalt fastsatte politiske mål samt opfølgning på disse, f.eks. gennem forskellige former for evaluering. Øget decentralisering af budgetansvar til skoleniveau må derfor modsvares af evaluering/kvalitetssikring, herunder sikring af udførelsen af tilsynspligten.
- Der er behov for at koordinere specialundervisning og sociale foranstaltninger på forvaltningsniveau og i det lokale udbud af ”foranstaltninger”. Behovet fremtræder særlig tydeligt i forbindelse med anbringelsessager. Et visitationsudvalg med bred repræsentation – herunder fra både undervisnings- og socialektoren – kan være en måde at sikre en koordineret indsats på.
- Helhedsorienterede løsninger i den vidtgående specialundervisning kan være en god idé for en mindre del af eleverne, men forudsætter lokale aftaler mellem primær- og amtskommunalt niveau inden for de regler, der er opstillet i folkeskoleloven.
- Der er behov for øget kontinuerlig dataindsamling på specialundervisningsområdet.<sup>1</sup>
- Der vil først, når evalueringen af L 485 (lov om ændring af lov om folkeskolen – ændret opgavefordeling vedr. den vidtgående specialundervisning) foreligger, kunne tages stilling til, hvordan et forslag til revision af loven i 2004/05 skal udformes. Der skal i forbindelse med lovrevisionen tages initiativ til ajourføring af bekendtgørelse og vejledning om specialundervisning.

---

<sup>1</sup> Se bilag 2: Forslag til øget dataindsamling på specialundervisningsområdet



*Arbejdsgruppen anbefaler:*

- At alle politiske niveauer tilkendegiver, at specialundervisning, der tilfredsstiller behovet for kvalitet inden for de lovgivningsmæssige rammer, som Folketinget har sat, kan realiseres inden for en styring, der også er økonomisk. En prioritering inden for rammerne giver retning i udviklingen af den bedst mulige folkeskole.
- *For at opnå en hensigtsmæssig styring af specialundervisningsområdet anbefaler arbejdsgruppen, at alle politiske niveauer tilkendegiver, at området er økonomisk styrbart, og at der derfor kan prioriteres inden for rammerne m.h.p. at skabe den bedst mulige folkeskole inden for de lovgivningsmæssige rammer, Folketinget har sat.*
- I forlængelse heraf gør arbejdsgruppen opmærksom på primærkommunernes mulighed for i højere grad at benytte økonomisk rammestyring som styringsprincip med henblik på dels at bremse udgiftsvæksten, dels at motivere til en mere rummelig almenundervisning.
- Det vil være hensigtsmæssigt, at der lokalt og regionalt formuleres politiske målsætninger og prioriteres indenfor den økonomiske ramme. Kommunerne kan herunder mere systematisk inddrage PPR i den mål- og rammestyring, der gælder for hele kommunen.
- Kommunerne kan med fordel sætte mål og rammer for undervisningens organisering jf. punkt 2 og 3 ovenfor, idet en skole, der bestræber sig på rummelighed bl.a. ved øget brug af undervisningsdifferentiering i form af holddannelse, kan gøre behovet for specialundervisning mindre.
- Arbejdsgruppen gør opmærksom på muligheden for at delegere beslutningskompetence til et tværfagligt visitationsudvalg i forbindelse med henvisning til specialundervisning efter § 20, stk. 1, uden for distriktsskolen, samt til vidtgående specialundervisning.
- Amternes muligheder for rammestyring retter sig primært mod indholdet i tilbud, forskellige typer af tilbud, klassekvotient og forskellig anvendelse af personalekvalifikationer. Et øget samarbejde mellem amter og kommuner, som sigter mod en rummeliggørelse af almenmiljøet, kan understøtte de politiske intentioner om, at færre elever udskilles til specialundervisning.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at det i forbindelse med evalueringen af læreruddannelsen overvejes at give fremtidens lærere mulighed for at opnå kompetencer inden for specialpædagogik.
- Det anbefales, at kommuner og amtskommuner i forbindelse med, at der indgås driftsoverenskomster med dagtilbud og socialpædagogiske anbringelsessteder, tager højde for, at det ikke må være en betingelse for barnets ophold, at det undervises i den interne skole.

- Da både den almindelige og den vidtgående specialundervisning udgør store udgiftsposter i folkeskolen, kan det ud fra et samlet samfundsøkonomisk hensyn anbefales, at kommuner og amter i fællesskab finder løsninger, som på en bedre måde udnytter ressourcerne og samtidig sikrer kvalitet i undervisningstilbud i overensstemmelse med intentionerne i lovgivningen.
- Indsatsen for enkeltintegrerede elever kan på længere sigt tilrettelægges mere fleksibelt. Det anbefales derfor lokalt at undersøge mulighederne for nye modeller, hvor de udmøntede støttetimer anvendes på andre måder. Eventuelt kan dette ske ved, at støttetimer i praksis medgår som timer til holddannelse o.l., hvor flere elever evt. både fra almenundervisningen, den kommunale specialundervisning (§ 20, stk. 1) og den vidtgående specialundervisning (§ 20, stk.2) undervises sammen.
- Der er behov for at iværksætte effektundersøgelser af specialundervisningen (både efter § 20, stk. 1 og 2).<sup>2</sup> Der eksisterer i dag ikke tilstrækkelig viden om, hvad eleverne fagligt og socialt får ud af specialundervisningen. Sådanne effektundersøgelser skal bl.a. gøre det muligt at sammenligne den ekskluderende specialundervisning og den inkluderende differentierede almenundervisning i forhold til, hvilket fagligt udbytte de såkaldt svage børn får af undervisningen.
- Arbejdsgruppen konstaterer, at der er behov for nærmere at undersøge og eventuelt gennemføre udviklings- og forsøgsarbejde med henblik på at afdække, hvordan de forskellige personalegrupper, herunder de læreruddannede, med deres forskellige uddannelser og faglige udgangspunkter kan understøtte og supplere hinanden i forhold til at gennemføre vidtgående specialundervisning og give anden specialpædagogisk bistand af høj kvalitet. Denne analyse og et eventuelt udviklings- og forsøgsarbejde kan iværksættes i forbindelse med revisionen i 2004/05 af lovændringen i 2000 vedr. vidtgående specialundervisning.

---

<sup>2</sup> Se bilag 1: Forslag til effektundersøgelse på specialundervisningsområdet

## Kapitel 2: Definitioner på specialundervisningsområdet

Ifølge folkeskoleloven er folkeskolen en kommunal opgave. Det er kommunalbestyrelsen, som har ansvaret for, at alle børn i kommunen sikres vederlagsfri undervisning i folkeskolen. Det er også kommunalbestyrelsen, som fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed inden for folkeskoleloven.

I folkeskolelovens § 49, stk. 1-2, er der fastsat følgende:

*”§ 49. Alle udgifter til folkeskolens undervisning påhviler kommunerne, for så vidt der ikke er udtrykkelig lovhjemmel for, at udgifterne helt eller delvis påhviler staten, amtskommunerne eller andre.*

*Stk. 2. Udgifterne til specialundervisning i henhold til § 20, stk. 2, påhviler amtskommunerne bortset fra et af undervisningsministeren fastsat beløb pr. elev, der påhviler kommunerne.”*

Som det fremgår af foranstående, er den centrale styring af folkeskolen fastsat i folkeskoleloven og de bekendtgørelser, som er udstedt med hjemmel i folkeskoleloven – herunder f.eks. bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Kommunerne/amtskommunerne har inden for disse regler mulighed for at bestemme serviceniveauet og dermed udgiftsniveauet for det kommunale skolevæsen. For eksempel varierer klassekvotienter, undervisningstimetallet og antallet af lærere pr. elev fra kommune til kommune og fra amtskommune til amtskommune.

Til børn, hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte, som ikke kan ydes inden for rammerne af den almindelige undervisning, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2. Ifølge folkeskoleloven skelnes der mellem almindelig specialundervisning og vidtgående specialundervisning.

I folkeskolelovens § 20, stk. 1, hedder det, at

*”Det påhviler kommunalbestyrelsen af oprette børnehaveklasser og at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse, herunder specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen, og hvis forældre ønsker dem optaget i folkeskolen, jf. § 54. Endvidere påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.”*

*Og stk. 2: ”Uden for Bornholms, Frederiksberg og Københavns Kommuner påhviler det dog amtsrådet at sørge for specialundervisning af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i amtskommunen, og som vedkommende kommunalbestyrelse har henvist til amtsrådets foranstaltning, jf. § 21, stk. 1. Det samme gælder børn, der henvises til specialpædagogisk bistand, og som endnu ikke har begyndt skolegangen.”*

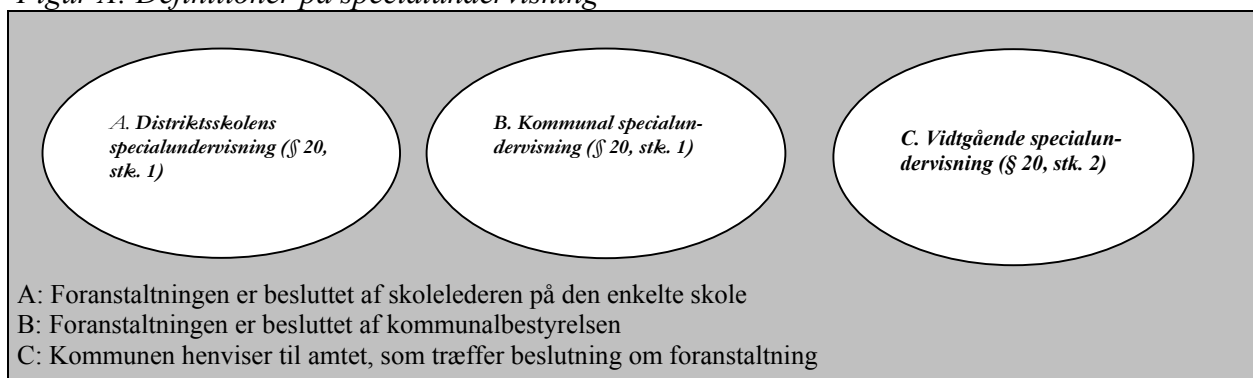
Specialundervisningsområdet reguleres primært gennem Bekendtgørelse om lov om folkeskolen (LBK nr. 730 af 21. juli 2000) og Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BKG nr. 896 af 22. september 2000).

Generelt sondres der i kommunerne mellem tre former for specialundervisning. Den første form er den specialundervisning, hvor foranstaltningen er besluttet af skolelederen. Undervisningen foregår på distriktsskolen, jf. lovens § 20, stk. 1.

Den anden form omfatter den specialundervisning, hvor foranstaltningen er besluttet af kommunalbestyrelsen, også kaldet kommunal specialundervisning, ligeledes jf. lovens § 20, stk. 1. Den tredje form omfatter vidtgående specialundervisning, jf. lovens § 20, stk. 2. Ved vidtgående specialundervisning henvises eleven til amtet, og undervisningen foregår enten i kommunale eller i amtslige foranstaltninger.

Henvisningen til vidtgående specialundervisning kan enten være begrundet i, at udgiften ved at løse opgaven væsentligt overstiger det kommunale takstbeløb, eller at kommunen ikke selv råder over den nødvendige faglige ekspertise til at kunne løse opgaven.

*Figur A: Definitioner på specialundervisning*



Kilde: KL 2003

Tilbudsstrukturen besluttet lokalt, og organiseringen af specialundervisningen varierer fra kommune til kommune og fra amt til amt. Distriktsskolens specialundervisning kan f.eks. omfatte undervisning på mindre hold eller individuelt tildelte støttetimer i klassen.

Den kommunale specialundervisning kan f.eks. omfatte undervisning i en særlig klasserække eller gruppe af børn placeret på én eller enkelte distriktsskoler i kommunen. Eller den kan omfatte hel-dagstilbud, som kombinerer undervisning, fritidstilbud og evt. praktisk betonedede aktiviteter, eller som intern undervisning på et anbringelsessted.

Der anvendes overordnet fire forskellige måder at organisere den vidtgående specialundervisning på, hvad enten undervisningen udføres af kommunerne eller amtskommunerne:

1. Enkeltintegration, hvor eleven med ekstra støtte kan følge undervisningen i en almindelig klasse eller en kommunal specialklasse.
2. Special-/centerklasse, hvor en mindre gruppe af børn med særlige forudsætninger og behov undervises sammen på en almindelig folkeskole.

Undervisningen af elever i enkeltintegration og specialklasser sker i et tæt samarbejde med kommunerne, der udfører undervisningen på vegne af amtet. Amtet har dog det pædagogiske og økonomiske ansvar for den vidtgående specialundervisning.

3. Specialskoler, der er amtslige skoler særligt indrettet med henblik på undervisning af elever med særlige forudsætninger og behov.
4. Intern undervisning på et anbringelsessted eller i et dagbehandlingstilbud, hvis barnet/den unge er anbragt, og det ikke er muligt at finde et passende undervisningstilbud i nærheden af anbringelsesstedet.

Den vidtgående specialundervisning omfatter også forskellige andre former for støtte, som er nødvendige for undervisningen. Det kan være fysioterapi, psykologbistand, personlig medhjælp samt rådgivning til forældre, lærere m.v. Herudover stilles der særlige undervisningsmidler til rådighed.

## Kapitel 3: Udviklingen i specialundervisningen

Bekendtgørelsen om specialundervisning fra 1990 indebar, at specialundervisningen kunne tilrettelægges på en mere fleksibel måde end tidligere. Videre blev der lagt vægt på, at skolen - inden der blev foretaget henvisninger til PPR – afprøvede alle muligheder for at tilrettelægge undervisningen inden for den almindelige klasses rammer, herunder at inddrage PPR som vejleder i forhold til at tilrettelægge undervisningen i distriktsskolen.

Bekendtgørelsen var en opfølgning på en bevægelse i 1980'erne, hvor man talte om enkeltintegration, og rundt om i landet lod børn med f.eks. Downs-syndrom gå i almindelige klasser på distriktsskolen. Bekendtgørelsen blev også præsenteret under overskriften "En skole for Alle". I 1990 og '91 iværksatte Undervisningsministeriet, KL og Danmarks Lærerforening en kampagne, hvor parterne sammen tog ud til skoler, kommuner og lærerkredse og informerede om indholdet af tankerne om en skole, som i større udstrækning undersøgte alle muligheder i almenundervisningen, før specialundervisning blev overvejet.

Med folkeskoleloven af 1993 blev denne udvikling lovfæstet, idet folkeskolelovens § 18 pålægger skolerne at tilrettelægge undervisningen - herunder undervisnings- og arbejdsformer - så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger.

Op igennem 1990'erne er klasseundervisning stadig den helt dominerende undervisningsform, og der udvikles ikke i tilstrækkeligt omfang undervisningsformer, som kan tilgodese en bredere kreds af elever i skolen og dermed gøre specialundervisning overflødig for mange elever med særlige behov, f.eks. elever, der lærer langsommere end gennemsnittet.

Projektet Folkeskolen år 2000 (F2000) tog fat på disse problemer med en række temaer, hvoraf temaet Den fleksible skole netop havde fokus på § 18 i folkeskoleloven. KL og Danmarks Lærerforening deltog i dette projekt og bakkede op om de initiativer i form af fleksibilitet og holddannelse, som blev beskrevet i projektet.

Med KVIS-programmet og fokus på rummelighed er disse tanker fra 2000 fulgt op, og gennem nedsettelse af regionale udvalg forankres ansvaret for den regionale politik og planlægning netop i regionerne.

Aktiviteterne fra F2000 og KVIS har smittet af i amter og kommuner, fordi disse programmer har givet kommunerne nye ideer og muligheder - og dermed også har øget den politiske interesse for området.

### 3.1 Specialundervisningens forudsætninger

Specialundervisningen udspringer af en skole, hvor klasseundervisningen ikke var tilstrækkeligt differentieret. Specialundervisningen blev et vigtigt redskab for skolen til at sætte ekstra ressourcer ind over for de elever, hvis behov ikke kunne imødekommes inden for den almindelige undervisnings rammer.

Specialundervisningen har kunnet støtte elever, der bl.a.

- ikke havde tid nok i timerne
- ikke blev undervist, så de udnyttede deres potentialer
- ikke i klassesammenhæng magtede at koncentrere sig

- havde helt specifikke vanskeligheder, der f.eks. krævede praktisk bistand
- skulle have særlige materialer.

### 3.2 Den traditionelle organisering af specialundervisningen

1. Specialundervisning bliver givet i forbindelse med elevens almindelige skolegang
2. Specialundervisning bliver givet i segregerede tilbud i specialklasser, specialskoler eller anbringelsessteder.

Begge former for specialundervisning kan gives efter folkeskolelovens § 20, stk. 1 og stk. 2, hvor § 20, stk. 2 omfatter de mest specialiserede og kostbare foranstaltninger. Der er dog ikke indholdsmæssigt skarpe grænser mellem den almindelige og den vidtgående specialundervisning.

Vidtgående specialundervisning har samtidig det kvalitative aspekt, at kommuner herigennem kan støttes med den nødvendige sagkundskab. Sagkundskaben, herunder vejledningmulighederne, er centrale forudsætninger for at skabe et undervisningstilbud, som har en tilfredsstillende karakter.

Stigningen i henvisning til vidtgående specialundervisning har været meget omtalt. Det skal understreges, at der ikke er tale om en stigning over et bredt felt, idet der ikke er sket stigninger på de traditionelt kendte handicapområder. Den nedenfor nævnte problemstilling med nye diagnoser og deraf følgende krav om specialisering i undervisningstilbudene har været stærkest medvirkende årsag til stigningen i den vidtgående specialundervisning.

### 3.3 Manglende rummelighed

Specialundervisningen udviklede sig op igennem 1980'erne og 1990'erne i høj grad på fagfolkernes præmisser. De faglige trends bredte sig hurtigt. Særlige metoder blev importeret fra andre lande og bed sig fast i perioder, og kurser/efterskoleuddannelser blev i vidt omfang snævert fagligt tilrettelagt.

Skolen udviklede sig heller ikke hen imod en større rummelighed under de traditionelle rammer. Der har været et misforhold imellem skolens intentioner og muligheder, specielt er der vedrørende henvisning af elever med adfærdsvanskeligheder sket en stor vækst, som skyldes flere faktorer. Der kan nævnes:

- diagnosernes indflydelse på undervisningsformen
- oprettelse af foranstaltninger til forskellige diagnosegrupper
- ændringerne i aldersgrupper med størst uro jf. URO-projektet
- manglende samlet indsats på de enkelte skoler jf. URO-projektet

På det faglige område kom der i 1990'erne større fokus på elevernes læsefærdigheder bl.a. på baggrund af den store internationale læseundersøgelse i 1991. Det blev således almindeligt at indføre læseprøver. Denne øgede bevidsthed om børns læremuligheder førte også til større krav om specialundervisning.

### 3.4 Den nye skoleudvikling

Det er nødvendigt at tænke mere målrettet på skolernes særlige indsats overfor elever, hvis skolegang frembyder særlige problemer. Der skal tegnes et nyt billede af specialundervisningen, så den passer ind i de nye skoleformer. Dermed ændres også PPR's rolle i forhold til skolernes aktiviteter på specialundervisningsområdet.

