

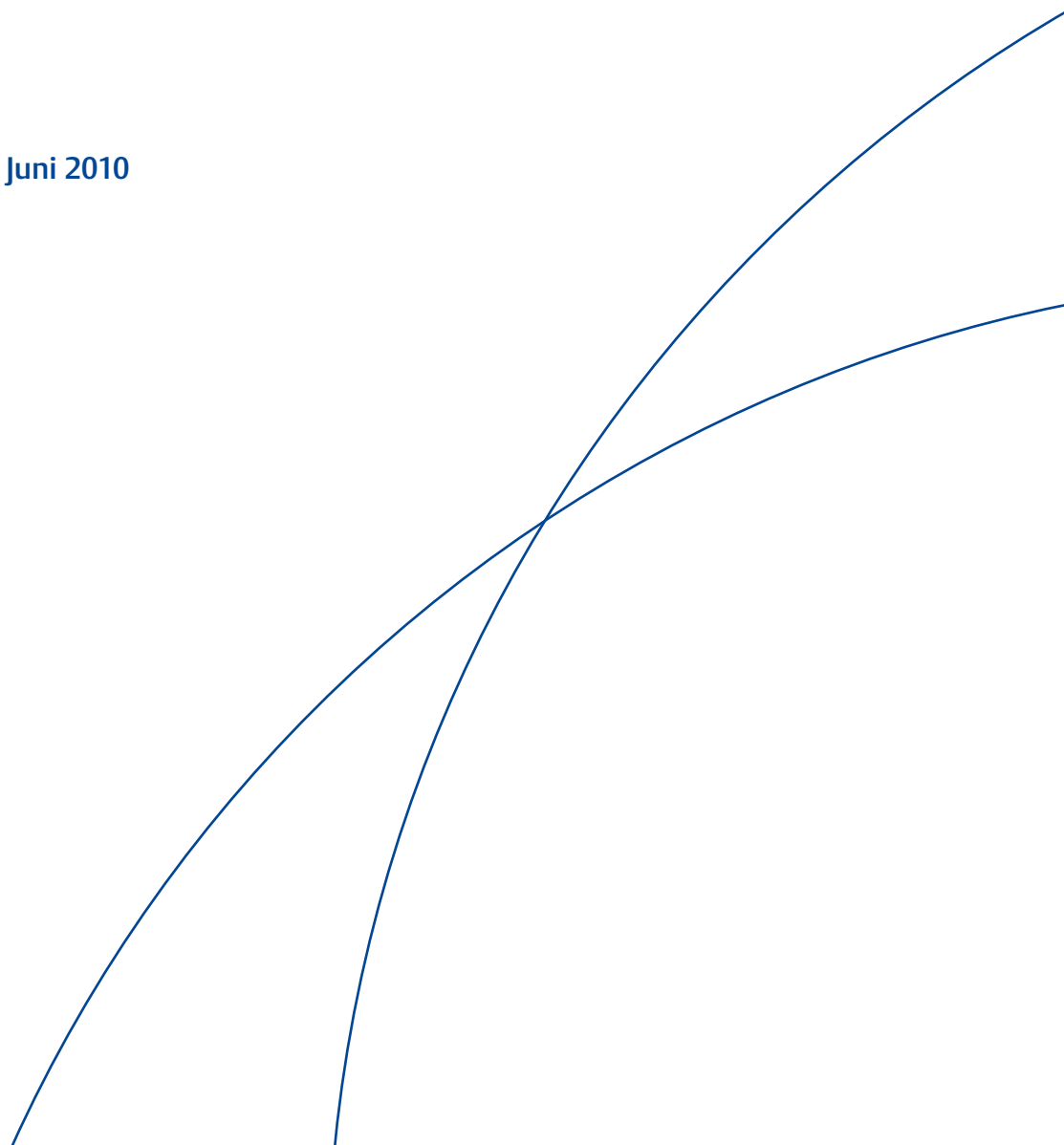
Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring

Juni 2010



Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring

Juni 2010



Specialundervisning i folkeskolen
- veje til en bedre organisering og styring
Maj 2010

I tabeller kan afrunding medføre,
At tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
T 43 22 73 00
F 43 63 19 69
E Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
W www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om publikationen
kan I øvrigt ske til:
Finansministeriet
Kontor for videnskab og uddannelse
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
T 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Foto: Colourbox
Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Oplag: 1.500
Pris: 150 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-7856-948-6

Elektronisk publikation:
Produktion: Rosendahls-Schultz Grafisk
ISBN: 978-87-7856-949-3

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

DEL I – INDLEDNING OG SAMMENFATNING	5
1 Indledning	7
1.1 Baggrund	7
1.2 Formål	7
1.3 Rapportens struktur	8
1.4 Udvalgets sammensætning	8
1.5 Datakilder	9
2 Sammenfatning og forslag	11
2.1 Kortlægning af rammerne for specialundervisningen mv.	11
2.2 Kortlægning af specialundervisningen i 12 danske kommuner	11
2.3 Udvalgets generelle vurderinger og forslag	20
DEL II – ET OVERORDNET INDBLIK I SPECIALUNDERVISNING	
3 Udviklingen i lovgivning, aktivitet og udgifter	37
3.1 Specialundervisning – et historisk tilbageblik	37
3.2 Rammerne for specialundervisning i dag	52
4 Specialundervisningens effekter	57
4.1 Effektmål i specialundervisning	58
4.2 Analyser af specialundervisning	59
4.3 Effektvurderinger	60
4.4 Sammenfatning af tendenser i undersøgelserne	63
DEL III – SPECIALUNDERVISNING I 12 DANSKE KOMMUNER	
5 Kortlægning af aktivitet, ydelser og ressourceforbrug i dag	67
5.1 Introduktion til analysen af 12 danske kommuner	68
5.2 Definitioner af specialundervisning	68
5.3 Omfang af specialundervisning på landsplan	71
5.4 Udvalgte kommuners aktivitet og ressourceforbrug	81
5.5 Køb- og salg af pladser mellem kommuner	87
5.6 Registreringspraksis	90

6	Analyse af ressourceforskelle	93
6.1	Organisatoriske og styringsmæssige forhold	94
6.2	Budgetmodel	95
6.3	PPR	105
6.4	Visitationsproces.....	113
6.5	Kompetencer og arbejdsformer	122
6.6	Styrbarhed	130
6.7	Tilbuds- og skolestruktur.....	140
7	Sammenligning med andre nordiske lande.....	147
7.1	Sverige.....	147
7.2	Finland.....	158
 BILAG A – EFFEKTUNDERSØGELSER AF SPECIALUNDERVISNING		
A.1	De enkelte analyser, undersøgelser og artikler	177
A.2	Nordiske undersøgelser	192
A.3	Undersøgelser på ordblindeområdet.....	200
 BILAG B – METODISK TILGANG		
B.1	Udvælgelse af kommuner	205
B.2	Dataindsamling.....	207
B.3	Datavaliditet	209
B.4	Opregning af aktivitet og ressourcer	211

DEL I – INDLEDNING OG SAMMENFATNING

1. Indledning

1.1 Baggrund

Specialundervisning er i dag en helt central og vigtig del af den danske folkeskole, idet den har til formål at sikre, at alle elever, også dem med forskellige former for vanskeligheder, formår at udvikle sig fagligt og socialt.