PPR's fokus har været den enkelte elev, hvor PPR gennem vurderinger og forslag har taget stilling til, hvilke foranstaltninger der kunne sættes ind for at give eleven muligheder for at udvikle sig bedst muligt. I en ny skolestruktur er PPR's rolle i højere grad at indgå i skolens arbejde og derigennem udvikle undervisningen, så den på en kvalificeret måde kan give flere elever udfordringer og møde deres behov.

Der mangler endnu beskrivelser af, hvordan specialundervisningen ser ud i en skole, hvor undervisningsdifferentiering, lærerteams, holddannelser, fleksible skemaer osv. er en realitet. Der mangler som følge deraf også en beskrivelse af indholdet i de lærerkvalifikationer, som er nødvendige for at varetage specialundervisningen.

En overordnet politik i de enkelte kommuner skal være med til at sikre, at de elever, som har særlige behov, også får en undervisning, som står mål med disse særlige behov. Men kommunerne skal samtidig beskrive et niveau, så der ikke opstår forventninger, som er helt urealistiske i forhold til kommunernes muligheder.

Almenundervisningen skal udvikles, så den indeholder så mange variationer, at den dækker en del af de funktioner, der tidligere blev dækket af specialundervisningen i traditionelt organiserede skoler. En del af specialundervisningens funktioner vil stadig skulle varetages, men behøver ikke at kaldes specialundervisning i en skoleform, hvor der er mange muligheder for variationer af almenundervisningen.

Der skal tages højde for, om der kan være tale om helt særlige forhold for enkelte elever, som kræver en kvalificeret og målrettet indsats, som ikke umiddelbart kan forventes etableret på den enkelte skole med en "almindelig" lærer, men kræver en særlig vejledning eller måske en særlig ressource.



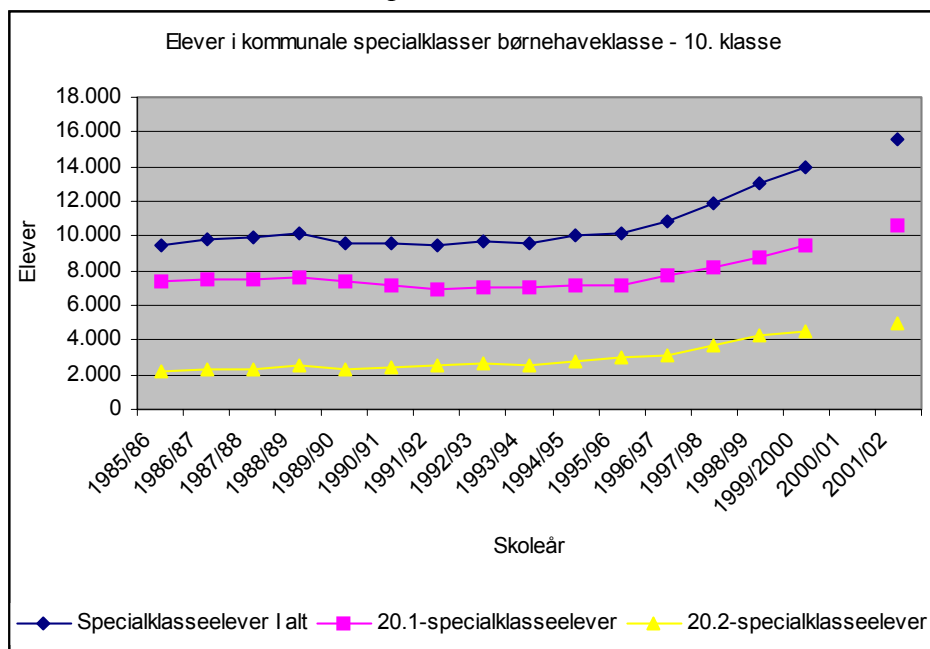
## Udviklingen i antallet af børn i specialundervisningen

Undervisningsministeriet indsamler årligt statistik om antallet af elever i specialklasser (§ 20, stk. 1 og 2) i de primærkommunale folkeskoler. Tilsvarende har ministeriet siden skoleåret 2000/01 årligt indsamlet en statistik om antallet af elever i den vidtgående specialundervisning. Før skoleåret 2000/01 var det Amtsrådsforeningen, der indsamlede denne statistik.

### 3.5 Elever (20.1 + 20.2) i primærkommunale specialklasser i perioden 1985/86 – 2001/02

Elevtallet i de kommunale specialklasser lå frem til midt i 1990'erne relativt stabilt på omkring 10.000 elever, hvorefter der er sket en markant vækst i denne gruppe elever, således at antallet af elever, der er henvist til specialklasser i primærkommunerne, nu udgør omkring 15.000 elever, jf. tabel 2 nedenfor. Der findes ikke statistik om specialundervisning efter § 20, stk. 1, uden for specialklasser.

Tabel 1: Elever i kommunale specialklasser



Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Tabellen viser tillige fordelingen på henholdsvis 20.1- og 20.2-elever i specialklasserne. Som det fremgår, skete der et mindre fald i 20.1-elever frem til midt i 1990'erne, hvorefter antallet af henviste elever atter steg for i skoleåret 2001/02 at udgøre ca. 10.600 – d.v.s. en stigning på knapt 45% i hele perioden. For 20.2-eleverne har der været tale om en – om end moderat - vækst i begyndelsen af perioden for fra midten af 1990'erne at stige markant. I skoleåret 2001/02 udgør elevtallet således knapt 5.000 elever mod kun 2.200 i periodens begyndelse.

### 3.6 20.2-elever i perioden 1985/86 – 2001/02

I de første 10 år af perioden steg det samlede antal af 20.2-elever med ca. 500 elever, men da det samlede antal 6–16-årige i samme periode faldt med ca. 150.000 var andelen, der blev henvist, stigende, jf. tabellen nedenfor. Fra skoleåret 1994/95 og frem til ændringen af opgavefordelingen mellem amter og kommuner i 2000 steg antallet af elever i den vidtgående specialundervisning med ca. 500 elever om året. Der sker et ”knæk” i stigningen i skoleåret 2000/01, hvor de nye finansie-

ringsregler trådte i kraft, men de seneste tal tyder på, at der nu igen sker en vækst i antallet af 20.2 elever blot forskudt med 2 år. Dette sker i en periode, hvor antallet af 20.1-specialklasselever også er stigende, jf. afsnittet overover.

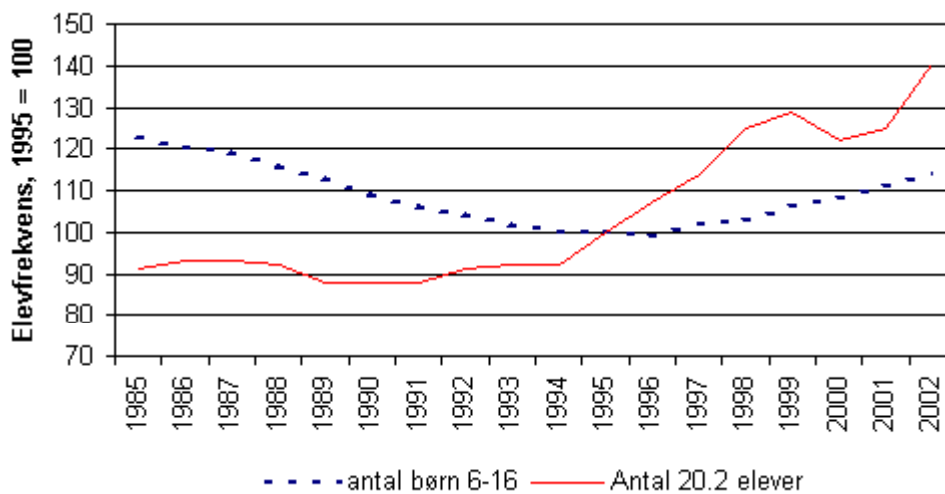
*Tabel 2: Antal 20.2-elever og henvisningsfrekvens 1985/86- 2002/03*

| Skoleår   | 6-16-årige | 20.2-elever(1.-10.kl.) | 20.2-frekvens |
|-----------|------------|------------------------|---------------|
| 1985/86   | 775415     | 6436                   | 0,83          |
| 1986/87   | 756760     | 6584                   | 0,87          |
| 1987/88   | 744190     | 6551                   | 0,88          |
| 1988/89   | 730638     | 6503                   | 0,89          |
| 1989/90   | 707534     | 6226                   | 0,88          |
| 1990/91   | 684704     | 6239                   | 0,91          |
| 1991/92   | 667002     | 6203                   | 0,93          |
| 1992/93   | 651979     | 6389                   | 0,98          |
| 1993/94   | 637543     | 6503                   | 1,02          |
| 1994/95   | 629774     | 6524                   | 1,04          |
| 1995/96   | 627993     | 7056                   | 1,12          |
| 1996/97   | 632297     | 7555                   | 1,19          |
| 1997/98   | 639332     | 8064                   | 1,26          |
| 1998/99   | 647570     | 8814                   | 1,36          |
| 1999/2000 | 663408     | 9122                   | 1,38          |
| 2000/01   | 678059     | 8636                   | 1,26          |
| 2001/02   | 697848     | 8798                   | 1,27          |
| 2002/03   | 716883     | 9897                   | 1,38          |

Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Udviklingen i børnetallet (6–16-årige) og antal henviste elever til den vidtgående specialundervisning er i tabellen nedenfor illustreret for perioden 1995/96 til 2002/03. Såvel tal som tabel afspejler udviklingen på landsplan.

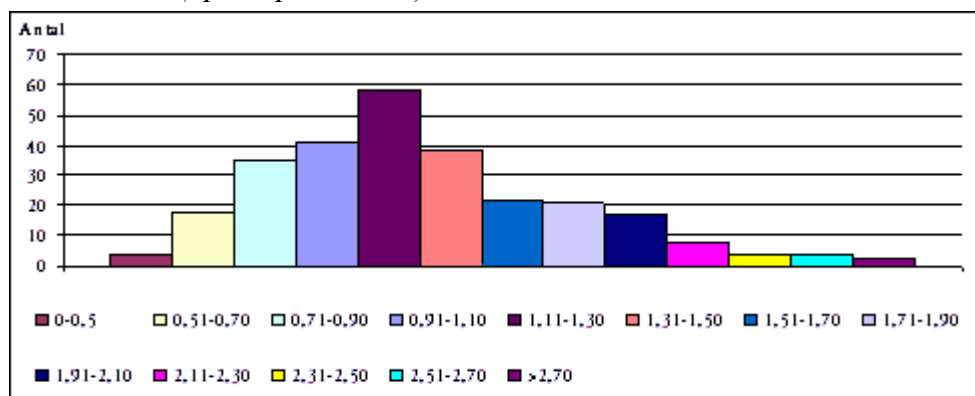
Tabel 3: Udvikling i antal elever i folkeskolens vidtgående specialundervisning 1.-10. klasse og det samlede antal 6-16-årige i skoleåret 2002/2003



Kilde: Undervisningsministeriet 2003

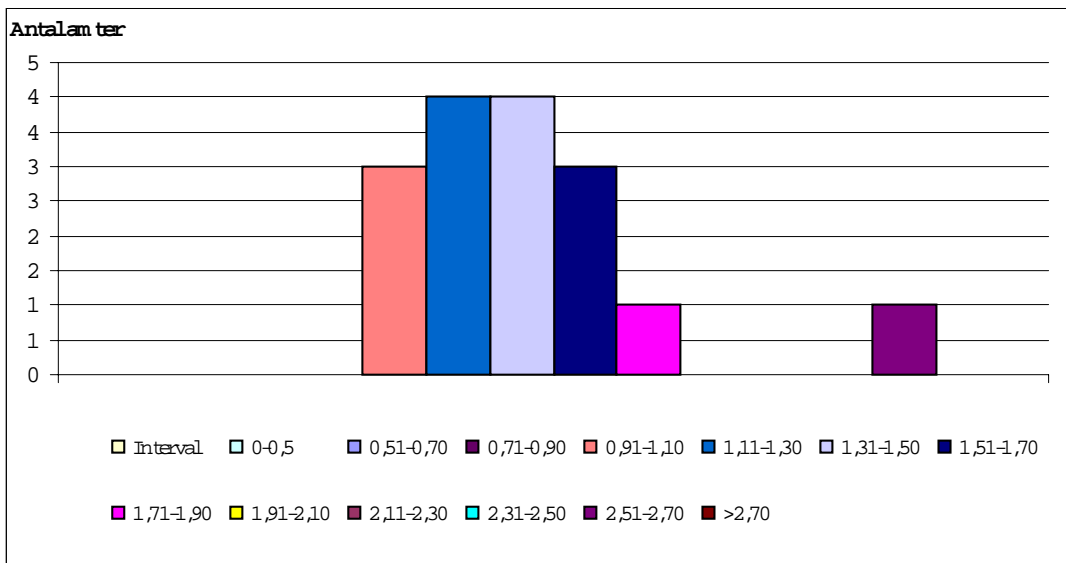
Der er imidlertid store forskelle i frekvens som udviklingen i frekvens mellem de enkelte amter, jf. tabel 5. Der er ligeledes stor forskel på frekvensen af elever i den vidtgående specialundervisning, når kommunerne betragtes enkeltvis. Tabellen viser, at der på landsplan er flest kommuner, der har en henvisningsfrekvens i intervallet 1,11-1,30. Frekvens er et udtryk for den andel af kommunens samlede antal elever, som er henvist til folkeskolens vidtgående specialundervisning. Her ligger ca. 21 % af de 272 kommuner. Frekvensen på landsplan er 1,42, og kommunerne er fordelt således, at 92 kommuner ligger højere end frekvensen på landsplan, og 180 ligger under frekvensen.

Tabel 4: Frekvensen af elever i vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1.-10. klasse i skoleåret 2002/2003 (opdelt på interval). Primærkommuner.



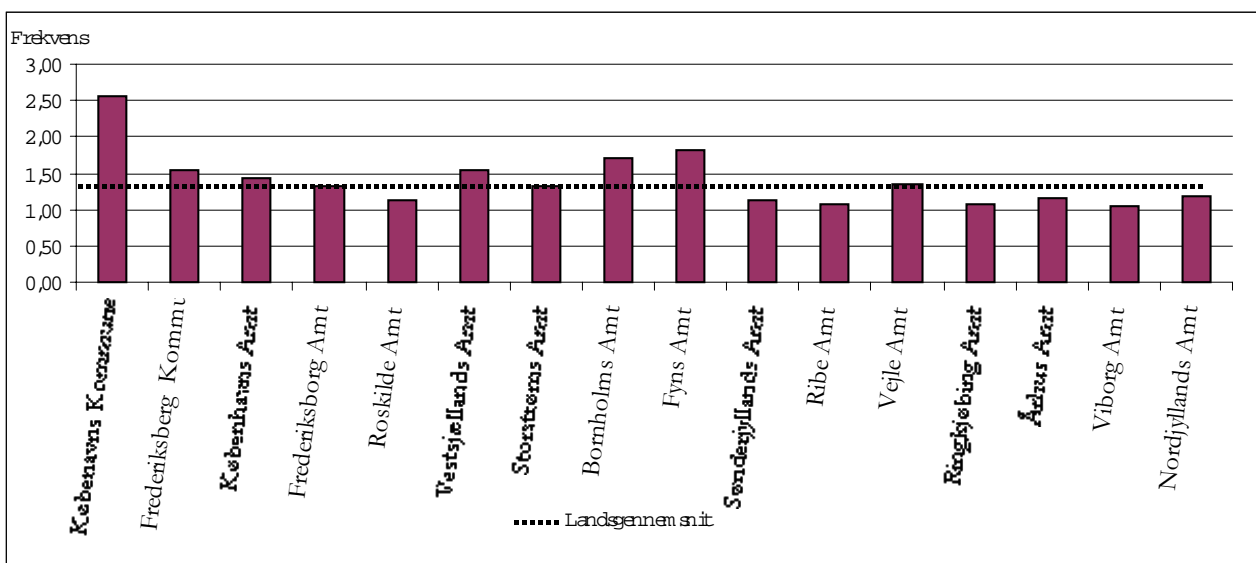
Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Tabel 5: Frekvensen af elever i vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse. (Opdelt på interval) Amtskommuner.



Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Tabel 6: Frekvensen af elever i vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse. Fordelt på amter



Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Tabellen viser udviklingen af de hyppigst anvendte tilbud til eleverne i den vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1.-10. klasse. Langt hovedparten af de 9.897 elever, som er omfattet af denne undervisning i 2002/03 er elever enten i en specialskele eller en specialklasse.

Det er kun for de seneste tre skoleår muligt at føre en særskilt statistik om elevgruppen, som undervises på døgninstitutioner. Det kraftige fald i denne gruppe fra 2000/01 til 2001/02 skyldes en ændret opgørelse for Københavns Kommune.

*Tabel 7: Oversigt over hyppigst anvendte tilbud i folkeskolens vidtgående specialundervisning – hele landet*

| Skoleår   | 1985/86 | 1991/92 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 | 1999/2000 | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|
| Specialskoler                                     | 2.035   | 2.637   | 2.687   | 3.175   | 3.431   | 3.538   | 3.793     | 3.967   | 4.143   | 4.452   |
| Special- og centerklasser                         | 1.354   | 2.002   | 2.502   | 2.904   | 3.210   | 3.526   | 3.273     | 3.316   | 3.494   | 3.693   |
| Almindelige klasser (enkeltintegrerede)           | 1.067   | 1.098   | 1.382   | 1.469   | 1.398   | 1.629   | 1.559     | 888     | 764     | 1.017   |
| Undervisning på anbringelses-sted/døgninstitution |         |         |         |         |         |         |           | 546     | 324     | 710     |

Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Der er siden begyndelsen af 1990'erne sket en udvikling i retning af, at relativt flere elever undervises i specialklasser. Men også antallet af elever i specialskoler har været konstant stigende i perioden. Andelen af elever, der undervises som enkeltintegrerede elever, var markant faldende fra 1998/99 og til 2001/02. Der er imidlertid sket en stigning det seneste år på ca. 33%.

## Kapitel 4: Rummelighed og specialundervisning

Dette kapitel indeholder nogle betragtninger om rummelighed i folkeskolen og om specialundervisningen set i relation til rummelighed. Endvidere beskrives den lovmæssige baggrund for øget rummelighed.

En rummelig skole er først og fremmest en skole, som kan og vil rumme en mangfoldighed af børn. Ordet rummelig er taget fra den fysiske verden og henviser til miljøer, som i denne sammenhæng har plads til alle børn og deres aktiviteter, i modsætning til andre miljøer, som er snævre eller specialiserede.

Rummelighed er i skolesammenhæng et forholdsvis nyt begreb, som har fået bred politisk opbakning. Rummelighed indebærer, at der i skolevæsenet skal være holdning og vilje til at give flere elever et undervisningstilbud inden for den almindelige skoles/undervisnings rammer. Dette indebærer samtidig, at der skal arbejdes med at videreudvikle undervisningens rammer. Med det tænkes på pædagogikken i en fleksibel skolestruktur, hvori indtænkes fleksibilitet, lærerteams, undervisningsdifferentiering, it, bygninger, osv.