På trods af, at specialundervisning er en vigtig del af folkeskolen findes der kun en begrænset viden om den samlede specialpædagogiske bistand, herunder om indhold, omfang, metode og ressourceforbrug.

Kommunerne oplever aktivitets- og udgiftsstigninger på specialundervisningsområdet i folkeskolen. For at sikre, at der også i fremtiden er ressourcer i den danske folkeskole til de specialiserede undervisningstilbud, der understøtter de svage elevers faglige og sociale udvikling, er der behov for nye måder at tænke, styre og organisere specialundervisningen på.

Regeringen og KL aftalte derfor med økonomiaftalerne for henholdsvis 2009 og 2010, at der skulle gennemføres en analyse af specialundervisningen i folkeskolen. Analysens resultater skal indgå i kommunalaftalen for 2011.

1.2 Formål

Analysen har overordnet til formål at kortlægge specialundervisningsområdet og komme med en række forslag til, hvordan der kan opnås en mere effektiv ressourceudnyttelse på området fremover. Det er således aftalt, at analysen bl.a. skal omfatte en:

Effektundersøgelse: Specialundervisningens effekt skal vurderes, herunder effekten af forskellige former for samspil mellem specialundervisningen og normalundervisningen.

Afdækning af henvisningsmønstre, omkostninger, ressourcemodeller mv.: Som led i analysen skal det bl.a. kortlægges og analyseres, hvilke målgrupper, der modtog specialundervisning, samt hvorfor elever henvises hertil. Endvidere skal det i den sammenhæng belyses hvilke centrale krav, der gælder for henvisning til specialundervisning.

Der skal endvidere foretages en kortlægning og analyse af spredningen i skolernes og kommunernes henvisningsmønstre, samt af de omkostninger og ressourcefordelingsmodeller, der har med specialundervisningen at gøre. Desuden skal analysen belyse de mellemkommunale betalingsregler.

Forslag til en mere effektiv ressourceudnyttelse: Analysen skal ende op med en række forslag til, hvordan der kan opnås en mere effektiv ressourceudnyttelse på specialundervis-

ningsområdet, herunder skal analysen bidrage til, at der fremover skabes et dokumenteret grundlag for kommunernes styring og organisering af området.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten er overordnet set inddelt i tre dele.

Rapportens første del består af *kapitel 1*, som beskriver rapportens formål og struktur, og *kapitel 2*, som sammenfatter resultaterne af rapportens analyser og på den baggrund opstiller en række forslag til, hvordan der kan opnås en mere effektiv resourceudnyttelse på specialundervisningsområdet fremover.

Rapportens anden del indeholder en overordnet kortlægning af viden på specialundervisningsområdet frem til i dag. Kapitlet danner således rammen for den efterfølgende case-analyse. *Kapitel 3* indeholder en historisk gennemgang af udviklingen i love og bekendtgørelser samt en gennemgang af udviklingen i aktivitet og udgifter på specialundervisningsområdet. *Kapitel 4* kortlægger og opsummerer konklusionerne fra tidligere effektundersøgelser af specialundervisning.

I rapportens tredje del kortlægges styringen og organiseringen i 12 repræsentativt udvalgte kommuner. I *kapitel 5* præsenteres analysen og aktiviteten, ydelserne, ressourceforbruget mv. kortlægges. På den baggrund analyseres årsagerne til ressourceforskellene i *kapitel 6*. I *kapitel 7* sammenholdes den danske analyse af de 12 kommuner med erfaringer fra Sverige og Finland.

1.4 Udvalgets sammensætning

Analysen er lavet i et samarbejde mellem Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL. Deloitte Business Consulting har bidraget med dataindsamling og analysearbejde.

Medlemmer af udvalget

Kontorchef Andreas Berggreen, Finansministeriet (formand)

Afdelingschef Peter Grønnegård, Undervisningsministeriet

Kontorchef Finn Christensen, Undervisningsministeriet
(Indtil d. 31. december 2009)

Kontorchef Jacob Hess, Undervisningsministeriet (Fra d. 1. januar 2010)

Kontorchef Signe Tychsen, Undervisningsministeriet (Indtil d. 15. marts 2010)

Kontorchef Lotte Groth-Andersen (Fra d. 15. marts 2010)

Kontorchef Hanne Lumholdt, KL

Vicekontorchef Lis Sandberg, KL

Medlemmer af udvalgets sekretariat

Fuldmægtig Mads Peter Steensen Jacobsen, Finansministeriet

Chefkonsulent Ebbe Kærn, Undervisningsministeriet
 Specialkonsulent Svend Erik Gertz, Undervisningsministeriet
 Specialkonsulent Ulla Skall, Undervisningsministeriet

Konsulent Hanne Bertelsen, KL
 Konsulent Søren Hemmingsen, KL

Anden bistand

Tidligere kontorchef Finn Christensen, Undervisningsministeriet, har bidraget til analysen efter, at han gik på pension d. 31. december 2009.

1.5 Datakilder

Analysen af specialundervisning omfatter kortlægningen af bl.a. de retlige rammer, aktiviteten, de økonomiske forhold samt de forskellige styringsmodeller på specialundervisningsområdet. Kortlægningen bygger derfor også på en lang række forskelligartede datakilder:

- *Lovgivning, bekendtgørelser mv.*
 Udvalget har gennemgået udviklingen i love, bekendtgørelser mv. vedr. specialundervisning.
- *Regnskabs-, budget- og aktivitetstal*
 Udvalget har indhentet og gennemgået regnskabs-, budget- og aktivitetstal for specialundervisningen.
- *Rapporter, analyser mv.*
 Udvalget har gennemgået en række historiske rapporter og analyser, for at sikre regnskabs-, budget- og aktivitetstal bagud i tiden.
- *Effektanalyser*
 Udvalget har gennemgået og analyseret konklusionerne af en række danske og internationale effektundersøgelser af specialundervisning.

Udvalget bad Deloitte om at gennemføre en case-undersøgelse af specialundervisningen i 12 repræsentativt udvalgte kommuner fra december 2009 til april 2010. Deloitte's kortlægning og analyse er funderet på følgende datakilder:

- *Spørgeskemadata*
 Deloitte har foretaget to spørgeskemaundersøgelser i hver af de 12 kommuner, hvoraf den ene har omfattet samtlige folkeskoler i de 12 kommuner, og den anden har været målrettet kommunernes forvaltning.

- *Interviews*
Deloitte's kortlægning af kommunernes organisering, styringspraksis mv. er sket gennem afholdelsen af et kommunebesøg af én dags varighed i hver af de 12 kommuner. I kommunerne blev der gennemført semi-strukturerede interview og fokusgrupper med bl.a. forvaltningsledere, økonomichefer og -medarbejdere, ledere og medarbejdere fra PPR, sagsbehandlere, klasselærere og specialundervisningskoordinatore, skoleledere fra normalklasser og ledere fra specialskoler/institutioner.
- *Workshops*
Deloitte har gennemført to workshops, hvor interessenterne i de 12 kommuner har deltaget. Målet med de to workshops var at få input til analysen fra de involverede aktører på specialundervisningsområdet.
- *Landebesøg i Sverige og Finland*
Deloitte har analyseret specialundervisningen i Sverige og Finland. Foruden desk-research, så har Deloitte også foretaget interviews i kommuner, forvaltninger og på skoler med udgangspunkt i den spørgeguide, der blev benyttet i de danske kommuner.