Rummelighed indeholder forskellige aspekter. Der kan tales om rummelighed ud fra f.eks. pædagogiske, organisatoriske, økonomiske og bygningsmæssige aspekter. Hver synsvinkel har sin berettigelse, og tilsammen nuancerer de begrebet rummelighed. Det betyder ikke, at man ikke kan behandle de enkelte aspekter, men kun med den bevidsthed, at de andre aspekter også findes og på et tidspunkt må medtænkes.

Rummelighedens modsætning er udskillelse til segregerede undervisningstilbud – specialklasser, specialskoler, anbringelsessteder m.v. Skolen skal igennem hele sin virksomhed arbejde på at udvikle rummeligheden.

Med ændringen af folkeskoleloven i 2000 er der to elementer, som peger i retning af en større rummelighed i skolen. For det første drejer det sig om, at der i et rummeligt skolemiljø gennem arbejdet med klare mål er bedre mulighed for at vurdere, når eleverne ikke når disse mål. Dette giver mulighed for en hurtigere indsats. For det andet skal undervisningsdifferentiering være et gennemgående princip i skolernes undervisning. Gennem de nye bestemmelser om øgede muligheder for holddannelse udvides spektret af muligheder for at tilrettelægge undervisningen, så den i højere grad imødekommer den enkelte elevs behov.

### 4.1 Andre områder, som kan udvide skolens rummelighed

I skolens virksomhed er der en række andre elementer, som kan inddrages for at medvirke til skolens rummelighed:

- Udvikle samarbejdsformer imellem børnehave, skole- og fritidsordninger.
- Sprog- og læseforberedende aktiviteter i børnehaver og børnehaveklasser.
- Øge elevernes læselyst og bl.a. inddrage teknologien.
- Iværksætte trivselsfremmende aktiviteter på skole- og klasseniveau.
- Danne lærerteam omkring flere klasser.
- Inddrage pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR) i skolens og lærerteamets arbejde.
- Udarbejde individuelle planer for elever med særlige behov.

- Anvende skolens pædagogiske servicecenter.
- Inddrage skolens it-vejleder.
- Give mulighed - på de ældste klasser - for undervisning, som kombinerer teoretisk og praktisk indhold.

#### **4.2 Hvad er specialpædagogik i relation til rummelighed**

Specialpædagogik bygger på og er en støttedisciplin til den almene pædagogik. Den skal være en konkret støtte til at kunne inkludere alle elever i undervisningen - også elever med vanskeligheder. Støtten skal være rettet til ledelsen, lærerne og pædagogerne, som er involveret i undervisningen. Specialpædagogik og anden specialpædagogisk bistand er også en viden om alle de støttemuligheder, der kan tages i anvendelse samt en viden om specielle forhold for særlige grupper af elever.

Specialundervisning er nu den hyppigste form for indsats, som gives elever, der i forhold til skolen udviser tegn på vanskeligheder. Specialundervisningen er rettet mod de problemområder, som er hyppigst forekommende. Det drejer sig om elever med læse/stavevanskeligheder og elever med adfærdsvanskeligheder. Sidstnævnte gruppe har været stigende igennem de senere år.

Den videre udvikling af en rummelig skole betyder, at der skiftes fokus fra elevens vanskeligheder til at fokusere på den indsats, som skal gøres i skolen.

#### **4.3 Forældrene**

Samarbejdet imellem skole og forældre er en vigtig faktor for at sikre eleverne det bedst mulige udbytte af skolegangen. Dette accentueres i de tilfælde, hvor der opstår problemer i forholdet mellem eleven og skolen, hvad enten disse vanskeligheder skyldes faglige, adfærdsmæssige, fysiske funktionsvanskeligheder eller andet.

Det er skolens opgave at inddrage forældrene i løsningen af problemer, som opstår på skolen eller i tilknytning til skolen. Dette gælder, hvad enten det drejer sig om faglige eller sociale/følelsesmæssige problemer. Hurtig indgriben fra skolens side, kan være det bedste redskab, når et problem skal behandles.

Når en elev henvises til PPR og efterfølgende til specialundervisning, er der for familien tale om problemer, der opleves som store og alvorlige. Specialundervisning er som regel ikke ønskværdig for forældre, fordi det er synonymt med, at deres barn har problemer i forhold til skolen.

Med det omtalte fokusskift må forældrene, bl.a. igennem skolebestyrelse, klasseforældreråd osv., inddrages i udformningen af den rummelige skole, således at der skabes forståelse for, at alle børn skal kunne gå i skolen.

#### **4.4 Eleverne**

På elevniveau er den rummelige skole et sted, hvor eleverne oplever, at de er på højde med situationen i skolehverdagen. Udgangspunktet for dette er, at skolen og lærerne forholder sig til den enkelte elev - alle elever - og overvejer, på hvilke måder eleven arbejder og lærer bedst. For nogle elever bliver afstanden mellem skolens krav og elevens muligheder for stor til, at eleven kan opfylde kravene. I disse tilfælde må der udarbejdes detaljerede beskrivelser for at kunne udforme en pædagogik, som kan fungere i forhold til eleven.

## Den lovmæssige baggrund for øget rummelighed

Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt kommunerne ved yderligere undervisningsdifferentiering, jf. folkeskolelovens § 18, kan tilrettelægge undervisningen på en sådan måde, at skolen bliver mere rummelig. Dette kunne f.eks. ske ved anvendelse af holddannelse i videre omfang. Denne ændring skulle gøre det muligt, at mange af de elever, der i dag modtager specialundervisning i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 1, kunne få deres individuelle behov indfriet inden for den almindelige undervisning.

I § 18 hedder det, at: *”Undervisningens tilrettelæggelse, herunder valg af undervisnings- og arbejdsformer, metoder, undervisningsmidler og stofudvælgelse, skal i alle fag leve op til folkeskolens formål og varieres, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger.”*

For så vidt angår de juridiske aspekter i sagen skal det bemærkes, at det fremgår af folkeskolelovens § 3, stk. 2, at *”Til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives der specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Undervisningsministeren fastsætter regler herom ...”*.

Det fremgår desuden i folkeskolelovens § 12, stk. 2, at *”Hensyntagen til specialundervisning, som ikke er af foreløbig karakter, sker efter pædagogisk-psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene.”*

Efter folkeskolelovens § 20, stk. 1, påhviler det kommunalbestyrelsen *”at oprette børnehaveklasser og at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse, herunder specialundervisning ...”*.

Endvidere fremgår det af folkeskolelovens § 45, stk. 2, at det er skolens leder, der har kompetencen til at henvise det enkelte barn til specialundervisning i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 1.

I de tilfælde, hvor et barn kræver en særlig hensyntagen eller støtte, som ikke kan ydes inden for rammerne af den almindelige undervisning, skal der gives specialundervisning. Vurderingen af, hvorvidt et barn har behov for specialundervisning, skal foretages i overensstemmelse med de foranstående regler, herunder at skolelederen efter indhentet udtalelse fra PPR og efter samråd med eleven og forældrene træffer afgørelse om iværksættelse af specialundervisning på distriktsskolen.

Hvis rammerne for den almindelige undervisning bliver videre, fordi undervisningsdifferentiering i højere grad realiseres i hverdagen, vil det naturligvis blive muligt, at flere elever end i dag deltager i den almindelige undervisning, jf. ordene *”Specialundervisning ...gives til elever i folkeskolen, hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte, som ikke kan ydes inden for rammerne af den almindelige undervisning”* i § 1, stk. 1, i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 om folkeskolens specialundervisning m.v.



## Kapitel 5: Samspelet med det sociale område

Samtidig med arbejdsgruppen om specialundervisning er der nedsat en arbejdsgruppe i Socialministeriet, som foretager en kulegravning af særlig støtte på området for børn og unge. Dette kapitel er et udtryk for Socialministeriets overvejelser om normalsystemets rummelighed og alternative løsninger på området.

Disse emner spiller sammen med emnerne rummelighed i folkeskolen og nye løsninger på specialundervisningsområdet, idet en stor del af de børn, der modtager tilbud i det sociale regi, også modtager specialundervisning.

Ligesom udgifterne til specialundervisning har været stigende, har der på det sociale område været en eksplosiv økonomisk vækst på børne- og ungeområdet. Arbejdsgruppen på det sociale område blev nedsat blandt andet med udgangspunkt i rapporten *”Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010”*, hvis fremskrivninger viser, at en fortsættelse af de seneste tre års vækst i anbringelsesgrader og anbringelsesomkostninger ville indebære en stigning på op mod 200% fra 2000 til 2010 svarende til en vækst fra 7,4 mia. kr. i samlede offentlige udgifter til området i 2000 til 20–25 mia. kr. i 2010. En fortsættelse af den hidtidige udvikling på området vil derfor ikke være samfundsøkonomisk forsvarlig og muligvis heller ikke socialfagligt ønskeligt.

Socialministeriets arbejdsgruppe har i sine analyser af foreliggende talmateriale og gennem drøftelser med en række kommunale og amtslige praktikere samt forskere ikke fundet sikker viden om, hvorfor udgifterne på det sociale område er steget så markant, som de er. Arbejdsgruppen har dog fundet frem til en række forklaringer, der hver for sig bidrager til forklaringen på udgiftsvæksten.

Forklaringerne kan samles i tre hovedgrupper:

1. Stigningen kan tilskrives socialpolitiske prioriteringer.
2. Stigningen skyldes et voksende behov hos en gruppe børn og unge.
3. En del af udgiftsvæksten kan forklares med stigende enhedsomkostninger.

Der er herefter beskrevet en række mulige løsninger og initiativer, som kan bidrage til at bremse udgiftsvæksten på området. En række af disse overlapper til/spiller sammen med folkeskole- og undervisningsområdet, og det er disse løsninger og initiativer, der er interessante at nævne her. Eksempelvis kan nævnes normalsystemets rummelighed, øget diagnosticering og diskussionen om det offentlige ansvar contra forældreansvar.

### 5.1 Normalsystemets rummelighed i socialt perspektiv

Når man diskuterer ”normalsystemets rummelighed” er der reelt tale om flere vinkler og typer af problemer relateret til større rummelighed. Den ene er en ændring af holdningerne hos det professionelle personale og forældre med det sigte at undgå, at et stadigt stigende antal børn og unge udskilles fra folkeskolen mv. Et andet problem i relation til ”normalsystemets rummelighed” er ”diagno-

setyranniet”, der dels omfatter ønsket om at få problemer omsat til en lægelig diagnose og en særlig indsats, dels det lægelige systems tilbøjelighed til også at tage stilling til indsatsbehovet i undervisnings- og sociale sektor. Den tredje vinkel er muligheden for at understøtte og udvikle tiltag, der muliggør, at støtten til en række børn og unge gives, uden at børnene fjernes fra hjemmet.

## 5.2 Nye typer af løsninger (alternative løsninger)

Der er endnu uafklarede muligheder i forhold til en indsats, der sammenkobler specialindsatsen i skoleregiet og det sociale system. Der ses i øjeblikket en tendens til, at flere og flere kommuner forsøger sig med løsninger som fleksible dag- og døgntilbud tæt på barnets lokale miljø, nære sociale netværk og eventuel undervisningstilbud. Altså en indsats der skal modvirke udskillelsen fra ”normalsystemet”.

Nedenfor nævnes to eksempler på initiativer, som har haft fokus rettet mod barnets forbliven i lokalmiljøet samt inddragelse af det nære sociale netværk. Der er dog tale om så forholdsvis nye tiltag, at der er for tidligt at vurdere, om disse reelt er ressourcebesparende, samt hvorvidt de har en ønskelig social effekt.

### ***Horsens Kommune***

*Som følge af en beslutning i Horsens Byråd om at gennemføre besparelser på anbringelsesområdet for børn, unge og familier på 7 mio. kr. i løbet af 2002 og 2003 har kommunen indledt en proces med omlægning af indsatsen over for truede børn og unge.*

*Omlægningen betyder primært, at udvikling og etablering af lokale hjælpeforanstaltninger skal opprioriteres. Endvidere skal der ydes en forstærket indsats, hvad angår oprustning af kommunens almindelige tilbud til børn, unge og familier, herunder dagpleje, daginstitutioner, skoler, fritidsinstitutioner, klubber samt det øvrige professionelle og frivillige netværk omkring børn og unge. En oprustning, der sigter mod større rummelighed og kapacitet til at integrere også børn og unge med svære vanskeligheder.*

*Besparelserne kan kun opnås ved hjemtagelse af allerede anbragte børn og unge samt ved færre anbringelser i fremtiden. Det er derfor vigtigt, at der i hele processen fokuseres på, at de lokale alternativer til anbringelse bliver etableret således, at det fagligt kan anbefales at lade belastede børn og unge blive i deres hjemlige miljø.*

*I de konkrete foranstaltninger indgår bl.a. oprettelse af et heldagsskoletilbud med integreret familiestøtte/ behandling, en observationsskole, hvor behandling indledes i samarbejde med familien, et dagcenter med tilbud om støtte og behandling til familier, et ungecenter med særlige undervisningstilbud og botilbud for unge med tilknytning til ungecentret. Det er vigtigt, at der opbygges tætte samarbejds- og kontaktrelationer mellem de nævnte foranstaltninger og de institutioner i området, der har etableret særlige støtteressourcer. Der skal sikres overordnet ledelse, koordination og visitation af foranstaltningerne for at opnå optimal udnyttelse af ressourcerne.*

## ***Aabenraa Kommune***

*På baggrund af en vækst i behovet for støtte til børn og familier med særlige behov og en deraf følgende udgiftsvækst til socialpædagogisk bistand, specialundervisning og sociale foranstaltninger har Åbenrå Kommune sat fokus på bæredygtige principper og organisering inden for rummelighedsudvikling i forhold til de sårbare børn og unge.*

*Med det formål at opnå en mere hensigtsmæssig og helhedsorienteret indsats overfor barnet eller den unge, udnyttes Børne- og Kulturforvaltningens tværfaglige kompetencer til at udvikle nye løsningsmodeller.*

*Det tværfaglige samarbejde foregår i teams, hvor formålet først og fremmest er at foretage en hurtig, koordinerende og tværfaglig sagsbehandling i familiesager. Der er både mulighed for en anonym sagsbehandling, hvor medarbejdere ved kommunens skoler, børneinstitutioner og dagpleje kan drøfte et barns situation og få rådgivning om denne af flere fagpersoner samtidig. En anden mulighed er at afholde teammøder, hvor der - ud over sundhedsplejerske, psykolog og socialrådgiver - deltager personer med relevans for den enkelte sag, herunder barnets familie.*

*Den tidlige indsats søges sikret ved at udvikle tilbud som alternativ til traditionelle løsninger, og ved at der fokuseres på ressourcerne i og omkring barnet/den unge og familien.*

*Børn- og ungeområdets tilbud skal løbende evalueres med henblik på at tilpasse serviceniveauet til det aktuelle behov. På baggrund af den løbende evaluering underlægges indsatsen og foranstaltningerne en politisk og økonomisk styring.*

## **Kapitel 6: Modeller til helhedsorienterede løsninger i den vidtgående specialundervisning**

Amterne har efter folkeskoleloven ansvaret for at sørge for undervisning til børn og unge, hvis udvikling kræver særlig vidtgående hensyntagen eller støtte. Variationen i behovene stiller krav til amterne om at sikre forskellige undervisningstilbud med vidtgående specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. I kapitel 2 ovenfor er de fire mest anvendte organisationsformer for amternes undervisningstilbud forklaret: Der er specialskoler, specialklasser og elever i enkeltintegration samt en lille del, som undervises internt på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud.

Det nedenfor beskrevne forslag om helhedsorienterede tilbud med en højere grad af integration mellem tilbudet om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand og fritidstilbud vil kunne indgå i viften som et af flere undervisningstilbud, som det enkelte amt sørger for til nogle af de elever, hvis udvikling kræver en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte.

Det vil fortsat være kommunen, der beslutter det konkrete fritidstilbud. Etableringen af helhedsorienterede tilbud vil ikke begrænse amtskommunens pligt til at tilbyde vidtgående specialundervisning uden integreret fritidstilbud.

Det beskrevne er indledende overvejelser, som indbefatter afklaring af kompetence- og ansvarsfordelingen mellem kommune og amt, herunder betalingen for undervisnings- og fritidstilbud. En sådan afklaring vil skulle findes i aftaler mellem KL og Amtsrådsforeningen.

### **6.1 Rummelighed i de pædagogiske redskaber**

Det er afgørende for mulighederne for at skabe helhedsorienterede tilbud samt forbedre og udvikle såvel indskoling som styrket faglighed i den vidtgående specialundervisning og i fritidstilbud til elevgrupperne i den vidtgående specialundervisning, at der tages hensyn til de særlige forhold i amternes undervisnings- og dagtilbud til småbørn og børn/unge med særlige forudsætninger og behov samt gives mulighed for fleksibel tilrettelæggelse af tilbudene i forhold til det enkelte barn/den enkelte unges forudsætninger og behov.

Det er fra Amtsrådsforeningens side anført, at mere fleksible krav til personaleanvendelsen vil give amterne grundlag for yderligere at øge kvaliteten og sammenhængen i specialundervisningen og den specialpædagogiske bistand, der ydes til småbørn og skolebørn og give hver enkelt barn/ung de bedste udviklingsbetingelser for indlæring af nye færdigheder/aktiviteter og social træning. Amtsrådsforeningen er endvidere af den opfattelse, at øget fleksibilitet i planlægningsmulighederne vil gøre det muligt at sikre en mere effektiv ressourceanvendelse.

#### *Personaleanvendelse*

De nuværende krav i folkeskoleloven om undervisningspersonalets kvalifikationer medfører, at kun seminarieuddannede lærere kan varetage undervisningsopgaverne og have ansvar for aktiviteterne. Samtidig er der i Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand gjort rede for, hvad specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand består af.

(BEK nr. 896 af 22/09/2000):

§ 2. *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand omfatter:*

- 1) *Undervisning i folkeskolens fag og fagområder tilrettelagt under særlig hensyntagen til de pågældende elevers indlæringsforudsætninger.*
- 2) *Undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af psykiske, fysiske eller sensoriske funktionsvanskeligheder.*
- 3) *Specialpædagogisk rådgivning til forældre, lærere eller andre personer, hvis indsats har væsentlig betydning for elevens udvikling.*
- 4) *Særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler, som er nødvendige i forbindelse med undervisningen af eleven.*
- 5) *Personlig assistance, der kan hjælpe eleven til at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen.*
- 6) *Særligt tilrettede aktiviteter, der kan gives i tilslutning til elevens specialundervisning*

Elevernes særlige forudsætninger og behov er ofte sammensatte og stiller, som det ses af ovenstående uddrag af bekendtgørelsen krav om en mangesidet indsats for at skabe de bedste muligheder for elevernes udvikling. Den mangesidede indsats må varetages af professionelle, hvis uddannelse er rettet mod forskellige tilgange til træning, udvikling, behandling m.v. af de forskellige aspekter af et menneskes muligheder.

Undervisningen er afgjort kernen i indsatsen for at sikre en opfyldelse af folkeskolens formål, men dertil kommer den specialpædagogiske bistand, som ofte er en nødvendig forudsætning for undervisningen. Og her kan det være andre personalegrupper end de læreruddannede, som besidder den fornødne faglige kompetence for at løfte opgaverne.

Der er derfor behov for nærmere at undersøge og eventuelt gennemføre udviklings- og forsøgsarbejde med henblik på at afdække, hvordan de forskellige personalegrupper, herunder de læreruddannede, med deres forskellige uddannelser og faglige udgangspunkter kan understøtte og supplere hinanden i forhold til at gennemføre specialundervisning og give anden specialpædagogisk bistand af høj kvalitet. Denne undersøgelse og et eventuelt udviklings- og forsøgsarbejde kan iværksættes i forbindelse med revisionen i 2004/05 af lovændringen vedr. vidtgående specialundervisning.

Det er vigtigt her at være opmærksom på, hvad folkeskolens opgave og formål er ift. dens elever:

§ 1: *"Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling"* (Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, LBK nr. 730 af 21. juli 2000).

Dette formål bør folkeskolens undervisning sigte mod at opfylde, også i specialundervisningen.

Inddragelsen af forskellige personalegrupper kan sikre forskellige faglige vinkler på, hvordan den enkelte elevs udvikling bedst tilgodeses. Desuden kan den bidrage til, at specialpædagogikken i større grad får sammenhæng til pædagogikkens og psykologiens almenområder og derved mindske skellet mellem det "specielle" og det "almene".

Desuden kan en større inddragelse af andre personalegrupper give et øget fagligt grundlag for at skabe sammenhæng til andre sektorer i både kommune og amt (særligt social- og sundhedsområderne er af betydning). Dette vil yderligere kunne styrkes gennem egentlige helhedsorienterede tilbud, hvor undervisnings- og social-/fritidstilbud integreres og udformes ud fra en fælles opfattelse af, hvordan det enkelte barns udvikling bedst fremmes.

## 6.2 Samdrift af skole og dagtilbud

Der bør være særlig mulighed for amtsrådet til at sikre samdrift af skole (-fritidsordning) og dagtilbud, da dette vil give bedre mulighed for at sikre helhedsorienterede tilbud, hvor den nødvendige faglige ekspertise er til stede i både undervisnings- og dag-/fritidstilbud til børn og unge med vidtgående støttebehov.

Oftentimes er det først i forbindelse med undervisningspligtens indtræden, at der for alvor sker en pædagogisk psykologisk afklaring af børns specialpædagogiske behov. Denne sene afklaring skyldes primært et syn på barnet, der betragter undervisning og dermed specialpædagogisk bistand som noget, der alene er bundet til undervisningskravene.

### *Ansvar for SFO*

Både drift af SFO og samdrift af specialskole og -børnehave vil styrke sammenhængen og fagligheden i tilbudene til nogle børn og unge med særlige forudsætninger og behov. Især børn med svære sociale, psykiske og personlighedsmæssige problemer kan ikke håndtere for mange skift mellem hjem, skole og fritidstilbud. I det konkrete tilfælde vil det være kommunens vurdering, om barnet vil drage nytte af et sådant fritidstilbud – det er med andre ord kommunen, der beslutter det konkrete fritidstilbud.

Hvor der er tale om samdrift mellem skole og dagtilbud gives ansvaret for skolefritidsordning til den myndighed, der har undervisningsansvaret for barnet/den unge.

Samtidig vil der være gode muligheder i at anvende specialskolernes lokaler til fritidstilbud, idet mange af specialskolerne har fornødne faciliteter og særligt indrettede lokaler, som understøtter elevgruppernes udvikling, forudsætninger og behov.

I tilknytning til Indenrigs- og Sundhedsministerens ”Frihedsbrev” vedrørende evt. forenkling og fornyelse af eksisterende regler fremsatte amterne, at der er behov for at skabe bedre rammer til at lave mere helhedsorienterede tilbud til børn og unge med særlige forudsætninger og behov.

Dette kunne bl.a. ske gennem en fælles ledelse af dagtilbud, undervisningstilbud og fritidsordning (SFO) samt ved, at amterne gives ansvaret for at drive SFO for de børn, der undervises i amtslige specialskoler o.l.

Nedenfor følger et eksempel på forsøg med helhedsorienteret tilbud i Københavns Amt og en undersøgelse af specialundervisningselevs brug af fritidsordninger i Viborg Amt:

## **Københavns Amt**

*I Københavns Amt har man i flere år arbejdet målrettet med at skabe helhedstilbud for børn og unge i den vidtgående specialundervisning. Særligt tilbud til børn med såkaldte gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme, Aspergers syndrom mv.) søges tilrettelagt med udgangspunkt i de forskellige faggrupper (primært lærere og pædagoger) fælles forståelse af, hvad eleven har behov for. Den nævnte elevgruppe har et udtalt behov for struktur og sammenhæng i hverdagen, og er følsomme over for mange indtryk/stimuli.*

*Amtet arbejder også med helhedstilbud til børn og unge med generelle indlæringsvanskeligheder. Her er der dog andet end fast struktur og få forandringer, som gør sig gældende. Børn og unge med generelle indlæringsvanskeligheder kan som oftest fint håndtere og drage nytte af ændringer i løbet af dagen.*

*Nogle af de ting, som det fra Københavns Amt fremhæves som vigtige at være opmærksom på, er fagligheden hos personalegrupperne. Herunder en definition af, hvad der er læreropgaver, og hvad der er pædagogopgaver, samt en præcisering af den enkelte faggruppes kompetencer og den enkelte medarbejders kompetencer. På den måde kan det synliggøres, hvad der er anvendeligt og hvordan i forhold til det enkelte barns udvikling.*

## **Viborg Amt**

*Viborg Amt har som led i KVIS-programmet analyseret specialklasse- og specialskoleelevers behov for fritidsordninger. Der er tale om en undersøgelse af alle specialklassers og –skolers behov for fritidstilbud – altså omfattende forskellige målgrupper. Undersøgelsen omfatter ligeledes specialklasser. Der er et klart mønster, der viser, at eleverne har behov for og benytter fritidsordninger i videre udstrækning end ikke-handicappede elever.*

### **Skole og fritid for børn i specialklasser og specialskoler i Viborg Amt**

*Det regionale udvalg vedr. specialundervisning har foretaget en kortlægning af fritidstilbud til elever henvist til specialundervisning i specialklasser og specialskoler. Beskrivelsen omfatter næsten 1000 elever i alderen 6-18 år både i den almindelige og den vidtgående specialundervisning. Kortlægningen viser:*

- at 10% af eleverne modtager et fritidstilbud i en almindelig skolefritidsordning på en folkeskole
- at 21% af eleverne modtager et særligt tilrettelagt fritidstilbud i kommunalt regi
- at 11% af eleverne modtager et særligt tilrettelagt fritidstilbud i amtligt regi
- at 0,4% af eleverne er henvist til en pasningsordning uden for eget hjem
- at 13% af eleverne er henvist til heldagsskole eller har fået anvist et arbejde

*Det er især de ældste elever, der passes i eget hjem uden særlige foranstaltninger (33%), mens kun 8% i alderen 6-10 år klarer sig uden fritidsordning*

### **Konklusioner**

*Der er et klart behov for stillingtagen til fritidstilbud for de yngste børn i specialklasser og specialskoler. Der er behov for, at en stor del af de handicappede børn henvises til fritidsordninger, der er*

tilrettelagt ud fra særlige forudsætninger. For de ældste elever er der et særligt behov for, at der ved tilrettelæggelsen af fritidsordninger sikres et relevant indhold, således at de kan færdes blandt jævnaldrende.

### **Forslag**

Ved henvisning til specialundervisning bør der samtidigt forelægges forslag til fritidsordninger, således at barnets hele situation uden for hjemmet tilgodeses planlægningsmæssigt. Ved fritidstilbud til det handicappede barn bør der lægges vægt på, at barnet får mulighed for at være sammen med jævnaldrende og ligestillede, således at børnene kan udvikle sig socialt i et ligeværdigt samspil.

Ved valg af fritidstilbud til handicappede børn vil der næsten altid være flere muligheder. Det er vigtigt for det handicappede barn, at fritidstilbuddet giver mulighed for kvalificeret støtte til en optimal udvikling. Hvor der er sektoropdeling af opgaverne for handicappede børn, bør der etableres et samarbejde, således at der sker en samlet planlægning af barnets undervisnings- og fritidstilbud.

Forældrene, der samlet set løser en væsentlig del af behovet for fritidsordninger for handicappede børn, skal inddrages tidligt i planlægningen og gøres bekendt med de muligheder, der findes i kommune og amt. Forældrene skal som ved undervisningstilrettelæggelsen inddrages i den konkrete beslutningsproces ved tilbud om fritidsforanstaltninger.

Især for de ældste elever i den vidtgående specialundervisning er det vigtigt, at der etableres tilbud, fordi disse elever er for gamle til at indgå i normale skolefritidsordninger.

En mere helhedsorienteret opgaveløsning forudsætter fleksible regler og rammer, som kan tilgodeses samarbejdsmulighederne mellem de forskellige personalegrupper.

Samlet set kan det for en gruppe af børn være hensigtsmæssigt at sikre samordning mellem undervisning og daginstitutions-/fritidstilbud for børn med særlige forudsætninger og behov. Det kræver en præcisering af de forskellige faggruppers opgaver, men det er i sig selv med til at højne kvaliteten i tilbuddene. Der vil forventeligt ske en øget udvikling af viden om, hvordan man sammenhængende bedst tilgodeser udviklingen for børn og unge med særlige forudsætninger og behov. Herunder at der opdyrkes en fælles faglig kultur omkring de specialpædagogiske tilbud, som på sigt kan lede til en større faglig integration mellem skole- og fritidsdel, mellem lærere og pædagoger. Fælles faglig kultur vil sandsynligvis også skabe forståelse for større fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelse.

### **6.3 Målgrupper**

Idéen med helhedsorienterede tilbud forudsætter en høj grad af integration mellem de dele af aktiviteterne, der per definition vedrører skoledelen og de dele, der tilhører det fritidsorienterede. Det er først og fremmest sigtet at skabe et kvalitativt tilbud baseret på en fælles faglig kultur, hvor der sikres en sammenhæng i indsatsen overfor børnene/de unge.

For nogle af de elevgrupper, som får undervisning i amtslige specialskoler, er der et udtalt behov for en høj grad af ensartethed og forudsigelighed inden for nogle meget strukturerede rammer. Det gælder f.eks. elever med autisme og nogle elever med DAMP-lignende træk, hvor evnen til at koncentrere sig og betingelserne for progression i læringen bedst understøttes i trygge og kendte omgivelser.



Andre grupper af elever, f.eks. psykisk udviklingshæmmede, har det fint med forandringer i løbet af dagen. Det vil sige, at helhedstilbudet kan være mere opdelt, både hvad angår den faglige integration af skole- og fritidsaktiviteter, og i forhold til at anvende samme lokaler.

Helhedstilbud i regi af en specialskole er som udgangspunkt rettet mod alle skolens elever, men kommunen kan i samråd med forældre frit vælge at give et andet fritidstilbud.

Enkelte elever vil muligvis have forudsætninger og behov, som bedre tilgodeses med et undervisningstilbud på en specialskole med helhedsorienteret tilbud og fritidstilbud et andet sted evt. i tilknytning til distriktsskolen nær elevens bopæl. Eller omvendt. Begge dele med henblik på en mulig tilbagevenden til almensystemet. Der bør derfor skabes mulighed for at tilrettelægge undervisningstilbud med henblik på dette. Det er dog vanskeligt at beskrive generelt, hvordan det kan organiseres. Det må i givet fald ske i det enkelte tilfælde ud fra elevens forudsætninger og behov.

Derfor må der være en tæt dialog mellem kommune og amt med inddragelse af elev og forældre, hvor kommunen træffer afgørelse om, hvorvidt det samlede helhedsorienterede tilbud skal benyttes.

Der er en række grundlæggende forudsætninger for drift af helhedsorienterede tilbud:

- Grundlaget er, at tilbudet indrettes med udgangspunkt i elevernes (og forældrenes) behov – som kan variere ift. elevernes vanskeligheder, alder og andre omstændigheder.
- Helhedstilbud i regi af en specialskole retter sig mod alle skolens elever, men forældre og/eller kommunen kan frit vælge at modtage/give et andet fritidstilbud.
- Amtet har det faglige og økonomiske ansvar for det samlede helhedstilbud. Kommunerne betaler en takst for undervisningstilbudet og en takst for fritidstilbudet.
- Som det er nu, har kommunerne ansvaret for at tilbyde SFO samt finansiere den del, som forældrene ikke selv betaler. Også for SFO'er, som amterne har valgt at oprette i tilknytning til specialskoler mv.
- Der skal være mulighed for fælles overordnet ledelse samt ske en afklaring af ansvarsplaceringen for de faglige dele af tilbudene mellem lærere og (social)pædagoger (og evt. andre faggrupper).

Kompetencefordelingen under de nuværende regler er, at amtet har beslutningskompetencen i forhold til, hvilket undervisningstilbud der skal gives til elever, som er henvist til vidtgående specialundervisning. Ligesom amtet har det økonomiske ansvar, bortset fra det kommunale takstbeløb.

## **Kapitel 7: Analyse af styringspraksis (herunder visitation) i udvalgte kommuner og amter fsva lovens § 20 stk. 1 og 2**

I dette kapitel beskrives den styringsmæssige praksis på specialundervisningsområdet med udgangspunkt i udvalgte skoler, kommuner og amter. Der ses på de karakteristika, som bidrager til at skabe et rummeligt skolevæsen, herunder de samarbejdslinjer mellem amt og kommune, som tegner indsatsen vedrørende vidtgående specialundervisning.

Analysen af den styringsmæssige praksis/visitation af den almindelige specialundervisning, er foretaget for arbejdsgruppen af Danmarks Pædagogiske Universitet v. professor Niels Egelund, mens undersøgelsen af den styringsmæssige praksis/visitation af den vidtgående specialundervisning er foretaget for arbejdsgruppen af konsulent Ole Hansen. Begge undersøgelser er i deres helhed optrykt som bilag til rapporten (henholdsvis bilag 3 og 4).

De spørgsmål, der har dannet udgangspunkt for undersøgelserne af hhv. den vidtgående og den almindelige specialundervisning er (med tilpasninger) følgende:

1. Hvordan er ressourcestyringen - decentral/central, beslutningskompetence ift. ressourcer?
2. Hvordan er tilbudsstrukturen i amt/kommune/skole?
3. Er der forebyggende foranstaltninger eller særlige, rummelighedsfremmende initiativer?
4. Hvordan er lærersamarbejdet omkring børn med særlige behov - team/individuel?
5. Hvordan er undervisningens organisering - fleksibel/planlagt klasse/hold?
6. Hvad kan der siges om udskillelsesprocessen?
7. Hvordan er PPR's rolle - central/decentral, diagnosticerende, konsulterende?
8. Hvordan er amtets rolle - samarbejde med kommunen, diagnosticerende/konsulterende?
9. Hvordan er politikerrollen? Er der fastsat mål for området?
10. Hvordan spiller forældrenes holdninger og valg ind?
11. Og så - for alle grupper: hvordan tales der om børnene? Det er bl.a. måden, der tales om børnene på, at problemer og løsninger skabes. Kan man finde positivt/negativt sprog?

### **7.1 Generelt om undersøgelser af specialundervisningen**

For at få et statistisk billede af specialundervisningen i Danmark har strukturkommissionen - forud for arbejdsgruppen om specialundervisning - gennemført en kvantitativ undersøgelse af specialundervisningen i landet. I denne forbindelse er der til ca. 400 repræsentativt udvalgte folkeskoler udsendt skemaer til belysning af omfanget af specialundervisningen på hvert af skolernes klassetrin. Undersøgelsen er koncentreret om perioden 1. august 2002 til 31. december 2002, og der er blevet spurgt til lærertimetallet til undervisning og det samlede lærertimetal for skolen.

I forlængelse af den kvantitative undersøgelse - og på initiativ fra arbejdsgruppen om specialundervisning - er der i april 2003 foretaget de to ovenfor omtalte, kvalitative undersøgelser. Formålet med de to undersøgelser har været at få et mere nuanceret billede af, hvordan specialundervisningen gribes an i praksis i amter/kommuner og på skolerne. Samtidig har det været hensigten at forsøge at skabe en forståelse af de forskelle, der er påvist i den kvantitative undersøgelse, og de processer, som har ligget bag udviklingen på området. Som det ses nedenfor, retter undersøgelserne sig mod forskellig praksis mht. ressourcestyring, visitation, skole/forvaltningssamarbejde, forældrenes rolle og undervisningens organisering.

## **Den kvalitative undersøgelse vedr. 20.1-undervisning**

### **7.2 Den kvantitative undersøgelse vedrørende 20.1-undervisning**

Den kvantitative undersøgelse giver nogle forklaringer på forhold omkring specialundervisningen, hvoraf mange er ganske velkendte, først og fremmest at der er tale om udtryk for kommunale serviceniveauer, så et højt forbrug i normalundervisningen ikke skaber et mindsket niveau i specialundervisningen, eller omvendt, ligesom der ikke er objektive kriterier for, hvornår specialundervisning er nødvendig. Disse forhold kastes der også lys over i den kvalitative del af undersøgelsen.

Den kvantitative del af undersøgelsen rummer også fund, der ikke er umiddelbart forklarlige, først og fremmest at der er så store forskelle på henvisningsfrekvensen, dernæst at der er en tilbøjelighed til, at der er flest henviste på mindre skoler.

Mens man i kvantitative undersøgelser vil søge efter at opnå repræsentativitet, er det andre principper, som styrer udvalget i kvantitative undersøgelser. Baggrunden for dette er først og fremmest, at kvantitative undersøgelser især er brugbare til at få en statistisk forklaring på sammenhænge, mens kvalitative undersøgelser er særligt egnede til at få en forståelse af de underliggende processer.

Ved kvalitative analyser vil man sædvanligvis foretage en dyberegående undersøgelse af et begrænset antal "cases", og det bliver derfor vigtigt at foretage et strategisk udvalg af, hvilke cases man vil inddrage. Der foreligger to oplagte muligheder, dels at man prøver at indfange en problemstilling med en rimelig dækning af hele bredden, dels at man søger efter de ekstremer, som kan tænkes at have størst informativ værdi. I indeværende interviewundersøgelse er begge principper søgt tilgodeset.

### **7.3 Valg af skoler**

Valget af skoler til den kvalitative interviewundersøgelse er foretaget på baggrund af nedenstående fem kriterier og med henblik på at nå den højst mulige dækning af spektret af skoler:

1. Henvisningsfrekvens til 20.1
2. Skolestørrelse
3. Urbaniseringsgrad
4. Geografisk beliggenhed
5. Social belastning

For ikke at skabe risiko for, at der var en skævhed i ressourceopgørelsen, blev alle skoler med 20.1-specialklasser sorteret fra. Derefter tilbagestod 296 folkeskoler (17% af det samlede antal), som på grund af udvælgelsesproceduren kan antages at være repræsentative for "den almindelige folkeskole". Der blev derefter opstillet lister over "top-15" og "bund-15" skoler for landet som helhed og for Sjælland-Fyn (samt Bornholm) og Jylland med hensyn til specialundervisningsprocenter.