2. Sammenfatning og forslag

2.1 Kortlægning af rammerne for specialundervisningen mv.

Udvalget har kortlagt udviklingen i love og bekendtgørelser, klageadgang samt den generelle udvikling i aktivitet og udgifter frem til i dag.

Udviklingen i love, bekendtgørelser mv. samt udviklingen i aktivitet og udgifter: Danmark tilsluttede sig i 1994 en international erklæring om at arbejde for »den inkluderende skole«. Udviklingen i de retlige rammer har siden taget udgangspunkt i denne målsætning og går igen i mange kommuner, hvor kommunalbestyrelsen har fastlagt politiske målsætninger om størst mulig inklusion af elever med særlige behov.

Folkeskoleloven fastslår overordnet, at der skal ydes specialundervisning og anden specialpædagogisk støtte til de børn, hvis udvikling kræver en særlig hensynstagen eller støtte. Det er således i meget vid udstrækning op til den enkelte kommune selv at bestemme og tage ansvar for tilrettelæggelsen, organiseringen og styringen heraf.

Aktiviteten og udgifterne til specialundervisning har de seneste mange år været stigende. Uensartet og ufuldstændig registrering af især den del af specialundervisningen, der foregår på de enkelte folkeskoler, gør det imidlertid svært entydigt at sige hvor meget.

Effekten af specialundervisning: Udvalget har gennemgået en lang række danske og internationale effektundersøgelser af specialundervisning. Samlet set konstateres det, at specialundervisning har en effekt. Det er dog svært at sige noget entydigt om, hvilke metoder der har den største effekt. Gennemgangen giver generelt det indtryk, at effekten af specialundervisningen øges, når lærerne har de fornødne kompetencer, og der stilles større faglige krav. Der peges endvidere på vigtigheden af dokumentation, og at indsatsen evalueres, herunder at der følges op på undervisningsplaner. Endelig peges der generelt på, at der kan være behov for en ændret indsats over for elever med adfærd, kontakt og trivsels problemer (AKT). Det er forhold, der kan opfyldes i den almindelige folkeskole. Effektundersøgelserne støtter således umiddelbart op om, at specialundervisningen, ligesom den politiske målsætning tilsiger, i større omfang end i dag kan tilrettelægges inkluderende inden for rammerne af den almindelige folkeskole.

2.2 Kortlægning af specialundervisningen i 12 danske kommuner

På foranledning af udvalget har Deloitte Business Consulting foretaget en kortlægning og analyse af specialundervisningen i 12 danske kommuner. Kommunerne er udvalgt, så de repræsenterer en passende forskellighed i forhold til kommune-størrelse, socioøkonomiske forhold mv. og udgør dermed et kvalificeret udgangspunkt for en opregning af aktiviteter og udgifter i skoleåret 2008/2009 til landsplan, som tallene i de følgende afsnit er baseret på.

2.2.1 Definition af specialundervisning

En central forudsætning for at kunne afdække og indsamle data om aktivitet, ydelser, ressourceforbrug mv. er, at der findes en definition og afgrænsning af specialundervisningen, som er almindelig anerkendt og accepteret. Deloitte har baseret sin analyse på en opdeling af specialundervisningsområdet i seks forskellige kategorier, jf. boks 2.1 nedenfor. Det er Deloittes vurdering, at de anvendte definitioner har muliggjort en sammenlignelig indsamling af data på tværs af kommuner, og at definitionerne også fremadrettet vil kunne danne udgangspunkt for etableringen af et nyt datagrundlag, samt en klarere afgrænsning.

Boks 2.1	
Overordnede definitioner og kategoriseringer af specialundervisning	
Type	Definition
Almindelig specialundervisning	Specialundervisning, der ligger udover normalundervisningen og ydes i 0-6 lektioner eller i 7-11 lektioner ugentligt til enkeltelever (cpr-henførbart).
Anden specialpædagogisk bistand	Aktiviteter rettet mod skolesøgende børn, som af kommunen er defineret som specialundervisning, men som ikke er møntet på enkeltelever (ikke-cpr-henførbare aktiviteter). Anden specialpædagogisk ¹⁾ bistand er fx en observationslærer i en klasse mv.
Enkeltintegreret undervisning	Enkeltintegrerede ²⁾ elever er elever, der modtager specialundervisning i den overvejende del af undervisningen (minimum 12 lektioner om ugen).
Specialklasser	Specialklasser ³⁾ omfatter særlige klasser eller klasserækker i tilknytning til den almindelige folkeskole, hvori der ydes specialundervisning.
Specialskoler	Kategorien specialskoler betegner lokationerne for gennemførelsen af den segregerede undervisning, som finder sted udenfor den almindelige folkeskole. Disse omfatter traditionelle specialskoler, heldagsskoler samt interne tilbud på kommunale eller private opholdssteder, som yder specialundervisning.
Fritidstilbud	Fritidstilbud for elever med særlige behov eller almindelige fritidstilbud, der støtter elever med særlige behov. Fritidstilbuddene skal være etableret i tilknytning til skolen, og skolen skal have det ledelsesmæssige og økonomiske ansvar for tilbuddet.

- 1) Anden specialpædagogisk bistand er ikke cpr-henførbart og er således ikke rettet mod enkeltelever, men ydes typisk i forhold til en gruppe eller en klasse. Det er således ikke muligt at opgøre størrelsen af målgruppen for denne type ydelse, hvorfor det alene er ressourceforbruget knyttet til anden specialpædagogisk bistand, som er blevet kortlagt.
- 2) Folkeskoleloven anvender ikke denne sondring. I forbindelse med klagereglerne anvendes begrebet ”specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden”, der på grundlag af forskellige ugentlige timetal, er fastsat til at udgøre 12 timer om ugen.
- 3) Tidligere blev den amtskommunale specialundervisning betegnet »vidtgående specialundervisning«. I dag anvendes begrebet alene i forbindelse med reglerne om klageadgang og omfatter specialundervisning i specialklasser og specialskoler samt støtte i den overvejende del af undervisningstiden. Begrebet indgår således ikke i den øvrige lovgivning, men bruges i praksis som overbegreb for de nævnte former for specialundervisning.