Derpå skete en afsøgning og sammensætning af fem "skole-par", hvor de parrede skoler bestod af skoler med nogenlunde samme skolestørrelse, urbaniseringsgrad, geografisk beliggenhed og sociale belastningsgrad, men hvor seks af skolerne i øvrigt lå i hver sin ende af spektret med hensyn til henvisningsfrekvens til 20.1 specialundervisning, mens de sidste to lå i midten af billedet. Idéen bag dette var, at der dels skulle ske en bred dækning af kriterierne 2 til 5, som de findes i det danske skolebillede, dels inden for parrene ikke skulle være andre betydelige forskelle end dem, der afspejles i henvisningsfrekvensen. Et af skoleparrene var reserveskoler, hvis nogle af de fire øvrige par

skulle afstå fra at medvirke i en kvalitativ interviewundersøgelse. Alle skoler indvilligede i at deltage, og der blev derfor ikke brug for reserveskolerne.

De fire skolepar havde henvisningsfrekvenser til specialundervisning efter § 20, stk. 1, som vist i følgende oversigt:

|               |               |      |                |
|---------------|---------------|------|----------------|
| <b>Par 1:</b> | Skole A: 0,5% | ---- | Skole B: 17,5% |
| <b>Par 2:</b> | Skole C: 2,1% | ---- | Skole D: 7,1%  |
| <b>Par 3:</b> | Skole E: 1,9% | ---- | Skole F: 8,3%  |
| <b>Par 4:</b> | Skole G: 0,0% | ---- | Skole H: 17,0% |

Den mindste skole havde 100 elever, den største 596 elever. To skoler er storby-skoler, fire skoler ligger forstæder eller anden bymæssig bebyggelse, to skoler ligger i landområder. Tre skoler ligger på Sjælland, en på Fyn og fire i Jylland. Andelen af to-sprogede varierer fra 1% til 25%. Skolernes videre identitet oplyses ikke, da skolerne som led i undersøgelsen er lovet fortrolighed.

#### **7.4 Hvad den kvalitative undersøgelse viser**

Nedenfor beskrives i sammenfattende form de fund, der er gjort i forbindelse med den kvalitative undersøgelse. Fundene beskrives omkring temaerne ressourcestyring, tilbudsstruktur, forebyggelse og PPR's rolle, politikerrollen, forældresamarbejde og sprogbrug.

##### *Ressourcestyring*

Hvad ressourcestyring angår, tyder undersøgelsen på, at selvforvaltningsprincipper fremmer en varieret og fleksibel brug af ressourcerne, således at de tilpasses de lokale forhold og behov. Dette gælder såvel elevernes og klassernes individuelle behov som lærernes forskellige forudsætninger. Hvor dette sker, er det også muligt at indrette undervisningen, så den har en rummelighedsgrad og et indslag af forebyggende foranstaltninger, der giver en stærk reduktion af henvisningen til specialundervisning.

Øget rummelighed er på de undersøgte skoler bl.a. opnået ved, at den ressource, der traditionelt henlægges til 20.1-specialundervisning (typisk i størrelsesordenen 7-12% af de samlede timeresourcer til skolerne), anvendes til rummeliggørelse via holddannelser.

##### *Tilbudsstruktur*

Undersøgelsen peger på, at kommunerne vanskeligt kan undlade at etablere særtilbud, idet der er tydeligvis er en mindre gruppe elever, hvis behov bedst varetages i en segregeret foranstaltning. Denne foranstaltning har i de bedste tilfælde et vist fællesskab med andre elever på skolen. Hold-dannelse løse altså ikke alle problemer her, hvor enkeltintegration med støtte, specialklasser og specialskoler også har deres berettigelse.

Der er en tendens til, at relativt små kommuner opretter specialklasser, som fyldes op med forskellige typer elever, hvoraf en del er hjemtaget fra amtslige foranstaltninger. Det fremgår af undersøgelsen at dette er u hensigtsmæssigt i en række tilfælde, hvor nærhedsprincippet vejer tungere end en løsning, der er optimal ud fra en pædagogisk vurdering.

##### *Forebyggelse*

Undersøgelsen viser eksempler på, at der arbejdes med tiltag af forebyggende art, hvor der samtidig samarbejdes på tværs af sektorer og faggrænser. Det er i den forbindelse særdeles interessant, at

man derved udnytter de særlige typer faglighed, som er til stede, og at man også inden for folkeskolens rammer søger at fremme fagligheden. Dette sker dels ved, at lærere underviser i et smallere bånd af år, dels ved at man søger og lykkes med at fremme det samarbejde mellem lærere, som interviewundersøgelsen flere steder peger på væsentligheden af.

Undersøgelsen peger på, at læsekompetencen ses som basis for læring i stort set alle fag, og at passende adfærd ses som en forudsætning for omgang og læring i situationer, hvor mange mennesker færdes sammen. Både læsekompetence og social adfærd er derfor nødvendige. Endelig peger undersøgelsesresultaterne på, at planlægning, samarbejde mellem lærere, samarbejde med forældre og løbende intern evaluering er hensigtsmæssige.

### *PPR's rolle*

PPR har fra de skolepsykologiske kontorer start i midten af 1930'erne haft rollen som en undersøgende og visiterende instans, der skal sikre, at børn får de tilbud, de har ret til og behov for. Regelsættet eksisterer stadig, men den praksis, der ses at have udfoldet sig på skolerne med stigende intensitet de seneste 3-5 år, betyder, at der er behov for en kraftig ændring i retning af nye roller som konsulenter og sparringspartnere, der sikrer skolens rummelighed. Den individcentrerede rolle nedtones med undtagelse af de mest vanskelige problemstillinger, hvor der skal findes en løsning uden for den almindelige klasses rammer.

PPR's mest frugtbare indsats opleves at være som observatør, sparringspartner, coach og konsulent. Den deling, der mange steder finder sted mellem på den ene side psykologens, på den anden side læsekonsulentens opgaver, opleves også at være frugtbar.

### *Politikerrollens betydning*

Der er i de undersøgte kommuner forskelle på, i hvilken grad politikerne spiller en rolle for specialundervisningsområdet. I nogle kommuner har politikerne sat rammer og mål for specialundervisningen. Her er det et politisk mål at undervisningen skal rummeliggøres gennem øget fleksibilitet i undervisningen, så færre elever udskilles til specialundervisning. I andre kommuner er der ikke udmeldt nogle politiske mål for specialundervisningsområdet. Politikerrollen ses klart at være vigtig for den lokale udvikling

### *Forældresamarbejde*

Forældresamarbejdet viser sig også at være vigtigt. Undersøgelsen giver eksempler på gode erfaringer med en overenskomst mellem skole og hjem om indsatsen for det enkelte barn og forældrenes opbakning.

### *Sprogbrug*

Den kvalitative undersøgelse viser, at der er store forskelle på, hvordan man taler om børn med særlige behov. Hvor man ønsker en skole der udvikler sig i retning af øget rummelighed er det vigtigt, at man anvender en sprogbrug, som understøtter en sådan udvikling.

## **7.5 Konklusion**

Lav henvisningsfrekvens betyder ikke, at der ikke sættes ind over for elever med vanskeligheder, men den betyder, at det gøres på en forebyggende, foregribende og effektiv måde - at der med andre ord er skabt øget rummelighed for de ressourcer, der andre steder bruges til en mere konventionel indsats.

Undersøgelserne viser, at der ikke er en direkte relation mellem 20.1- og 20.2-områderne, samt at der er forskelle, som primært udspringer af nærhed, traditioner og økonomi, mens pædagogiske hensyn let bliver mere sekundære.

Samarbejdets betydning har en stor plads i resultaterne fra de kvalitative analyser. Forældresamarbejdet omkring børns læring, både den faglige og den sociale, er også vigtig, specielt over for de elever, der har særlige behov. Skriftlighed omkring planlægning og løbende intern evaluering viser sig også at være vigtig.

Sprogbrugen er af betydning for og kan i sig selv bidrage til at skabe rummelighed.

Hvor bestræbelserne for at skabe øget rummelighed er lykkedes, er specialundervisning et begreb, der dækker en undervisning, der er kvalitativt anderledes end almenundervisningen. Specialundervisningen kræver en grundig undersøgelse af elevens forudsætninger og potentialer, inden den sættes i værk. De andre elevers særlige behov klares i den rummelige skoles almindelige, differentierede undervisning.

Undersøgelsen viser, at PPR's rolle kan ændres, så de konsultative og rådgivende opgaver over for skolerne (og daginstitutionerne) og deres personale kommer mere i fokus, og den undersøgende og visiterende rolle forbeholdes de elever, der skal have specialundervisningen.

Der henvises i øvrigt til den kvalitative undersøgelse, der er optrykt som bilag 3.

## Den kvalitative undersøgelse vedrørende 20.2-undervisning

Den kvalitative undersøgelse af 20.2-undervisningen bidrager til afdækningen af de karakteristika, som former et rummeligt skolevæsen, herunder de samarbejdslinjer, som tegner indsatsen vedrørende vidtgående specialundervisning mellem amt og kommune.

Som genstand for undersøgelsen blev udvalgt seks cases:

1. En amtskommune med høj henvisningsfrekvens af elever til vidtgående specialundervisning og
2. indenfor amtskommunen: en stor kommune (regionens 'metropol') med høj frekvens og
3. en lille kommune med lav henvisningsfrekvens
4. En amtskommune med lav henvisningsfrekvens af elever til vidtgående specialundervisning og
5. indenfor amtskommunen: regionens 'metropol' med lav henvisningsfrekvens og
6. en lille kommune med regionens højeste henvisningsfrekvens.

Tabel 8: Oversigt over de seks cases i undersøgelsen af 20.2-undervisning

| Region A                             | 6 – 16 årige | Antal elever i vidtgående specialundervisning 1.09.02. | § 20.2 frekvens = % | Bemærkninger                               |
|--------------------------------------|--------------|--|---------------------|--|
| Stor kommune                         | 22740        | 500  | 2.20                | Stor kommune – høj frekvens.               |
| Lille kommune                        | 2454         | 33   | 1.34                | Lille kommune – lav frekvens.              |
| Amtskommunen                         | 63602        | 1078   | 1.69                | Spredning i regionen 3.04% - 0.70%         |
| Antal klagesager fra regionen i 2002 |              | Klagesager i 2002: 12                                  | Frekvens 1.1        | Et udtryk for <i>kulturen</i> på området ? |

| <b>Region B</b>                      | 6 – 16 årige | Antal elever i vidtgående specialundervisning 1.09.02. | § 20.2 frekvens = % | Bemærkninger                               |
|--------------------------------------|--------------|--|---------------------|--|
| Stor kommune                         | 35783        | 400  | 1.12                | Stor kommune – lav frekvens.               |
| Lille kommune                        | 1575         | 33   | 2.10                | Lille kommune – høj frekvens.              |
| Amtskommunen                         | 77063        | 964  | 0.80                | Spredning i regionen 2.04% - 0.48%         |
| Antal klagesager fra regionen i 2002 |              | Klagesager i 2002: 2                                   | Frekvens 0.2        | Et udtryk for <i>kulturen</i> på området ? |

Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Undersøgelsen retter sig mod følgende spørgsmål: Hvorfor eksisterer disse forskelle i henvisningsfrekvens? Kan der peges på indikatorer, som kan forklare forskellene, eller er det muligt på anden vis at forstå, hvorfor forholdene tegner sig, som de gør? Hvordan ser de interviewede på forholdene, og finder de forklaringer?

I undersøgelsen rettes fokus på dialog og samarbejde mellem kommuner og amt med udgangspunkt i de kommunale ønsker, mål og visioner samt amtskommunens adfærd for at støtte processerne hen mod en øget rummelighed og en nedbringelse af væksten i henvisningerne til vidtgående specialundervisning. Perspektiverne og indbyggede dilemmaer sættes i relation til forskernes forklaringer på de selv samme fænomener.

#### *Forløb og fællestræk fra interviewrunden*

Der er foretaget otte interview. Samtlige adspurgte har haft bemyndigelse til at træffe beslutninger om de forhold, som er relevante for henholdsvis kommune og amtskommune. Typisk har det været en kommunal afdelingschef eller kommunal leder af PPR, kontorchef eller afdelingsleder for den amtskommunale specialundervisning.

#### **7.6 Hvad fortæller de store kommuner ?**

De store kommuner fortæller samstemmende, at de selv er i stand til at løse opgaverne omkring den vidtgående specialundervisning. Fælles for de to store kommuner er et bevidst valg af strategi i forbindelse med funktioner udgående fra PPR. Her vægtes det arbejde, der er rettet mod undervisningsrelationelle aspekter. For den ene gør det sig gældende, at PPR gennem længere tid har været 'atomiseret', men nu er på vej til nyorganisering med udgangspunkt i folkeskolens ansvarsområde.

Fælles for de store kommuner er også, at den enkelte folkeskole styrer specialundervisningen ud fra en rammebevilling. En af kommunerne har således en overordnet strategi for, hvorledes og hvornår den enkelte skole får det totale budget tildelt, herunder at kommunen kan opnå, at det bliver unødvendigt at henvise til specialundervisningen efter folkeskolelovens § 20, stk. 2.

Dagsordenen er, at alle folkeskoler får en pengesum og derudfra skal lave 'god skole' i henhold til den lokalpolitiske dagsorden.



De store kommuner gør sig i øvrigt til talsmænd for, at amternes opgaver i forbindelse med vidtgående specialundervisning kan ophøre, idet man kan se en mulighed for at drive specialskolesystemer gennem køb og salg i et samarbejde med nabokommuner.

### **7.7 Hvad fortæller de små kommuner?**

De små kommuner tegner sig meget forskellige. I den ene kommune tager PPR-funktionen afsæt i den sociale forvaltning, mens embedsmandsstaben med den relevante kompetence i den anden kommune netop er blevet fyret, hvilket betyder, at overblikket over området stort set mangler.

De to små kommuner har tilsyneladende valgt forskellige former for dialog og samarbejde med amtskommunen. Den ene opretter selvstændige tilbud i økonomiklassen over takstbeløbet og henviser alle i tilbuddet til amtskommunen, mens den anden indgår i en samarbejdsmodel som entreprenør og derigennem løser opgaver for amtet. For den ene kommunes vedkommende er der en indbygget konflikt og mangel på ressourcer, mens den anden oplever samarbejde og udvidelse af skolens økonomiske ramme.

De to små kommuner er optaget af at 'styre' PPR-funktionerne og har oprettet eller er i færd med at oprette kontraktstyring på området. Arbejdet fra PPR er i den lille kommune med høj frekvens organiseret i et kommunalt fællesskab. Her er det kontraktstyrede arbejde præget af bestillinger i form af undersøgelser, vurderinger, diagnoser og faktisk arbejde. Mens den anden lille kommune med lav frekvens på området har sin egen PPR. Her er arbejdet præget af en refleksion over, hvordan kontraktstyringsterminologiens 'produkter', 'ydelser', krav og modkrav vil kunne komme til at hæmme PPR's arbejde for øget rummelighed i skolen (skolens lærerteam).

### **7.8 Hvad fortæller amtskommunerne?**

Den politiske dagsorden opleves sat af kommunerne ud fra økonomiske hensyn, men amtskommunens interne politiske målsætninger opleves knyttet til et ønske om ikke at have ventelister. Amtskommunerne ønsker samstemmende at kvalificere de tilbud, som kommunerne ønsker skal opstå. Nogle kommuner opleves at have planer for området, mens andre opleves at handle fra 'hånd til mund' i en uprioriteret rækkefølge.

De kommuner, som tager elever hjem fra de amtskommunale tilbud midt i et skoleforløb, får vanskeligheder med at forklare dette for forældre, som har vænnet sig til det specialpædagogiske miljø. Anderledes forholder det sig, når nye elever skal begynde i det kommunale tilbud.

Strategien for den ene amtskommune bygger på at kunne tilbyde et meget tydeligt, velorganiseret og top-bemandet specialundervisningstilbud på specialskoler, mens den anden amtskommune nedprioriterer specialskolens tilbud. Begge steder dog ud fra samme ønske om at sætte kvaliteten i højsædet.

Begge amter påpeger, at den stigning i henvisningerne, som pt. ses, i høj grad hænger sammen med adfærdsproblematikken og diagnosesætningen. De fremhæver her samstemmende det ansvar, som ligger på den kommunale PPR.

I den ene region er den kommunale PPR igennem 1990'erne nærmest blevet opløst eller spredt ud. Mange små kommuner har en enkelt psykolog, som ikke alene magter den pædagogiske omstilling, som rummelighed kræver.

I den anden region har de fleste kommunale PPR-fællesskaber 'overlevet' og eksisterer stadig med en tværfaglig tyngde, der skaber grobund for en omstilling.

I denne region afholdes kontaktmøder mellem amtskommunens PPR og de kommunale PPR-enheder 4 – 6 gange årligt.

*Typiske forhold – hvad er bestemmende for udviklingen ?*

- Amt 1: Forkærlighed for 'centrale løsninger' og stor forståelse for kompensatoriske principper inden for specialundervisningen
- Amt 2: Historisk tradition for integration og inkludering. Decentrale løsninger om integration af udviklingshæmmede i skole og samfund blev lanceret gennem Folketingets Integrationsprojekt no. 1 fra 1979 – 81.
- I begge regioner findes amtskommunale initiativer, som virker opsøgende i forbindelse med kommunens henvisning til vidtgående specialundervisning.

*Henvisningsadfærd*

De to 'metropoler' har nogenlunde samme henvisningsadfærd i forbindelse med den vidtgående specialundervisning. De har opbygget parallelsystemer, som kan dække de fleste funktioner, men de mindre kommuner er afhængige af amtskommunale tilbud som specialklasser og specialskoler. De store kommuner anvender stort set kun specialskoletilbudene fra amtskommunen.

### **7.9 Fællestræk for:**

1. Den store kommune med stor henvisningsfrekvens
2. Den lille kommune med stor henvisningsfrekvens

Den store kommunes PPR har i en årrække været spredt ud mellem mange forskellige socialpædagogiske og behandlingsmæssige opgaver, mens den lille kommune har været præget af en kommunal 'administrativ centralisering', som i nogen grad har placeret PPR på en anden platform.

Rådgivningen har i ingen af de to cases været inde i den kommunale skolepolitiske og pædagogiske sammenhæng.

3. Den store kommune med lille henvisningsfrekvens.
4. Den lille kommune med lille henvisningsfrekvens

Her hersker en klar målsætning om at 'ville bestemme' og bestemme selv. I begge kommuner arbejdes ud fra en rammestyrelse, som gør det muligt hurtigt at omlægge gamle vaner til nye initiativer, hvilket kan ske med en hastighed, så ikke alle samarbejdsparter når at komme med.