2.2.2 Aktivitet, ydelser, ressourceforbrug mv.

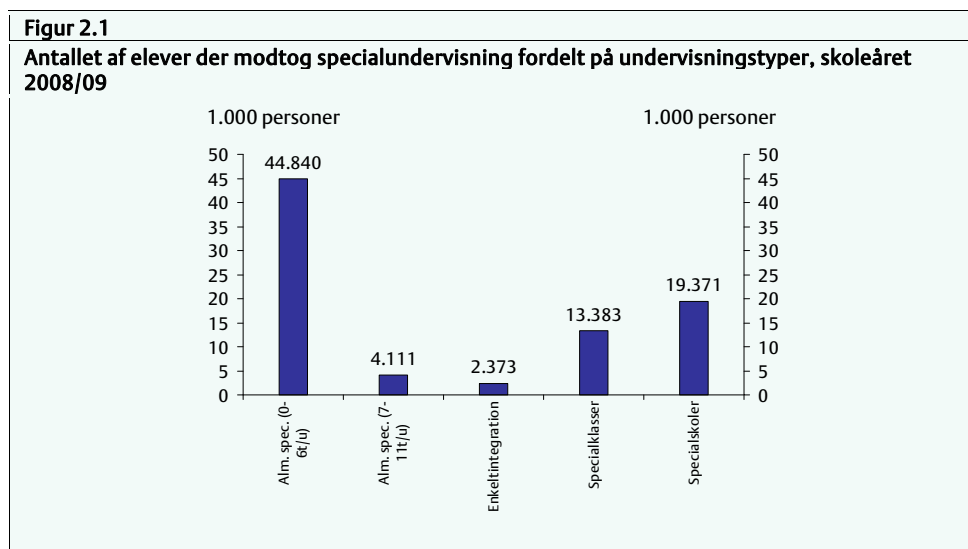
I det følgende opsummeres afdækningen af aktivitet, ydelser, ressourceforbrug mv. på specialundervisningsområdet:

Omfanget af specialundervisning på landsplan: Kortlægningen af specialundervisningsområdet har vist, at ca. 84.000 elever eller 14,3 pct. af alle 6-16-årige elever i skoleåret 2008/09 modtog specialundervisning.

Andelen, der modtog specialundervisning i inkluderende undervisningsformer, var ca. 51.000 elever – svarende til 8,7 pct. Heraf modtog 44.840 elever almindelig specialundervisning i 0-6 timer om ugen, 4.111 elever almindelig specialundervisning i 7-11 timer om ugen og 2.373 elever var enkeltintegrerede elever, dvs. elever der modtager specialundervisning i den overvejende del af skoletiden, men fortsat deltager i almenundervisningen.

De resterende ca. 33.000 elever modtog undervisning i segregerede undervisningsformer – svarende til 5,6 pct. af alle elever i folkeskolen – idet 13.383 elever gik i specialklasser og 19.371 elever gik i specialskoler.

I figur 2.1. er antallet af specialundervisnings elever fordelt på de forskellige former for specialundervisning opsummeret. Det fremgår, at specialundervisningen i Danmark i høj grad ydes til mindre omfattende tilbud inden for rammerne af den almene folkeskole samt til segregerede tilbud i specialklasser og på specialskoler.



Kilde: Deloitte's dataindsamling 2010.

Udgifter til specialundervisning: De samlede bruttoudgifter til specialundervisning udgjorde i skoleåret 2008/09 9,68 mia. kr. på landsplan, mens nettoudgifterne udgjorde

7,94 mia. kr.¹ Det svarer til henholdsvis 23,9 og 19,6 pct. af de samlede udgifter til folkeskolen.²

Det er helt overvejende den segregerede specialundervisning, der driver udgifterne. Udgifterne til specialklasser og specialskoler udgjorde således med 7,95 mia. kr. i 2008/09 mere end 80 pct. af de samlede bruttoudgifter til specialundervisning.³

Herudover er det opgjort, at øvrige omkostninger i tilknytning til specialundervisning udgjorde ca. 3,1 mia. kr. på landsplan (brutto). Heraf var udgifterne til PPR 1,0 mia. kr., befordringsudgifterne var ca. 640 mio. kr. og udgifterne til fritidstilbud for elever med særlige behov udgjorde knap 1,5 mia. kr.

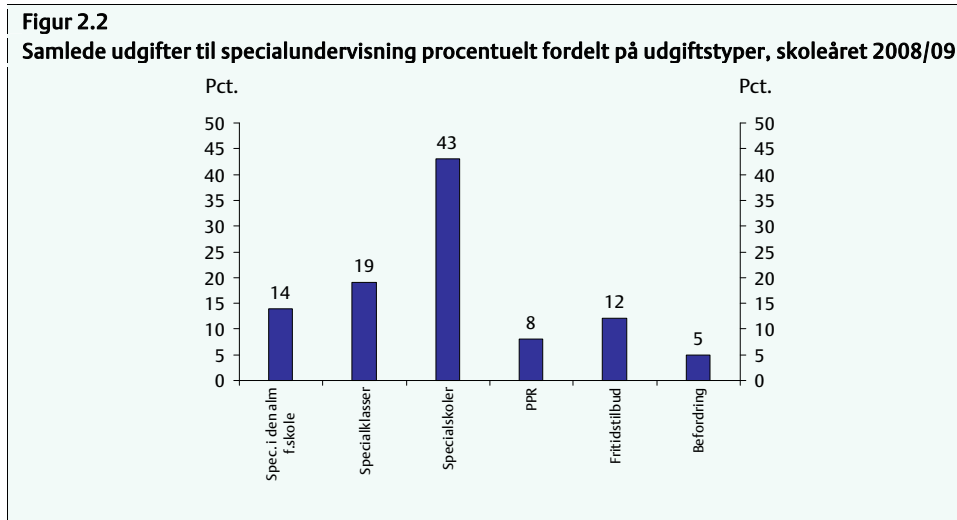
De samlede bruttoudgifter til specialundervisning, inkl. ovenstående tilknyttede udgifter, var således ca. 12,8 mia. kr. i skoleåret 2008/09. Nettoudgifterne var 11,1 mia. kr.

Figur 2.2. opsummerer udgifterne fordelt på udgiftstyper. På baggrund af figuren kan det konkluderes, at fordelingen af aktivitet på forskellige specialundervisningstyper, har en stor betydning for udgiftsniveauet til specialundervisning. Af figuren fremgår det således, at de segregerede tilbud (specialklasser og specialskoler) udgør ca. 62 pct. af alle udgifterne til specialundervisning inkl. øvrige udgifter, mens den almindelige specialundervisning, der ydes i inkluderende former, alene udgør 14 pct. af udgifterne.

¹ Bruttoopgørelsen omfatter de samlede udgifter til de respektive undervisningstilbud, mens der ved nettoopgørelsen er fraregnet de udgifter, der alternativt ville være forbundet med at yde et alment undervisningstilbud til de pågældende elever. Nettoopgørelsen kan således ses som et udtryk for de meromkostninger, der er forbundet med specialundervisningen ud over et almindeligt undervisningstilbud i den almene folkeskole, som alle elever har krav på. Nettoopgørelsen tager således højde for, at alle elever som udgangspunkt koster den »almindelige« gennemsnitsudgift i folkeskolen, der kan opgøres til 53.449 kr. pr. elev., jf. bilag B. I denne takst er specialundervisning i den almindelige folkeskole, således også inkluderet.

² Det bemærkes, at kommunerne generelt har haft vanskeligt ved at opgøre udgifterne til bl.a. befordring og fritidstilbud præcist, hvorfor der på påberegnes en vis usikkerhed i forhold til disse tal.

³ De samlede udgifter til folkeskolen er her opgjort som summen af de regnskabsbøgførte udgifter på funktion 3.01, 3.07 og 3.08 i den kommunale kontoplan.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Enhedsudgifter: På landsplan kostede en elev, som modtog enten almindelig specialundervisning eller enkeltintegreret undervisning i skoleåret 2008/09, i gennemsnit ca. 33.926 kr. mere end en »almindelig« folkeskoleelev – svarende til, at den samlede enhedsudgift for en inkluderet elev var 83.973 kr.⁴

Den samlede enhedsudgift for en specialklasseelev var heroverfor 184.540 kr., svarende til 134.493 kr. mere end en »almindelig« folkeskoleelev, mens enhedsudgiften for elever i specialskoler var 283.008 kr. i skoleåret 2008/09, svarende til en merudgift på 232.961 kr.

De opgjorte udgifter på landsplan til specialundervisning dækker over en betydelig variation kommunerne imellem. Når de 12 kommuners totale udgifter til specialundervisning (inkl. udgifter til PPR, fritidstilbud og befordring) sættes i forhold til deres samlede antal 6-16-årige i grundskolen varierer udgiften således mellem ca. 13.500 og 27.650 kr. pr. elev.

Fordeling på henvisningsårsager: Kortlægningen viser, at den største del af den almindelige specialundervisning ikke overraskende vedrører elever med læse- og skrivevanskeligheder. De fleste kommuner har faste procedurer og tilbud omkring læsning i indskoling, hvilket er en væsentlig del af forklaringen. Der er dog ligeledes mange henvisninger til almindelig specialundervisning, der skyldes generelle indlæringsvan-

⁴ De 83.973 kr. er beregnet som summen af enhedsudgiften for den inkluderende specialundervisning (33.926 kr.) og enhedsudgiften for en »almindelig« folkeskoleelev, som ikke modtager specialundervisning (50.047 kr.). Sidstnævnte er beregnet med udgangspunkt i de samlede nettodriftsudgifter på konti 3.22.01 fratrukket udgifterne til specialklasser og den inkluderende specialundervisning, og herefter delt med antallet af folkeskoleelever ekskl. elever i specialklasser og specialskoler.

skeligheder, hvilket typisk karakteriserer elever med forsinket intellektuel udvikling, som har vanskeligt ved at leve op til de faglige krav i skolen.

På vegne af udvalget har Deloitte forsøgt at opgøre omfanget af elever, der har problemer med adfærd, kommunikation og trivsel (AKT). Der kan imidlertid ikke siges noget præcist om omfanget af AKT-elever på landsplan, da der ikke indgår en særskilt AKT-kategori blandt de kategorier for henvisningsårsager, som Danmarks Statistik anvender, og som dataindsamlingen bygger på.

En væsentlig del af eleverne, der har »generelle indlæringsvanskeligheder« eller »sociale- og miljøbetingede vanskeligheder« vurderes imidlertid af Deloitte at være AKT-elever. Herudover kan der desuden være AKT-elever, som ikke modtager specialundervisning, og som derfor ikke indgår i opgørelsen.

På specialskolerne er den hyppigste henvisningsårsag generelle indlæringsvanskeligheder. Herudover er det bemærkelsesværdigt, at der er en bred variation i forhold til, hvilke øvrige henvisningsårsager der overvejende tilgodeses i specialskolerne.

Det vurderes, at variationerne mellem kommunernes henvisningsmønstre er et udtryk for, at der ikke på tværs af kommunerne er en tydelig og ensartet praksis for, hvilke typer og grader af problemstillinger der håndteres i den almindelige specialundervisning, og hvilke elever der henvises til de betydeligt dyrere specialskoletilbud.

Køb og salg af pladser mellem kommunerne: Det er karakteristisk, at kommunerne køber og sælger et væsentligt antal pladser af hinanden i segregerede tilbud, men at der også er stor forskel på omfanget heraf i de enkelte kommuner. Der synes at være en generel tendens til, at kommunerne i stigende grad ønsker at være selvforsynende med specialiserede tilbud for bedre at kunne styre området og undgå konsekvenserne ved uforudsete takststigninger og tillægssydelse samt for at sikre tilbud tæt på borgerne. Kommunerne peger på, at frit valg ikke spiller den store rolle på specialundervisningsområdet, herunder i forhold til de mellemkommunale afregninger.

Registreringspraksis: Generelt synes kommunerne at have en nogenlunde ens registreringspraksis for så vidt angår registrering af de forskellige typer af specialundervisning, dvs. almindelig specialundervisning, enkeltintegration, specialklasser og specialskoler. Det er dog også kendetegnende, at kommunerne i dag registrerer en lang række data vedrørende specialundervisning forskelligt, og at de på flere punkter oplever udfordringer i forhold til at foretage en systematisk registrering af styringsrelevante data. Det drejer sig dels om registrering af data vedrørende udgifter til specialundervisning og dels om registrering af aktiviteter, herunder henvisningsårsager og målgrupper, dvs. elever med specifikke behov.

Væsentlige nøgletal: Nedenfor er de væsentligste nøgletal på specialundervisningsområdet, som analysen har afdækket, opsummeret, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1
Nøgletal på specialundervisningsområdet, skoleåret 2008/09

Aktivitet	Antal elever	Pct.¹
Specialundervisning, i alt	84.079	14,3
Inkluderende former	51.324	8,7
- Alm. specialundervisning (0-6 t/u)	44.840	7,6
- Alm. specialundervisning (7-11 t/u)	4.111	0,7
- Enkeltintegration	2.373	0,4
Segregerede former	32.754	5,6
- Specialklasser	13.383	2,3
- Specialskoler	19.371	3,3
Udgifter i mio. kr.	Brutto	Netto
Specialundervisning i alt	9.688	7.936
Inkluderende former	1.741	1.741
- Anden specialpædagogisk bistand	193	193
- Alm. specialundervisning (0-6 t/u)	1.073	1.073
- Alm. specialundervisning (7-11 t/u)	226	226
- Enkeltintegration	248	248
Segregerede former	7.946	6.195
- Specialklasser	2.464	1.749
- Specialskoler	5.482	4.446
Udgiftsandel, pct. ²	23,9	19,6
Øvrige omkostninger, i alt	3.147	3.147
PPR	1.029	1.029
Fritidstilbud	1.478	1.478
Befordring	640	640
Udgifter, i alt	12.835	11.083
Udgiftsandel, pct. ³	29,7	25,7
Enhedsudgifter (kr.)⁴		
Alm. specialundervisning og enkeltintegration		83.973
Specialklasser		184.540
Specialskoler		283.008

1) Antal elever, der modtager specialundervisning i procent af alle elever i folkeskolen (587.180 elever).
 2) Udgifter til specialundervisning i procent af de samlede nettoudgifter til folkeskolen (funktion 3.22.01, 3.22.07 og 3.22.08).
 3) Undervisningsudgifter og øvrige udgifter i procent af de samlede nettoudgifter til folkeskolen mv. (funktion 3.22.01, 3.22.02...3.22.08)
 4) De 83.973 kr. er beregnet som summen af enhedsudgiften for den inkluderende specialundervisning (33.926 kr.) og enhedsudgiften for en »almindelig« folkeskoleelev, som ikke modtager specialundervisning (50.047 kr.). Sidstnævnte er beregnet med udgangspunkt i de samlede nettodriftsudgifter på konti 3.22.01 fratrukket udgifterne til specialklasser og den inkluderende specialundervisning, og herefter delt med antallet af folkeskoleelever ekskl. elever i specialklasser og specialskoler. Enhedsudgiften for specialklasser er beregnet på baggrund af udgiftsniveauet som oplyst i forvaltningssurvey og aktiviteten som opregnet på baggrund af data fra skolesurvey.
 Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

2.2.3 Årsager til ressourceforskelle

Deloitte har gennem kvalitative og kvantitative analyser forsøgt at afdække, hvilke *mulige* sammenhænge der kan være mellem kommunernes organisatoriske og styringsmæssige forhold og deres ressourceforbrug på specialundervisningsområdet.