5. Fællestræk mellem de to amtskommuner

Et ønske om at øge kvaliteten af den vidtgående specialundervisning. Vanskeligheder med at finde løsninger på den stigende strøm af nye kategorier fundet gennem differentialdiagnoser stillet af børnepsykiatere og børneneuropsykologer. Elevers problemer med adfærd, kontakt og trivsel opleves i begge regioner for øjeblikket at være ude af 'styring'.

### **7.10 Forskelle mellem:**

6. Den store kommune med stor henvisningsfrekvens
7. Den store kommune med lille henvisningsfrekvens

Udviklingen i den store kommune med stor frekvens har stået i skyggen af amtskommunens centrale initiativer inden for området. Kommunens PPR har gennem mange år stort set været usynlig på den skolepolitiske arena. PPR har været en funktion, som primært løste behandlingsmæssige opgaver. Gennem det seneste år er udviklingen imidlertid vendt. Den store kommune med lille henvisningsfrekvens kan karakteriseres ved et meget højt politisk engagement med tydelige skolepolitiske målsætninger. PPR er en funktion, som udgår fra skolesystemet og er derfor præget af den skolepolitiske dagsorden. PPR er en aktiv medspiller i lokalpolitisk skoleudvikling.

8. Den lille kommune med stor henvisningsfrekvens
9. Den lille kommune med lille henvisningsfrekvens

I den lille kommune med stor henvisningsfrekvens har der hersket administrativ uro gennem et års tid, hvilket givetvis kan aflæses i frekvensen.

Henvisningsproceduren har været præget af en central styring med en administrativ og tværsektorial 'visitationsgruppe'. I kommunen findes flere institutioner, som kommunen driver for amtet. Det gælder både specialklasserækker og en specialskole. Begge initiativer drejer sig om elever, der beskrives som børn med store adfærds- og udviklingsforstyrrelser. Adgangsbilletten til initiativerne er en stillet diagnose.

Disse nære amtskommunale tilbud har en tendens til at vise en 'stærkasse-effekt'. De løsninger, som er tæt ved, får man først og lettest øje på, og alle kan se, at netop dette tilbud er det eneste rigtige.

Flere specialklasser er under opbygning i den lille kommune.

Den lille kommune med den lille frekvens er meget optaget af, hvordan PPR kan indgå i skolernes dagligdag. Den prioriterer en relationsorienteret indsats, således at den almene folkeskole på sigt øger sin rummelighed. I kommunen er udarbejdet og indført 'spilleregler om normalsystemets rummelighed', som er udmøntet i en handlingsguide.

### **7.11 Forskelle mellem de to amtskommuner**

Det ene amt er præget af en indstilling om specialpædagogik som compensation for mangler og fejl og med et fagberedskab, som har en meget høj viden om strategier og handlinger målrettet dette synspunkt. Initiativer, som skal understøtte kommunernes ønske, bliver ofte sat i værk, uden at kommunerne er medinddraget.

Det andet amt er præget af en specialpædagogisk tilgang, som mere kan beskrives ud fra principperne om inklusion og nærhed. Fagprofilerne er opbygget på konsultativ basis, og der søges opbygget tilbud i tæt samarbejde med kommunerne.

## 7.12 Konklusion

Det beskudne undersøgelsesmateriale danner et spinkelt grundlag for nogle konklusioner. Der er i det anvendte undersøgelsesdesign inddraget viden om lovgivningen på folkeskoleområdet, om udviklingen på specialundervisningsområdet og om forskningsresultater.

Sammen med undersøgelsesmateriale giver dette anledning til konkluderende at pege på følgende forhold:

- Nye diagnoser og dertil knyttet oprettelse af segregerede undervisningsformer er med til at øge henvisningsfrekvensen.
- Denne inertie medfører, at der bliver stærk fokus på specialundervisning som en løsning på behovet for specialpædagogisk bistand.
- Der er tendenser til, at der opstår en ”industri”, hvor en kommune opretter samme tilbud, som amter havde, og hvor økonomisk gevinst bliver en hovedprioritet, selv om det også er et ”tilbud”.
- Risikoen er, at dette tilbud altid bliver brugt og ofte fyldt op frem for at finde fleksible, alternative, lokale løsninger der, hvor eleven befinder sig.
- PPR-enhederne er ofte enten atomiserede – og derved mindre slagkraftige – eller deres funktion begrænses til ”diagnosticering” eller til opgaver uden for skolen.

Desuden giver undersøgelsen anledning til at pege på følgende fremadrettede initiativer med udgangspunkt i ovenstående problemstillinger:

- Amtet kan nedtone sit tilbud om specialundervisning under segregerede former, udvikle nye tilbud med inkluderende sigte og derved samtidig spare på ”de specielle”.
- Sådanne tilbud kan f.eks. bestå i, at amtet tilbyder rådgivning og vejledning til kommunerne med fokus på specialpædagogisk viden og knowhow anvendt i en inkluderende undervisning.
- Amter og kommuner må forlade diagnoserne som grundlag for de pædagogiske og organisatoriske løsninger.
- Amter og kommuner må vælge ”det demokratiske deltagerperspektiv” som udgangspunkt for de pædagogiske visioner om en inkluderende skole.
- PPR som rådgivningsinstitution, der er placeret midt i skolens dagligdag, skal blive til en reel medspiller i udviklingen af den inkluderende skole ved at formidle værdier, idéer og viden.

Undersøgelsen er i sin helhed optrykt som bilag 4.

## Kapitel 8: Mulighed for økonomisk styring på specialundervisningsområdet

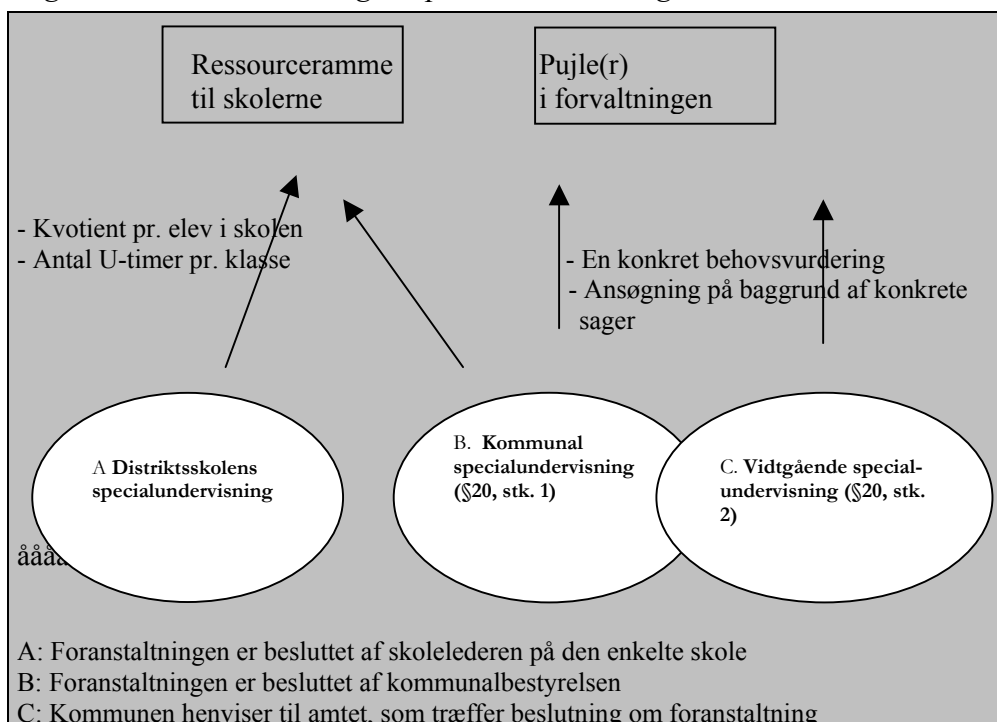
I dette kapitel beskrives modeller for rammestyring af specialundervisningsområder. Modelerne lægger ikke op til ændringer i den eksisterende lov på området, men rummelighed i folkeskolens almindelige undervisning spiller en vigtig rolle. Øget rummelighed i folkeskolen - bl.a. ved øget brug af holddannelse - betragtes som en vej til at nedbringe antallet af udskilte børn til specialundervisning.

For at kunne overholde en fastlagt økonomisk ramme er det nødvendigt, at rammen omfatter flere udgiftsområder eller flere skoler. Inden for rammen tilrettelægges specialundervisningen så fleksibelt, at det vil være muligt at rumme uforudsete udgifter, således at alle elever kan tilbydes et relevant undervisningstilbud.

### Rammestyring af den almindelige specialundervisning

Kommunernes tildeling af ressourcer til specialundervisningen gives normalt i form af både faste bevillinger (afhængig af elevtallet på skolen) og aktivitetsbestemte bevillinger (en central pulje i forvaltningen). Der er relativ stor variation på tværs af kommunerne i, hvordan bevillingerne præcist er sammensat, men de indeholder typisk de elementer, der ses i figur B nedenfor.

Figur B: Ressourcetildeling til specialundervisning



Kilde: KL 2003

Som det fremgår af figuren, er bevillingerne opdelt i flere adskilte rammer: En for distriktsskolernes specialundervisning, én eller flere for den kommunale specialundervisning og én for vidtgående specialundervisning.

Den enkelte skole tildeles typisk en samlet ressourcemængde for et givet skoleår. Ressourcetildelingen er sammensat af:

- Et antal timer eller kroner til **normalklasseundervisning**
- Et antal timer eller kroner til den **specialundervisning**, som tilbydes **på skolen** i henhold til folkeskolelovens § 20, stk.1.
- Evt. et antal timer eller kroner til **tosprogsstøttetimer**, undervisning i **modtageklasser** mv.

Ressourcen til specialundervisning er i de fleste tilfælde udmålt på baggrund af en gennemsnitskvotient pr. elev og et antal timer pr. klasse i skolen, evt. differentieret i forhold til klassestørrelse. Gennemsnitskvotienten er typisk historisk bestemt eller fastlagt ud fra en gennemsnitsbetragtning af behov på skolerne under ét. Den tildelte ressource er i sådanne tilfælde altså ikke direkte afhængig af aktivitetsniveauet.

I nogle tilfælde er de enkelte bevillinger dog helt aktivitetsbestemte, f.eks. hvis en pulje tildeles efter ansøgning og konkret behovsvurdering. Uanset hvordan specialundervisningsressourcen udmåles, tildeles den oftest som en del af skolernes samlede ressourcetildeling.

De ressourcer, der anvendes til **specialundervisning i andet regi** end kommunens distriktsskoler eller helt uden for kommunen, figurerer derimod oftest som separate puljer eller bevillinger, der administreres og tildeles af forvaltningen efter rådgivning fra PPR. Størrelsen af denne ressource har med andre ord ingen indvirkning på distriktsskolernes ressourcetildeling. Dette betyder, at skolernes bevillinger typisk ikke er berørt af, at nogle elever visiteres til specielle tilbud i et andet kommunalt regi, i andre kommuner eller i amtsligt regi.

## 8.1 Budgetlægning

I mange kommuner bygges budgettet op ”nedefra” i form af en budgetmodel, hvor tildelingen til de enkelte dele af specialundervisning summer op til den samlede ramme. Med mindre der ændres i tildelingsmodellens normer eller principper, medfører dette en automatisk budgetfremskrivning, hvor rammen bestemmes af den demografiske udvikling og af en stigende aktivitet på området. En budgetlægning ”nedefra” bevirker i sådanne tilfælde, at området bliver økonomisk ustyrbart.

## 8.2 Visitation

Når et barn har skolemæssige problemer, som skolen ikke mener at kunne løse inden for de givne rammer, er praksis normalt, at barnet sendes til undersøgelse hos PPR (pædagogisk-psykologisk rådgivning). Kommunen kan have sin egen PPR, kan være fælles med andre kommuner om PPR eller kan have etableret PPR som kommunalt fællesskab med egen bestyrelse. PPR omfatter typisk kliniske psykologer, skolepsykologer samt faglige konsulenter (f.eks. læsekonsulenter). PPR-undersøgelsen skal redegøre for, hvad problemet præcist er, og på baggrund af denne konstatering stille forslag til et pædagogisk tilbud, som matcher barnets behov. Skolens leder træffer den endelige afgørelse om henvisningen af barnet til specialundervisning.

Det skal her bemærkes, at KL's visitationsanalyse fra 2002, hvor 6 kommuner vurderede de samme 10 ansøgninger om specialundervisning, peger på, at der er betragtelige forskelle på, hvornår kommunerne vælger at indstille til specialundervisning, samt hvilke foranstaltninger kommunerne vil

iværksætte. Mest iøjnefaldende er det, at tre ud af de 10 børn i flere kommuner slet ikke udskilles til specialundervisning, mens der for de samme børn i andre kommuner ville blive foranstaltet specialundervisning for mellem 84.000 og 160.000 kr.

De væsentligste problemer med den nuværende praksis kan opsummeres til følgende:

- Skolerne har ikke tilstrækkeligt incitament til at rummeliggøre undervisningen, idet den enkelte skoles bevillinger ikke berøres af, at nogle elever visiteres til specialundervisning uden for distriktsskolen.
- Når budgettet bygges op ”nedefra” sker der en automatisk budgetfremskrivning, når antallet af elever og/eller aktivitetsniveau stiger
- Der er en høj grad af budgetusikkerhed på området.

Der kan derfor være grund til søge at omstille strukturen og praksis på specialundervisningsområdet. Væsentlige elementer i en sådan omstillingsproces er :

- Den økonomiske styring
- Den organisatoriske struktur
- Beslutningskompetence
- Samarbejde

### **8.3 Politisk fastlæggelse af udgiftsudviklingen**

Rammestyring af et område giver en høj grad af budgetsikkerhed. Det skyldes, at rammestyring bryder den automatiske sammenhæng mellem udgifter og aktivitet. Rammestyring giver øget politisk kontrol over udgifterne, da både fastlæggelsen af den økonomiske ramme samt en eventuel efterfølgende overskridelse af rammen kræver konkret politisk stillingtagen. Som udgangspunkt finansieres øgede udgifter på et område med prioriteringer inden for rammen.

Rammestyring er således ikke blot en metode til styring af budgettet, men et princip, hvor der tages udgangspunkt i det udgiftspolitiske hensyn. Et vigtigt formål med en øget brug af rammestyring på specialundervisningsområdet vil således være at sikre en bevidst stillingtagen til den samlede udgiftsudvikling på området.

Rammestyring hænger tæt sammen med hensynet til den tværgående udgiftsprioritering i (amts)kommunerne. I processen med fastlæggelsen af den økonomiske ramme vil specialundervisningsområdet eksplicit inddrages i prioriteringen af indsatsen i forhold til andre udgiftsområder. Rammestyring indebærer også, at politikerne nødvendigvis må tage stilling til hvilket serviceniveau – naturligvis inden for lovens rammer – som kommunen ønsker på specialundervisningsområdet.

### **8.4 Decentral beslutningskompetence**

Rammestyring bygger som udgangspunkt på en økonomisk decentralisering. Hermed menes, at den enkelte institution kan prioritere, hvordan den vil anvende ressourcerne inden for en given økonomisk ramme. Derved tages der højde for, at viden om elever og mulige tilbud på specialundervisningsområdet ligger decentralt hos institutionerne og hos PPR. Samtidig indebærer en decentralisering, at kompetencen til at indstille elever og visitere til særlige tilbud kobles med et økonomisk ansvar. Budgetansvaret kan f.eks. tillægges et fælles visitationsudvalg – med deltagere fra såvel skole- som socialforvaltning – i hel eller delvis grad.

## 8.5 Øget omkostningsbevidsthed

Rammestyring kan sikre en øget omkostningsbevidsthed på specialundervisningsområdet sammenlignet med en situation, hvor en bestemt visitationsindstilling automatisk udløser en bevilling fra en "central kasse". De institutioner, som bliver rammestyrede, skal have kompetence til at sikre, at en given aktivitet gennemføres bedst muligt inden for den økonomiske ramme.

En sikring af en høj grad af omkostningsbevidsthed sker ved, at den økonomiske ramme fastlægges, så institutionerne "tvinges" til at prioritere indsatsen og til at tænke i alternative løsningsmodeller.

## 8.6 Sikring af kvalitet

I forbindelse med rammestyring er det væsentligt, at der udstikkes retningslinjer for visitationen. Desuden er det vigtigt, at der etableres løbende opfølgning og kvalitetssikring, herunder sikring af udførelsen af tilsynspligten. Derved kan det sikres, at eleverne visiteres til relevante tilbud, og at tilbuddene er af god kvalitet.

## 8.7 Fastlæggelse af bevillingsrammen

Når bevillingen fastsættes forud for et budgetår, sker det i dag ofte med udgangspunkt i det eksisterende udgiftsniveau. Med rammestyningen kan bevillingsfastlæggelsen imidlertid ikke længere betragtes som et rent teknisk anliggende. Den er i stedet et politisk værktøj, der kan anvendes til at stille produktionskrav og foretage politiske prioriteringer. Med rammestyring fastsættes den økonomiske ramme for specialundervisningsområdet således på baggrund af den tværgående økonomiske prioritering i kommunen. I denne proces inddrages en vurdering af udviklingen i aktiviteten (behovsvurdering) på specialundervisningsområdet.

En overgang til rammestyring vil desuden være en lejlighed for kommunerne til at "kulegrave" specialundervisningsområdet, således at det undgås, at udgangspunktet for rammebestemmelsen alene bliver den historiske praksis i kommunen. Samtidig kan overgangen til rammestyring i sig selv betyde, at de forskellige decentrale og centrale beslutningstagere tænker i nye baner og udvikler alternative løsninger.

Med henblik på at opnå et bedre overblik, en bedre ressourceudnyttelse og et afregningsniveau, der svarer til de politiske mål på specialundervisningsområdet, kan kommunen f.eks. foretage nøgletalsanalyser. I en nøgletalsanalyse kan man enten fokusere på udviklingen over tid internt i kommunen, eller man kan sammenligne kommunens nøgletal med tal i andre kommuner. En sammenligning giver stof til eftertanke og kan give inspiration til en anderledes prioritering i kommunen. Hvis en nøgletalsanalyse afslører, at en kommune har højere enhedsomkostninger end andre sammenlignelige kommuner, giver det naturligvis anledning til at spørge, om det er udtryk for en bevidst politisk prioritering.