Særligt nedenstående seks organisatoriske og styringsmæssige forhold, som kommunerne selv har mulighed for at indrette og påvirke, synes at have betydning:

Budgetmodel: Budgetmodellerne i de 12 kommuner er forholdsvis centraliserede, og ingen kommuner har decentraliseret finansieringsansvaret for specialundervisning fuldt ud til skolerne. Modellerne tilskynder som følge heraf ikke i dag umiddelbart skolerne til inklusion. Skolelederne oplever herudover kun i mindre grad de eksisterende budgetmodeller som retfærdige og gennemsigtige og finder ikke, at modellerne i særlig grad fremmer hverken en hensigtsmæssig økonomistyring eller skolens pædagogiske målsætninger.

PPR: PPR spiller en stor rolle i visitationsprocessen i stort set samtlige af de 12 kommuner og arbejder i stigende grad konsultativt. PPR kan medvirke til at reducere henvisningen til segregerede undervisningsformer, men generelt vurderes kommunerne dog kun i begrænset omfang strategisk at have overvejet, hvordan PPR bedst muligt kan understøtte inklusion og en effektiv ressourceudnyttelse. Desuden er der ikke i de nuværende organisatoriske strukturer indbygget incitament eller lignende, som kan regulere skolernes efterspørgsel efter PPR's ydelser, herunder efter udarbejdelsen af pædagogisk-psykologiske vurderinger og udredninger. Dette kan føre til, at der bindes (for) mange ressourcer i visitationssystemet, som kunne have været anvendt mere hensigtsmæssigt blandt andet med henblik på inklusion af elever, der nu henvises til segregerede undervisningsformer.

Visitationsproces: De 12 kommuner har i helt overvejende grad valgt at placere visitationskompetencen til de segregerede undervisningsformer i centrale visitationsudvalg. Visitationsudvalgene er imidlertid sjældent tildelt det fulde økonomiske ansvar for befordring og fritidstilbud mv., hvilket vanskeliggør en effektiv udgiftsstyring.

Kompetencer og arbejdsformer: Undersøgelsen har vist, at lærernes specialpædagogiske og personlige kompetencer har stor betydning for lærernes evne til at inkludere elever med særlige behov i almenundervisningen. De 12 kommuner har da også generelt fokus på udvikling af lærernes specialpædagogiske kompetencer og på anvendelsen af inkluderende arbejdsformer. Indsatsen er dog sjældent tilrettelagt systematisk eller tilstrækkeligt strategisk forankret, selvom der er grundlag for at antage, at systematisk kompetencebygning og målrettet brug af inkluderende arbejdsformer medvirker til at sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse på specialundervisningsområdet.

Styrbarhed: Skolelederne i de 12 kommuner oplever et pres for at anvende flere ressourcer på specialundervisning, men finder dog generelt, at den del af specialundervisningen, som de er ansvarlige for, er økonomisk styrbar, jf. dog ovenfor problemerne med de anvendte budgetmodeller. Kommunernes forvaltninger, som har finansieringsansvaret for de segregerede undervisningsformer, oplever dog betydelig større udfordringer i forhold til at styre udgiftsudviklingen, og langt hovedparten af kommunerne har således også overskredet deres budgetter på området de seneste år.

Tilbuds- og skolestruktur: Mange kommuner har tilkendegivet, at der eksisterer en såkaldt »stærkaseffekt« i den forstand, at kommunerne er tilbøjelige til at udfylde den kapacitet på specialundervisningsområdet, som de råder over. Samtidig viser undersøgelsen, at kommunernes specialskolekapacitet og tilhørende takstniveauer varierer betydeligt. Det betyder, at der i nogle kommuner sandsynligvis kan opnås en resourcebesparelse ved at omlægge en del af kapaciteten fra specialskoler til mindre omfattende og administrativt omkostningstunge tilbud som fx specialklasser. Det er desuden karakteristisk, at kommunerne i stigende grad hjemtager segregerede tilbud fra andre kommuner bl.a. som følge af oplevede takststigninger. Endelig viser undersøgelsen, at små skoler generelt er mere tilbøjelige til at segregere elever.

2.2.4 Erfaringer fra Sverige og Finland

Sammenligningen med Sverige og Finland har haft til formål at belyse forskelle og ligheder i organisering, styring og praksis på det lokale og udførende niveau mellem de to lande og Danmark. Sammenligningen skal bidrage med idéer og inspiration til en bedre organisering, styring og ressourceudnyttelse på det danske specialundervisningsområde.⁵

Sverige: Specialundervisningen i Sverige er karakteriseret ved en stor grad af faglig og økonomisk decentralisering til det lokale og udførende niveau. Decentraliseringen modsvarer dog af, at »Skolinspektionen«, der er en national myndighed fører tilsyn med de enkelte skoler og kvaliteten af deres specialundervisningsindsats. Skolinspektionen fungerer ligeledes som klageinstans. Generelt opleves der i Sverige ikke et tilsvarende budget- og udgiftspres på specialundervisningsområdet som i Danmark. Samtidig segregeres en væsentlig mindre andel af eleverne i Sverige, og der anvendes derfor også en betydelig større andel af de samlede specialundervisningsudgifter til aktiviteter i grundskolens almenundervisning frem for til segregerede tilbud. Anvendelsen af mellemformer som enkeltintegration er således mere udbredt i Sverige, og det er hovedsageligt børn, som er udviklingshæmmede eller har svære fysiske handicaps, der segregeres. Det er lovgivningsmæssigt reguleret, at specialskoletilbud er forbeholdt disse målgrupper. Endvidere fremstår kommunernes styring og ressourcefordeling relativ enkel og gennemsigtig samt baseret på en klar rammestyring med indlagte buffere i budgettet.

Finland: Den nationale regulering af grundskoleundervisningen i Finland er relativ overordnet og karakteriseret ved en stor grad af decentralisering af ansvaret for tilrettelæggelsen til kommuner og skoler. Sammenlignet med Danmark modtager en relativt stor andel af eleverne i Finland almindelig integreret specialundervisning i ca. to timer om ugen. Samtidig segregeres der en væsentlig mindre andel af elever i Finland, da dette primært er forbeholdt børn med fysiske eller psykiske lidelser. *I Finland stilles der høje faglige krav samtidig med, at der i høj grad er mulighed for at udarbejde individuelle undervisningsplaner.* Dette muliggør differentierede og fleksible undervisningsformer og medvirker dermed til at fastholde børn med behov for støtte i almenundervisningen.

⁵ Sammenligningsanalysen er afgrænset til undervisningsdelen, og omfatter således ikke eksempelvis fritidstilbud og befordringsudgifter.

2.3 Udvalgets generelle vurderinger og forslag

2.3.1 Udvalgets generelle vurdering

Udgangspunktet for tilrettelæggelsen af specialundervisning er, at elevers udvikling og læring i videst mulig omfang skal understøttes i den almindelige folkeskole og i elevens nærmiljø. Det er det bærende princip i Salamanca erklæringen, som Danmark tiltrådte i 1994. Det følger af bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Det indgår i mange kommuners politisk fastsatte målsætninger for området. Og endelig understøttes det af undersøgelser af effekten af specialundervisningen, som indikerer, at en stor del af de elever, der i dag segregeres med en mere hensigtsmæssig indretning og udnyttelse af folkeskolen, også vil kunne modtage støtte indenfor rammerne af den almindelige folkeskole.

Kortlægningen viser imidlertid, at omfanget af den specialundervisning, der ydes, enten er lav (0-6 t/u) eller meget omfattende (specialklasser eller specialskoler). I modsætning til Sverige og Finland er der således meget få elever, der modtager enten 7-11 timers almindelig specialundervisning om ugen eller enkeltintegreret specialundervisning i den almindelige folkeskole. Analysen indikerer, at årsagen hertil blandt andet kan findes i den måde kommunerne styrer og organiserer specialundervisningen. Den hyppigt fremførte forklaring, at segregeringen skyldes et stigende antal diagnoser, er således ikke bekræftet af de i analysen adspurgte visitationsudvalg.

Udvalget vurderer, at konsekvensen af den høje segregeringsgrad generelt er en uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af specialundervisningen for de mange elever, der med fordel ville kunne modtage specialundervisning uden at blive udskilt fra den almindelige folkeskole, samt at der hermed lægges et unødvendigt pres på kommunernes økonomi, herunder at en stadig større andel af folkeskolens ressourcer anvendes uden for folkeskolerne på segregeret specialundervisning og ikke inden for den almindelige folkeskole til gavn for alle elever. Det vurderes tillige for ufleksibelt, at en ikke ubetydelig del af ressourcerne til den almindelige undervisning er afsat til undervisning af enkeltelever i 0-6 timer ugentligt.

Hvis denne udvikling skal vendes, er der behov for at iværksætte tiltag, der forskyder specialundervisningen til den almindelige folkeskole ved anvendelsen af forskellige mellemformer for specialundervisning – fx almindelig specialundervisning 7-11 timer og enkeltintegration – med det formål at mindske udskillelsen af elever til den segregerede vidtgående undervisning i specialklasser og på specialskoler. De segregerede tilbud vil herefter i højere grad kunne målrettes elever med svære handicaps mv.

Der er desuden behov for tiltag, der kan understøtte, at den almindelige undervisning forstås bredere, så begrænset støtte ses som en udvidelse af den nuværende undervisningsdifferentiering, samt at der skabes en bedre indsigt i effekten af forskellige undervisningsformer. Det vil kunne fremme udviklingen af inkluderende fællesskaber i den almindelige undervisning, som tager højde for børns forskellige behov ved en fleksibel tilrettelæggelse af undervisningen.

Udvalget har ikke fundet det muligt at opstille en egentlig beregning af de økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af forslagene. Udvalget har således ikke haft grundlag for konkret at skønne, hvor mange elever der med fordel ville kunne flyttes fra de segregerede tilbud til den almindelige folkeskole, de dynamiske effekter af flytningen for enhedsudgifterne for de forskellige typer specialundervisning, eller den økonomiske konsekvens af en bredere forståelse af den almindelige undervisning. Heroverfor står, at der er en meget stor forskel på enhedsudgiften til de segregerede tilbud og tilbud, hvor eleverne inkluderes i den almindelige folkeskole, ligesom kortlægningen generelt indikerer et potentiale forbundet med en mere eksplicit styring af området.

Det giver alt andet lige udvalget grundlag for at vurdere, at en ændret styring, organisering mv. af specialundervisningen i overensstemmelse med udvalgets forslag samlet set vil kunne stoppe de seneste mange års udgiftsvækst på området. Herudover vil der kunne frigøres nogle af de ressourcer, der i dag skønnes anvendt til specialundervisningen, som blandt andet vil kunne anvendes til at gøre folkeskolen mere inkluderende.

2.3.2 Udvalgets forslag

I det følgende opstilles et katalog af konkrete forslag til tiltag, som enkeltvis eller i kombination ud fra den enkelte kommunes vurdering vil kunne bidrage til at fremme øget inklusion i den almindelige folkeskole og bedre ressourcestyring mv.

Forslagene bygger dels på den afdækning, som udvalget selv og Deloitte har foretaget, dels på de videre overvejelser, analysen har givet udvalget anledning til.

Forslag 1: Udgangspunktet om inklusion understreges i folkeskoleloven mv.

Baggrund for forslag: Undersøgelsen viser, at kun meget få kommuner har foretaget en tydelig begrebmæssig afgrænsning af specialundervisningsområdet. En afgrænsning vil kunne frigøre ressourcer til den almindelige undervisning og muliggøre en mere fleksibel ressourceudnyttelse.

Nedenfor foreslås fire forskellige modeller til, hvordan specialundervisningsområdet vil kunne afgrænses begrebmæssigt. Forslagene stiger i omfang, og dermed også i forventet effekt. Forslag 1.A er det mindst vidtgående, mens forslag 1.D er det mest vidtgående:

Forslag 1A: Tydeliggørelse af folkeskolens målsætning om inklusion

Forslaget er møntet på at tydeliggøre målsætningen om, at folkeskolen skal være inkluderende.

Specialundervisningsbekendtgørelsen præciseres således, at det kommer til at fremgå, at udgangspunktet for tilrettelæggelsen af undervisningen af elever med særlige behov er målrettet anvendelse af undervisningsdifferentiering, og at henvisning til specialundervisning kun bør ske i de tilfælde, hvor elevens særlige behov ikke kan tilgodeses alene ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse.

Bekendtgørelsen indeholder i dag en bestemmelse, der lyder således: *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (specialpædagogisk bistand) gives til elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, som ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse inden for rammerne af den almindelige undervisning.*

En bekendtgørelsesændring kan kombineres med en ændring af vejledningen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, hvor der kan anvises instrumenter til at undgå, at elever henvises til specialundervisning i enkelte fag (undervisningsdifferentiering, holddannelse og supplerende undervisning), eventuelt belyst med eksempler. På samme måde kan der anvises instrumenter til at undgå, at elever henvises til specialklasser eller specialskoler (fx støttetimer og undervisningsassistenter).

Forslaget berører, hverken forældrenes adgang til at anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn eller klageadgangen til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

Forslag 1B: Specialundervisning er kun støtte i mindst 7 timer ugentligt

Specialundervisningen afgrænses, så den kun omfatter støtte i mindst 7 ugentlige undervisningstimer samt undervisning i specialklasser og specialskoler.

En konsekvens af forslaget vil være, at børn, der efter de gældende regler får specialundervisning i enkelte fag, fx faget dansk, ikke længere vil være omfattet af specialundervisningsreglerne, herunder reglerne om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Det samme gælder børn, der får støtte i klassen i op til 7 timer ugentligt, fx ordblinde børn.

En ændring af specialundervisningsbegrebet vil kræve en lovændring. Ud over lovændringen vil det også være nødvendigt med pædagogiske vejledninger.

Hvis den hidtidige specialundervisning i enkelte fag og støtte i 0-6 timer ugentlige undervisningstimer defineres som almindelig undervisning, vil der skulle sættes andre foranstaltninger i stedet.