## 8.8 Prioriteringsmuligheder

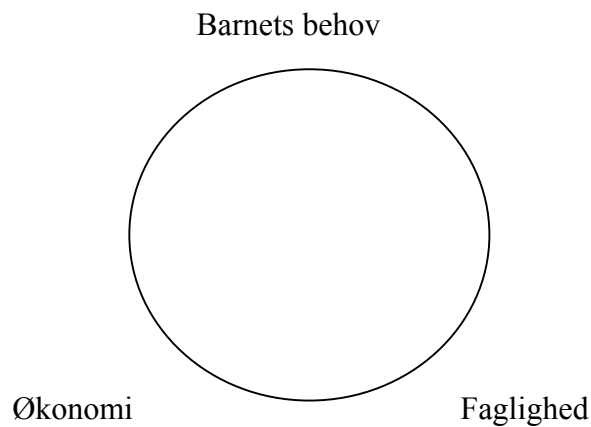
Såfremt de samlede udgifter til specialundervisningsområdet skal bremses, vil det indebære, at kommunerne overvejer en række omprioriteringsmuligheder, herunder også at tilbuddet sikrer en tilfredsstillende udvikling hos barnet. Mulighederne kan f.eks. være:

- Øget rummelighed folkeskolen gennem f.eks. holddannelse
- Ændring af klassekvotienten i specialklasser, herunder muligheden for at samle klasser på færre skoler
- Regulering af timetallet i kommunens specialklasser jf. lovens bestemmelse herom

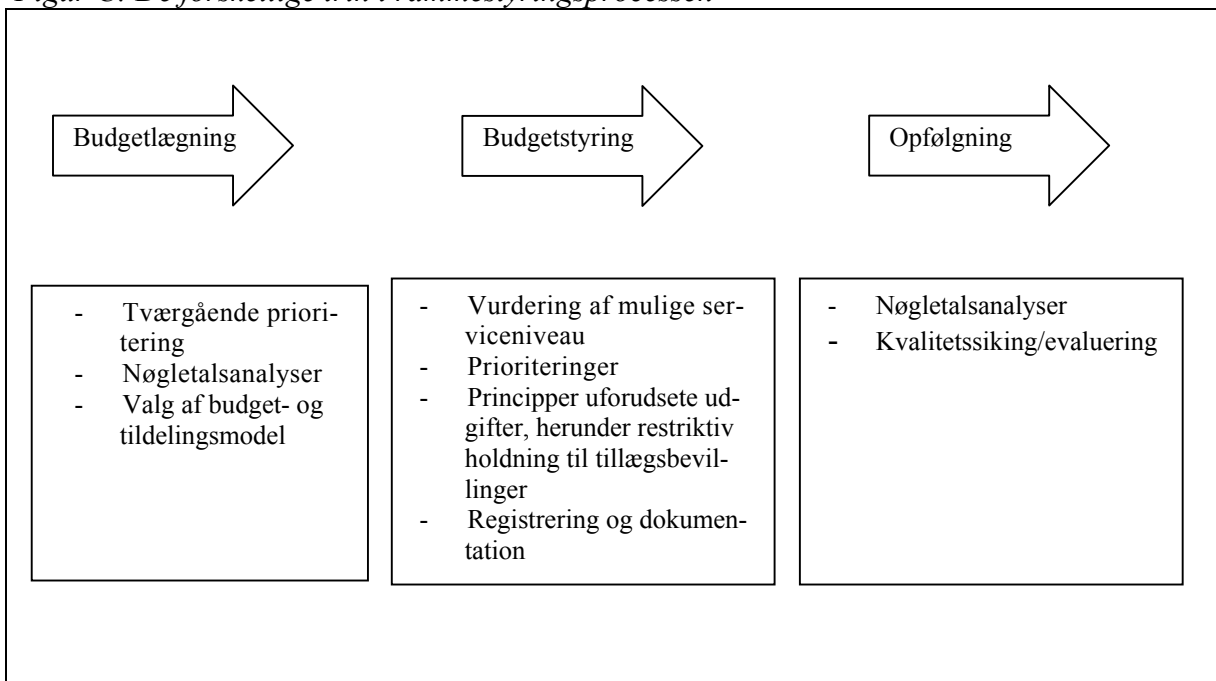


- Omlægning fra amtslige til kommunale tilbud og/eller øget anvendelse af anden (special)undervisning frem for specialklasseundervisning.

Nedenstående model illustrerer tre aspekter, der skal tilgodeses i forbindelse med iværksættelse af specialundervisning.



*Figur C: De forskellige trin i rammestyringsprocessen*



Kilde: KL 2003

## Konkrete modeller for rammestyning

Rammestyning af specialundervisningsudgifterne og den konkrete uddelegering af rammen kan i praksis gennemføres på mange forskellige måder. Det gælder dog, at rammestyning fungerer bedst, når det økonomiske ansvar og beslutningskompetence uddelegeres til de instanser, som har kendskab til eleverne og til de særlige tilbud, som kan ydes, og som har viden om mulighederne for at integrere eleverne i den almindelige undervisning.

Når rammen uddelegeres er det væsentligt at sikre, at incitamenterne for de decentrale beslutningstagere understøtter en overholdelse af den samlede ramme samt de politiske målsætninger, som er sat på området.

Beslutningstagerne på specialundervisningsområdet er:

- Det politiske niveau
- Centralforvaltningen/sekterforvaltningen
- PPR
- Skoleledere

Der kan opstilles en række modeller for hvordan en uddelegering af den økonomiske ramme kan ske. Modellerne opstilles med udgangspunkt i de identificerede incitamentsproblemer ovenfor. De forskellige modeller vil betyde, at der lægges forskellige nye ”spor” for specialundervisningen.

### ***Model 1: Det økonomiske ansvar uddelegeres til et fælles visitationsudvalg***

PPR spiller en central rolle i visitationen af elever til specialundervisning. PPR sidder med ekspertisen angående en vurdering af elevernes muligheder og behov samt med et kendskab til både den almindelige undervisning og de særlige tilbud, som kan ydes.

Det er imidlertid væsentligt, at PPR's vurdering indgår i et samspil med andre betydende faktorer for beslutning om det konkrete tilbud. Når det drejer sig om specialundervisning uden for distriktskolen, vil det være hensigtsmæssigt, at PPR's rådgivning behandles i et fælles visitationsudvalg, hvor såvel repræsentanter for den sociale forvaltning som for skoleforvaltningen har sæde. På denne måde kunne såvel skolefaglige, sociale og økonomiske hensyn danne grundlag for den endelige beslutning om et konkret tilbud. Dette vil kunne medvirke til, at alle parter i højere grad end det er tilfældet i dag vil have incitament til at tænke i nye løsningsmodeller og tilbud.

### ***Model 2: Skolerne tildeles en del af rammen***

Skolerne tildeles i dag midler til almenundervisning, specialundervisning, tosprogsundervisning mv. Samtidig er der specialundervisningsmidler, som administreres centralt i forvaltningen. I en rammestyngsmodel kan man forestille sig, at skolerne – oveni de ressourcer de allerede modtager – tildeles en del af de nuværende centrale midler.

Ideen i modellen er, at skolerne tildeles øgede ressourcer – mens den centrale pulje altså reduceres tilsvarende – men skolen skal ”betale” hver gang en elev sendes til et tilbud uden for skolen. Betalingen skal sættes, så det kan betale sig for skolen at integrere så mange elever som muligt i undervisningen, men på et niveau, så det ikke påvirker økonomien på især mindre skoler for voldsomt. På den måde opnår skolen en økonomisk gevinst, hver gang en udskillelse af en elev undgås.

Taksten, som skolerne skal betale, når en elev sendes til et tilbud uden for skolen, kan eventuelt sættes på forskelligt niveau for skolerne i kommunen på baggrund af en vurdering af skolernes mulighed for at integrere flere elever i undervisningen. Det kan f.eks. være, at store skoler har bedre ressourcer og specialkompetence til at sikre øget rummelighed. Og det kan ske under hensyntagen til, at økonomien på små skoler er mere sårbar over for udsving i antal elever, som skal have tilbud uden for skolen.

Rammerne for skolernes tilrettelæggelse af undervisningen er blevet mere fleksible, hvilket skolerne kan udnytte til at gøre undervisningen mere rummelig. Hvis skolerne dertil gives et direkte økonomisk tilskud ved øget rummelighed, vil skolerne i højere grad kunne udnytte mulighederne i fleksibel tilrettelæggelse af undervisningen. En sådan model vil med andre ord udnytte et eventuelt potentiale på skolerne for at integrere eleverne i den almindelige undervisning bedre og eventuelt mere omkostningseffektivt end i specialundervisningstilbud udenfor skolen. Sådanne muligheder udnyttes måske ikke i fuldt omfang i dag, da skolerne ikke har et økonomiske incitament til øget rummelighed. PPR kan desuden inddrages i en konsulentfunktion på skolerne for at sikre en øget rummelighed.

Modellen kan konstrueres på forskellige måder. For det første kan skolerne tildeles en yderligere bevilling på lige fod med den øvrige bevilling, eller en del af bevillingen kan være øremærket til at øge rummeligheden i almenundervisningen f.eks. gennem anskaffelse af særlige hjælpemidler, øget holddannelse el.lign. Derudover kan merbevillingerne til de enkelte skoler fastsættes på forskellig vis. En mulighed er at inddrage baggrundsvariabler for skolerne, som er sammenhængende med behovet for særlige tilbud til eleverne. Det kan f.eks. være oplysninger om forældres uddannelse og indkomst.

Modellen kan kombineres med en central bevilling, som eksempelvis administreres af et fælles visitationsudvalg.

### ***Model 3: Deling af rammen mellem skolerne og visitationsudvalget***

Modellen er en kombination af model 1 og 2. Med modellen kan opnås fordele fra begge ovenstående modeller. Dels sikres skolerne et økonomisk incitament til at øge rummeligheden, dels sikres at det økonomiske hensyn integreres i visitationen af de elever, som skal have tilbud uden for skolen.

I denne model betaler skolerne en takst til den kommunale forvaltning ved udskilning af en elev, og forvaltningen står for finansieringen af udgifter ud over taksten.

Modellen kan sammenlignes med grundtakstmodellen mellem kommuner og amter. Dog ligger visitationsmyndigheden hos det fælles visitationsudvalg.

## **8.9 Forudsætninger for ”god” rammestyring**

I det følgende beskrives nogle faktorer, som kan være med til at sikre en vellykket rammestyring.

### *Politisk opbakning*

For at bremse væksten i udgifterne til specialundervisning er det nødvendigt med en politisk tilkendegivelse – både i stat, amter og kommuner – om, at området bør være økonomisk styrbart, ligesom der må være en politisk vilje til at stå ved konsekvenserne heraf. Skuffede forventninger hos forældre eller fagligt personale giver sig ikke sjældent udtryk i kritiske enkeltsager, som kan være både

belastende og udgiftsdrivende for de omhandlede kommuner og amter. Mange tiltag for at dæmpe udgiftsvæksten på området vil blive opfattet som serviceforringelser. Den landspolitiske opbakning er derfor en afgørende forudsætning.

Faglighed og økonomisk styring må ikke ses som hinandens modsætninger, men skal betragtes som to sider af samme sag. Udgiftsudviklingen afhænger også af politiske beslutninger og prioriteringer. Nye initiativer, herunder ønsker om kvalitets- og serviceløft, skal finansieres.

### *Fokus på visitationen*

Først og fremmest er det vigtigt at have fokus på visitationen til specialundervisning. Visitationen er grundlaget for det videre forløb – både fagligt og økonomisk.

Hvis udgifterne til specialundervisning ikke fortsat skal stige og beslaglægge en stadig større del af midlerne til folkeskolen, er det afgørende, at politikerne, udover politiske mål for brugen af specialundervisning også udstikker retningslinier for PPR's virksomhed.

I forbindelse med formulering af sådanne mål og retningslinjer, kan man f.eks. med fordel beslutte:

1. At forældrene skal rådgives om relevante foranstaltninger inden for realistiske økonomiske rammer af PPR og lærere.
2. At PPR normalt indstiller flere alternative løsningsmuligheder.
3. At der fastsættes tidsintervaller for opfølgning på de forskellige foranstaltninger, og at der etableres en procedure for løbende opfølgning på sagerne.
4. At PPR medvirker til, at skolens rummelighed øges, ved at almenundervisningen udvikles, således at den møder flere børns behov.
5. At der skal være en visitationspraksis på tværs af forvaltningsstrukturerne, således at det sikres, at såvel sociale som skolemæssige forhold og tilbud er overvejet, inden der iværksættes en egentlig foranstaltning.
6. At en lærer eller en skole ikke kun søger om en bestemt ressourcemængde til et barn, men derimod udarbejder en funktionsbeskrivelse samt en beskrivelse af, hvad man indtil nu har prøvet af muligheder inden for almenundervisningens rammer for at imødekomme barnets behov.
7. At der skal foreligge en beskrivelse af, hvad den enkelte skole forventes at skulle kunne klare inden for almenundervisningens rammer.
8. At en del af den nuværende 20.1 – specialundervisning erstattes af en almenundervisning, der har indbygget en langt højere grad af holddannelse.
9. At det præciseres, hvad kommunen søger at opnå af resultater med den visiterede aktivitet. Hvilke elementer i funktionsbeskrivelsen søges ændret med indsatsen? Også i relation til opfølgningen er det helt afgørende, at det ikke alene kan konstateres at timerne er brugt, men hvad indsatsen har gjort for barnet.
10. At forvaltningen skal sikre, at der hele tiden sættes fokus på den løbende registrering af anvendelsen af forskellige typer af specialundervisning samt effekten heraf og udgifterne hertil. Det er vigtigt for at kunne følge udviklingen over tid og dermed skabe et grundlag for en politisk beslutning, hvis situationen tilsiger dette.

### *Politiske mål på området*

For både at kunne forbedre visitationen og selve specialundervisningsområdet er det vigtigt, at kommunerne fastsætter politiske mål og rammer for området. I denne forbindelse kan det være oplagt at kombinere rammestyring med mål- og resultatstyring. I praksis ledsages rammebevillinger

ofte af mål og resultatkrav. En politisk fastlæggelse af mål for specialundervisningsområdet giver et godt afsæt for at følge op på de opnåede resultater og dermed for at træffe de politiske og ledelsesmæssige beslutninger, fordi eventuelle problemer synliggøres. Dette kan kompensere for, at der ved rammestyring med decentral beslutningskompetence gives afkald på en detaljeret, politisk styring af området. Med mål- og resultatstyring kan der sikres en overordnet politisk styring af udviklingen af specialundervisningsområdet.

Mål- og resultatstyring kan f.eks. ske i form af kontraktstyring. Kontrakten kan omfatte såvel overordnede politiske mål og prioriteringer på specialundervisningsområdet som mere detaljerede mål og krav. Sidstnævnte forudsætter, at der kan opstilles operationelle og dækkende mål for den præsterede aktivitet.

### *Bredde i tilbud*

Det er vigtigt, at kommunen - i den udstrækning det er muligt - råder over en tilstrækkelig bredde i tilbuddene på specialundervisningsområdet, således at det f.eks. ikke alene af den grund er nødvendigt at henvise til en 20.2 – foranstaltning, der er dyrere. Bredde i tilbudene kan opnås via samarbejder med andre kommuner. Det er således oplagt, at nabokommuner går sammen om at levere diverse specialundervisningstilbud.

Endvidere kan følgende understøtte en ”god” rammestyring:

- Specialundervisningsforanstaltninger skal være planlagt og gennemført fleksibelt.
- Kommunerne må før skoleårets start vurdere, hvilket serviceniveau det er muligt at arbejde med, når den økonomiske ramme er fastsat.
- Kommunerne må konkret skønne, hvad efterspørgselen forventes at blive (aktiviteter og deraf afledte udgifter) og herefter ved prioriteringer søge at indrette niveauet som helhed, så det både er fagligt og økonomisk forsvarligt.
- Der skal fastsættes principper for håndtering af uforudsete udgifter. Udgangspunktet er dog, at den ansvarlige myndighed/institution skal søge at dække en eventuel merudgift inden for den eksisterende ramme.
- Der skal udarbejdes løbende budgetopfølgning.
- Der må håndhæves en både administrativ og politisk restriktiv holdning til ansøgninger om tillægsbevillinger på området.
- Forvaltningscheferne må forpligtes til at være formidlere af en sparsommelig økonomistyringskultur, så alle administrative niveauer møder klare forventninger om, at foruden det kvalitative, faglige arbejde fokuseres der hele tiden på, at rammen holdes, og at ledere på alle niveauer i det daglige bibeholder opmærksomhed på økonomien.

### **8.10 Klagesystemet**

Inden for folkeskolens almindelige undervisning og specialundervisning efter § 20, stk. 1, kan forældre klage til kommunen over skolens afgørelser om den enkelte elev. For så vidt angår klager over sager, der handler om vidtgående specialundervisning, kan forældrene som de eneste klage til Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning. Der kan klages over:

- kommunalbestyrelsens afgørelse om at henvise eleven til vidtgående specialundervisning ved en amtskommunal foranstaltning,
- kommunalbestyrelsens afgørelse om *ikke* at henvise en elev til vidtgående specialundervisning ved en amtskommunal foranstaltning,
- kommunalbestyrelsens afgørelse om at tilbagekalde en henvisning, og

- amtsrådets beslutning om foranstaltningens nærmere indhold.

Som det ses, beskæftiger Klagenævnet sig ikke kun med den vidtgående specialundervisning, men behandler også sager, hvor forældre klager over, at deres barn *ikke* er indstillet til vidtgående specialundervisning. I skoleåret 2002/2003 modtog Klagenævnet i alt 170 klager. Heraf var 62 klager over kommunens afslag på at henvise til vidtgående specialundervisning, 1 klage over henvisning til vidtgående specialundervisning og 107 klager over amtskommunernes afgørelse om indholdet i undervisningen. Ved tidspunktet for opgørelsen (marts 2003) var der truffet afgørelse i 161 af sagerne. I 7 af de 62 sager fik forældrene medhold (se figur D nedenfor).

Som det fremgår af ovenstående, kan Klagenavnets afgørelser i ganske få sager betyde, at kommunernes udgifter til specialundervisningsforanstaltningen bliver marginalt højere, end den ville være blevet uden Klagenavnets behandling af sagerne.

## Økonomisk styring i den vidtgående specialundervisning

I det følgende beskrives den økonomiske styring og de økonomiske rammer for den vidtgående specialundervisning. Indledningsvis opridses den samlede økonomiske ramme for amternes udgifter til vidtgående specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i henhold til Lov om folkeskolen (folkeskoleloven). Dernæst beskrives forskellige foranstaltningstyper for organisering af vidtgående specialundervisning og i relation hertil de forskellige styringsmuligheder, amterne har til udgiftsstyring for de enkelte foranstaltningstyper.

### 8.11 De økonomiske rammer for den vidtgående specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven

Amterne har efter folkeskoleloven ansvaret for at sørge for vidtgående specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn i den undervisningspligtige alder samt børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Betalingen for vidtgående specialundervisning påhviler amterne bortset fra det kommunale takstbeløb, der påhviler kommunerne. Det kommunale takstbeløb udgør 176.295 kr. pr. elev i år 2003 for børnehaveklasse-10. klasse, mens det udgør 37.230 kr. pr. år for børn, der ikke har påbegyndt skolegangen. Kommunernes udgifter er på ca. 1,9 mia. kr. til de i alt 9.897 elever, der er henvist til vidtgående specialundervisning i skoleåret 2002/03.

Amternes samlede nettodriftsudgifter til vidtgående specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven opgøres på konto 3.07 (Specialundervisning af skolebørn) og konto 3.11 (specialpædagogisk bistand til småbørn). I det følgende ses alene på nettodriftsudgifterne til konto 3.07. Kommunernes betaling af det kommunale takstbeløb indgår ikke i opgørelsen.

For årene 1999 – 2002 har amternes nettodriftsudgifter til vidtgående specialundervisning udviklet sig som følger. Springet i udgiftsniveauet fra 2000 til 2002 skyldes finansieringsomlægningen, hvor det kommunale takstbeløb blev sat op. (For København og Frederiksberg Kommuner: se tabellerne 11 og 12).

*Tabel 9: Nettodriftsudgifterne til folkeskolens vidtgående specialundervisning (konto 3.07 i den kommunale kontoplan)*

| Mio. kr. /år      | R1999   | R2000   | B2001 | R2001 | B2002 | FR2002 <sup>1</sup> | B2003 <sup>2</sup> |
|-------------------|---------|---------|-------|-------|-------|---------------------|--------------------|
| <b>Konto 3.07</b> | 1.262,6 | 1.038,6 | 540,1 | 630,0 | 554   | 690                 | 597,1              |

Anm.: Kommunernes udgifter til vidtgående specialundervisning er ikke med.

Kilde: Amdradsforeningen 2003

Note 1: Forventet regnskab 2002 (februar 2003)

Note 2: I Budget 2003 opgiver Bornholms Regionskommune 23,2 mio. kr. Dette udelades og i stedet anvendes Bornholms budget for 2002 på 5,1 mio. kr.

*Tabel 10: Elever i den vidtgående specialundervisning 1.-10.klasse*

| Skoleår | 1990/9 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 |
|---------|--------|---------|---------|---------|---------|
|         |        | 1       |         |         |         |

|                     |       |       |       |       |       |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Antal elever</b> | 6.239 | 9.122 | 8.636 | 8.842 | 9.897 |
| <b>Frekvens*</b>    | 0,91  | 1,38  | 1,26  | 1,27  | 1,38  |

Kilde: Undervisningsministeriet 2003

\* Frekvensen viser den procentmæssige andel af alle 6-16 årige.

Oversigterne viser, at elevtal og frekvensen er steget siden omlægningen, og at dette har resulteret i, at regnskaberne har overskredet budgettallene.

*Tabel 11: Udgifter (mio. kr.) til elever i den vidtgående specialundervisning i Københavns Kommune*

| År       | R99  | R00   | B01   | R01   | B02   | R02 | B03 |
|----------|------|-------|-------|-------|-------|-----|-----|
| Udgifter | 87,5 | 112,7 | 133,7 | 132,4 | 129,8 | 161 | 144 |

*Note: Budgettal stammer fra vedtagne budgetter for det givne år.*

Kilde: Københavns Kommune

*Tabel 12: Udgifter (mio. kr.) til elever i den vidtgående specialundervisning i Frederiksberg Kommune*

| År       | R99 | R00  | R01  | B01  | R02  | B02  | B03  |
|----------|-----|------|------|------|------|------|------|
| Udgifter | 17  | 17,6 | 23,1 | 20,0 | 22,4 | 20,8 | 25,5 |

Kilde: Frederiksberg Kommune

*Tabel 13: Samlet opgørelse af kommunernes og amters udgifter til vidtgående specialundervisning (B02)*

|   |                      |
|---|----------------------|
| Kommunerne:   | 1,9 mia./år          |
| Amterne:  | 554 mio. kr.         |
| Københavns Kommune  | 144 mio. kr.         |
| Frederiksberg Kommune:                                      | 20,8 mio. kr.        |
| <b>Samlede udgifter til vidtgående specialundervisning:</b> | <b>2,62 mia. kr.</b> |

Kilde: Undervisningsministeriet

## 8. 12 Lovgivning og økonomi

Kommunerne har kompetencen til at henvise børn til vidtgående specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved amtets foranstaltning. Det vil sige, at kommunen træffer beslutning om, hvorvidt et barn skal være omfattet af vidtgående specialundervisning under amtskommunernes ansvar. I tilknytning til henvisningen skal kommunen komme med forslag til undervisningsforanstaltning. Ved udarbejdelsen af forslaget skal der lægges afgørende vægt på elevens og forældrenes ønsker.

Amtet træffer beslutning om den konkrete foranstaltning og undervisningstilbudet for elever henvist til vidtgående specialundervisning. "Amtets beslutning træffes under hensyn til kommunens indstilling, jf. § 5, stk. 1, og i samarbejde med forældrene. Hvis parterne har forskellige ønsker og forslag, må der gennemføres en forhandling." (Vejledning om Folkeskolens indsats over for elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, UVM 2002)



Amterne fastlægger på denne måde i udgangspunktet det konkrete servicetilbud og det konkrete serviceniveau for det enkelte barn.

### 8.13 Klageadgang

Klageantallet og afgørelserne i klagenævnet for skoleåret 2002-03 er opgjort. Tabellerne nedenfor belyser fordelingen af klager på de forskellige amter, samt hvordan afgørelserne er faldet i henvisningssager (spørgsmål om hvorvidt kommunerne henviser til vidtgående specialundervisning) og i foranstaltningssager (spørgsmål om foranstaltningens omfang og karakter).

*Tabel 14: Antal klager fordelt på amter*

|              | København k. | Frederiksberg | København | Frederiksborg | Roskilde | Vestsjælland | Storstrøm | Bornholm | Fyn | Sønderjylland | Ribe | Vejle | Ringkøbing | Århus | Viborg | Nordjylland | I alt |
|--------------|--------------|---------------|-----------|---------------|----------|--------------|-----------|----------|-----|---------------|------|-------|------------|-------|--------|-------------|-------|
| Antal klager | 30           | 0             | 22        | 10            | 38       | 12           | 8         | 3        | 12  | 9             | 2    | 6     | 2          | 2     | 1      | 13          | 170   |

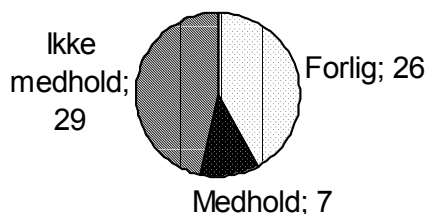
Kilde: Undervisningsministeriet 2003

*Tabel 15: Antal elever i vidtgående specialundervisning i skoleåret 2002/03 sammenholdt med antallet af klager*

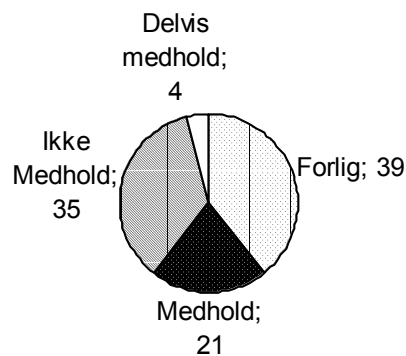
|                | København k. | Frederiksberg | Københavns amt | Frederiksborg | Roskilde | Vestsjælland | Storstrøm | Bornholm | Fyn  | Sønderjylland | Ribe | Vejle | Ringkøbing | Århus | Viborg | Nordjylland | I alt |
|----------------|--------------|---------------|----------------|---------------|----------|--------------|-----------|----------|------|---------------|------|-------|------------|-------|--------|-------------|-------|
| Samlet elevtal | 1096         | 102           | 1235           | 748           | 379      | 644          | 465       | 106      | 1205 | 423           | 385  | 706   | 476        | 995   | 359    | 841         | 10165 |
| Antal klager   | 30           | 0             | 22             | 10            | 38       | 12           | 8         | 3        | 12   | 9             | 2    | 6     | 2          | 2     | 1      | 13          | 170   |
| Klager i %     | 2,7          | 0             | 1,8            | 1,3           | 10       | 1,9          | 1,7       | 2,9      | 1    | 2,1           | 0,5  | 0,9   | 0,4        | 0,2   | 0,3    | 1,6         | 1,7   |

Kilde: Undervisningsministeriet 2003

*Figur D: Afgørelser i 62 klager over afslag på henvisning*



Fig



Kilde: Undervisningsministeriet 2003

Det ses af ovenstående, at der i op mod 2/3 (65%) af sagerne vedrørende den foranstaltning, amtet beslutter, enten gives medhold til forældrene eller indgås forlig. Undersøgelsen af Klagenævnets hidtidige afgørelser i klagesager viser desuden, at der i klager over amternes beslutning om at tildele et støttetimetal, der er forskelligt fra det, der foreslås fra kommunen, gives forældrene medhold eller opnås forlig i op mod 3/5 (60%) af sagerne.

Såvel forlig som Klagenævnets afgørelse om at give forældrene medhold kan betyde, at amternes udgifter til specialundervisningsforanstaltninger bliver marginalt højere, end de ville være blevet uden Klagenævnets behandling af sagerne.

#### 8.14 Organisering af den vidtgående specialundervisning

Amternes vidtgående specialundervisning udføres hovedsagligt under fire foranstaltningstyper:

1. Enkeltintegrerede elever
2. Specialklasser
3. Specialskoler
4. Undervisning på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud

Tabel 16: Fordelingen på foranstaltningstyper i skoleåret 2002/2003

|              | Enkeltint. | Specialklasser | Specialskoler | Anbr./dagbeh. |
|--------------|------------|----------------|---------------|---------------|
| <b>Antal</b> | 1.017      | 3.693          | 4.452         | 710           |
| <b>%</b>     | 10,3       | 37,3           | 45,0          | 7,2           |

Kilde: Undervisningsministeriet 2003

For enkeltintegrerede elever indgår amtet aftale/overenskomst med en kommune om udførelse af vidtgående specialundervisning. Enkeltintegrerede elever modtager undervisning i en almindelig folkeskoleklasse. Eleven får et antal ugentlige støttetimer for at gøre det muligt for eleven at følge den almindelige undervisning.

For vidtgående specialundervisning i specialklasser indgår amtet også aftale/overenskomst med en kommune. Specialklasser er små klasser (typisk 4-6 elever) på eller i tilknytning til en almindelig folkeskole.

Specialskoler er amternes egne skoler for elever, der som følge af fysiske eller psykiske vanskeligheder, ikke kan følge undervisningen i den almindelige folkeskole.

Specialundervisning på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud gives til børn og unge, der er henvist til ophold - og hvor det ikke er lykkedes at finde et egnet undervisningstilbud i nærheden af anbringelsesstedet. Hvis opholdskommunen beslutter, at et barn/en ung skal gives vidtgående specialundervisning, og amtskommunen beslutter, at dette skal foregå internt på et anbringelsessted, skal amtet indgå overenskomst med anbringelsesstedet om betingelserne for varetagelse af undervisningen.

Specialpædagogisk bistand til børn, der ikke har påbegyndt skolegang kan gives ved amtets egne institutioner (kommunikationscentre, specialbørnehaver mv.), i kommunale dagtilbud samt i døgninstitutioner o.l.

## Udgiftsstyring på de forskellige foranstaltningstyper

Amterne skal sørge for undervisningstilbud til de elever, som henvises til vidtgående specialundervisning fra kommunerne.

Den lovgivne kompetencefordeling og de forskellige foranstaltningstyper efterlader amterne forskellige muligheder for styring af udgifterne til vidtgående specialundervisning.

Det er derfor af afgørende betydning for at give amterne de bedst mulige økonomiske styringsredskaber, at henvisning sker så tidligt som muligt i forhold til det kommende skoleår. Dette må sikres gennem et tæt samarbejde og en fælles forståelse mellem kommune og amt.

For alle de nedenstående foranstaltningstyper gælder det, at amtet fastsætter det nærmere indhold og omfang – altså serviceniveauet – for undervisningstilbudet til den enkelte elev i vidtgående specialundervisning. Amtet indgår i dialog med kommune samt elev og forældre om undervisningstilbudet.

Det gælder desuden for samtlige foranstaltningstyper, at kommunerne har kompetencen til at henvise og stille forslag til (i samarbejde med elev og forældre) undervisningstilbudene i den vidtgående specialundervisning.

Der er tale om et kompliceret samspil mellem kommunen, forældrene og amtet om serviceniveauet i undervisningstilbudet, hvor ikke mindst elev-/forældreønsker har betydning. (jf. oversigt på side 57 over afgørelser fra Klagenævnet for vidtgående specialundervisning). Samtidig skal intentionerne med den bagvedliggende lovgivning opfyldes. Dette kan i praksis gøre det vanskeligt for amterne at styre udgifterne.

### *Enkeltintegrerede*

I praksis er ordningen almindeligvis tilrettelagt således, at udgiften pr. elev følger en aftale mellem amt og kommune og er direkte afhængig af det bevilgede antal støttetimer. Udgiften skal svare til kommunens omkostninger ved at undervise barnet.

I de fleste aftaler mellem amt og kommune beregnes udgifterne til de enkeltintegrerede elever af elementer, som amterne ikke har indflydelse på, nemlig de gennemsnitlige udgifter pr. elev i folkeskolen samt lærerlønudgifter for de støttetimer, den enkelte elev tildeles.

I praksis har amterne to muligheder for økonomisk at styre området. De kan overflytte eleverne til andre foranstaltninger. De kan reducere serviceniveauet for det enkelte barn i form af færre støttetimer mv.

Den første løsning vil være i direkte modstrid med folkeskolelovens intention om nærhed og mindste indgreb. Den anden løsning kan kun gennemføres efter konkret aftale med den kommune, hvor undervisningen iværksættes.

### *Specialklasser*

For specialklasserne er amternes muligheder for udgiftsstyring ligeledes afhængig af den aftale/overenskomst, der er indgået med kommunen. En løbende tilpasning af serviceniveauet (personalenormering, klassekvotient mv.) vil ofte være vanskelig, da overenskomsterne typisk er bindende for en længere periode, så kommunernes planlægning kan indrettes herefter.

Der kan dog tænkes en vis fleksibilitet i overenskomsterne, så tilflyttende børn, henvisning i løbet af skoleåret mv. kan rummes i det eksisterende.

### *Specialskoler*

I forhold til specialskolerne kan amterne anvende forskellige styringsformer. Det vil være en mulighed at styre udgifterne på det politisk besluttede serviceniveau gennem normstyring/aktivitetsstyring, hvor budgetudmeldingen til den enkelte skole er afhængig af elevnorm/undervisningsaktiviteternes omfang.

I den udstrækning der arbejdes med norm-/aktivitetsstyring kan det være en mulighed at se på, hvilke elementer der indgår i beregningen af normerne. Der kan her være gode erfaringer at hente på f.eks. sygehusområdet og i andre norm-/aktivitetsstyrede undervisningsområder. På sygehusområdet kan det nævnes som eksempel, at man arbejder med marginaldækning for f.eks. operationer.

Principielt kan udgifterne styres via almindelig rammestyring. Men det er et politisk meget følsomt område, og det kan være forbundet med en serviceniveausænkning eksempelvis at forhøje klassekvotienten som følge af øget elevtal.

### *Specialundervisning på anbringelsessteder mv.*

Her er principperne ligesom for specialklasserne. Det er ikke muligt for amtet at foretage løbende justeringer i undervisningstilbudet, medmindre det er aftalt i den indgåede undervisningsoverenskomst.

Der kan desuden være praktiske omstændigheder forbundet med undervisningstilbud, der knytter sig til anbringelser efter Lov om social service. Det kan forekomme, at bopælskommunens socialforvaltning, der er den anbringende myndighed, udskyder eller overser overvejelserne om skoletilbud. Hvis det ikke lykkes at finde et passende undervisningstilbud i nærheden af anbringelsesstedet, er det nødvendigt at etablere undervisning internt på stedet.

Det forekommer ligeledes, at anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud stiller som forudsætning for det pædagogiske tilbud, der tilbydes, at et barn eller en ung i anbringelse skal følge undervisning internt på anbringelsesstedet eller i dagbehandlingstilbudet.

Begge de beskrevne scenarier kan medvirke til en yderligere udskillelse af barnet/den unge fra en dagligdag blandt andre børn og unge, i en nærliggende folkeskole, friskole eller amtslig specialskole. Tilbud om intern undervisning er ofte mere udgiftstunge end tilbud i såvel folkeskole og friskole som specialskole. For så vidt angår udgiftsniveauet vil der ofte være relativt høje enhedsomkostninger (udgifter pr. elev), da der ikke er mulighed for ”stordriftsfordele” eller særlig megen fleksibilitet - hverken i forhold til personaleanvendelse eller på materiale og lokaler.

Dette gælder for så vidt alle børn og unge i anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud – uanset om der er tale om almindelig specialundervisning eller vidtgående specialundervisning.

## **8.15 Den nuværende styring i amterne**

Det er almindeligt, at amterne normstyrer området. Det vil sige, at der politisk er besluttet et serviceniveau, som skal overholdes for de enkelte undervisningstilbud. Til gengæld er elevtallet afgørende for budgettets størrelse, således at flere elever betyder flere ressourcer.

En tilnærmelse til egentlig rammestyring (mål- og rammestyring) af økonomien i den vidtgående specialundervisning vil kræve, at samarbejdet mellem kommuner og amter fortsat bliver tættere. Både i forhold til de opgaver kommunerne løser på vegne af amterne, hvor aftaler/overenskomster definerer de økonomiske rammer, og i relation til amternes specialskoler, hvor det er nødvendigt med en fælles forståelse for, at amterne har behov for en rimelig planlægningshorisont for at opstille realistiske budgetter.

Hver enkelt ekstra elev i den vidtgående specialundervisning er direkte personalekrævende i et større omfang, end en elev i almindelig undervisning er.

Brugen af rammestyring er – for amterne - nemmest at gennemføre inden for de områder, hvor eleverne er mest handicappede (de amtslige specialskoler).

### **8.16 Forslag**

Da både den almindelige og den vidtgående specialundervisning udgør store udgiftsposter i folkeskolen, er det ud fra et samlet samfundsøkonomisk hensyn nødvendigt, at kommuner og amter i fællesskab finder løsninger, som på bedre måde udnytter ressourcerne og samtidig sikrer kvalitet i undervisningstilbud i overensstemmelse med intentionerne i lovgivningen.

Kommune og amt vil - ved udarbejdelse af undervisningsplan og tilrettelæggelse af undervisningstilbudet for hvert enkelt barn - skulle nå til enighed om de økonomiske forhold fsva. enkeltintegrerede elever og elever i specialklasserækker.

På længere sigt bør indsatsen for enkeltintegrerede elever tilrettelægges mere fleksibelt. Der er behov for nye modeller, så de udmøntede støttetimer anvendes på andre måder, hvor dette skønnes hensigtsmæssigt. Eventuelt kan det ske ved, at støttetimerne i praksis medgår som timer til holddannelse o.l., hvor flere elever evt. fra almenundervisning, kommunal specialundervisning (§ 20, stk. 1) og vidtgående specialundervisning (§ 20, stk. 2) undervises sammen.

Amterne bør i denne overgangsperiode bidrage til finansieringen af nye kommunale modeller for opgaveløsningen, hvor støtten i princippet flyttes fra den konkrete elev til foranstaltninger i undervisningsmiljøet som sådan. Der er behov for udvikling af lokale modeller herfor.

Amterne vil kunne overveje at gå mere aktivt ind i rummeliggørelsen af almenmiljøet gennem de konkrete foranstaltninger, der besluttet for de elever, som har mulighed for at indgå i almenundervisningen med støtte. Eksempelvis sådan at en lærer fra amtets eget system er med i opbygningen af nye modeller for opgaveløsning i kommunerne.