Efter de gældende regler vil skolelederens beslutning om specialundervisning i enkelte fag og støtte i op til 7 ugentlige undervisningstimer, hverken kunne indbringes for kommunalbestyrelsen eller Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

En gennemførelse af forslaget vil derfor umiddelbart indebære, at skolelederens afgørelse er endelig. Det vil heller ikke være muligt for forældrene at anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn.

I de tilfælde, hvor forældre finder, at deres barn har behov for 7 ugentlige støttetimer eller flere, må forældrene dog kunne anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn.

Forslag 1C: Specialundervisning er kun støtte i mindst 12 timer ugentligt

Specialundervisningen afgrænses således, at den kun omfatter støtte i 12 ugentlige undervisningstimer eller derover samt undervisning i specialklasser og specialskoler.

En konsekvens af forslaget vil være, at børn, der efter de gældende regler får specialundervisning i enkelte fag, fx faget dansk, ikke længere vil være omfattet af specialundervisningsreglerne, herunder reglerne om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Det samme gælder børn, der får støtte i klassen i op til 12 timer ugentligt.

En ændring af specialundervisningsbegrebet vil kræve en lovændring. Ud over lovændringen vil det også være nødvendigt med pædagogiske vejledninger.

Hvis den hidtidige specialundervisning i enkelte fag og støtte i op til 12 ugentlige undervisningstimer defineres som almindelig undervisning, vil der skulle sættes andre foranstaltninger i stedet.

For så vidt angår konsekvenserne ved forslaget og løsningsforslag henvises til bemærkningerne under forslag 1.B.

I de tilfælde, hvor forældre finder, at deres barn har behov for 12 ugentlige støttetimer eller flere, må forældrene dog kunne anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn.

Efter de gældende regler kan forældre til børn, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden, dvs. omkring 12 undervisningstimer ugentligt, indbringe skolelederens/kommunalbestyrelsens afgørelse for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

Skolelederens/kommunalbestyrelsens afgørelser om henvisning m.v. af et barn til specialklasse eller specialskole kan også indbringes for klagenævnet.

Forslag 1D: Specialundervisning i segregerede tilbud målrettes bestemte grupper

Den fjerde model er inspireret af den svenske model, hvor segregerede tilbud er forbeholdt bestemte grupper.

Den svenske kommunale obligatoriske særskole omfatter børn med større støttebehov, og er yderligere opdelt i grundsærskolen og træningsskolen, hvor sidstnævnte omfatter elever med meget svære indlæringsvanskeligheder. Særskolen kan på mange måder sammenlignes med kommunale specialskoler i det danske system. Målgruppen for den obligatoriske særskole er børn med udviklingshæmning, mens elever med fx ADHD, autisme eller andre socio-emotionelle vanskeligheder ikke er en del af målgruppen.

Visitationsprocessen til særskoler er mere omfattende end til undervisningsgrupperne i grundskolen, da det både forudsætter læringsmæssige, psykologiske, medicinske og

pædagogiske udredninger, der dokumenterer, at eleven har nedsat intellektuel kapacitet. Den endelige afgørelse træffes af kommunen, og det kræver samtidig forældrenes accept, at overføre en elev til den obligatoriske særskole.

I Sverige er der et nationalt tilsynsorgan, »Skolinspektionen», som fører tilsyn med skolerne i hele Sverige. Skolinspektionen fungerer desuden som klageinstans. Forældre og elever kan således klage over forhold på skolen til Skolinspektionen, som på den baggrund iværksætter en inspektion.

En gennemførelse af den svenske model vil kræve en ændring af folkeskoleloven, hvor henvisning til specialskoler beholdes bestemte grupper af elever med svære – typisk kognitive – vanskeligheder. Det skal desuden overvejes, om der skal etableres et nationalt tilsynsorgan, hvortil forældre og elever kan klage over undervisningen m.v. Ud over lovændringen vil det også være nødvendigt med pædagogiske vejledninger.

Udvalget vurderer, at det er nødvendigt i bekendtgørelse og vejledning at præcisere, at undervisningsdifferentiering skal udstrækkes til at omfatte en specialiseret støtte til for eksempel børn med læsevanskeligheder.

Forslag 2: Øget fokus på fagligheden i specialundervisning

Baggrund for forslag: Den kvalitative del af undersøgelsen (kommunebesøg og workshop) har vist, at mange skoleledere og lærere oplever, at der igennem de senere år er sket en række skærpede krav til eleverne, bl.a. som følge af større eller vanskeligere curriculum, øget fokus på test af elevfærdigheder samt det forhold, at alle fag i dag er eksamensfag. Der er en forholdsvis udbredt opfattelse af, at disse ændringer trækker i retning af at vanskeliggøre inklusionsopgaven, fordi mulighederne for undervisningsdifferentiering og fravigelser af curriculum begrænses af de skærpede krav.

Undersøgelsen giver ikke direkte grundlag for at vurdere den konkrete betydning af de eventuelt skærpede faglige krav til eleverne, men problemstillingen er efter udvalgets opfattelse et relevant opmærksomhedspunkt. Hvis risikoen for, at skærpede faglige krav tenderer mod at øge segregeringen, er reel, er der grund til at overveje handlemulighed for at imødegå denne risiko:

- Det skal tydeliggøres i for eksempel en vejledning, at der er mulighed for at differentiere indsatsen i forhold til den enkelte elev og for alternative prøveformer, og at Fælles Mål ikke er til hinder herfor.

Forslaget kan gennemføres uden lovændring ved en ændring af bekendtgørelse om elevplaner.

Forslag 3: Inklusionsfremmende styringsmodeller

Baggrund for forslaget: Undersøgelsen viser, at kommunernes budget- og økonomistyring af specialundervisningsområdet generelt er karakteriseret ved at være centraliseret. Forvaltningen (eller tilsvarende) er således typisk ansvarlig for finansieringen af specialklasser og specialskoler, som udgør langt hovedparten af udgifterne på området. Det samme gælder udgifterne til PPR og befordring. Undersøgelsen viser desuden, at flertallet af skolelederne giver udtryk for, at de aktuelt anvendte økonomiske styringsmodeller hverken fremmer skolens og kommunens pædagogiske målsætninger (om inklusion og rummelighed) eller fremmer en hensigtsmæssig økonomisk styring af skolen. Undersøgelsen viser endelig, at anvendelse af eksempelvis eksklusionstakter i forbindelse med segregering af elever generelt er meget begrænset blandt de 12 udvalgte kommuner. Det betyder, at skolerne sjældent betaler en nævneværdig andel af udgifterne til de elever, der henvises til segregerede tilbud. Det betyder, at skolerne ofte ikke mærker de udgiftsmæssige konsekvenser, som kommunen påføres.

Udvalget vurderer på den baggrund, at den høje segregeringsgrad i Danmark kan hænge sammen med, at det er omkostningstungt for skolerne at inkludere elever med særlige behov og samtidig omkostningsfrit at søge disse elever overført til segregerede tilbud. Styrings- og budgetmodellerne er med andre ord en medvirkende årsag til, at almen specialundervisning ud over seks timer pr. uge og enkeltintegration anvendes i langt mindre omfang i Danmark end i Sverige og Finland.

Udvalget foreslår, at:

- Vurderingen af behovet for støtte og beslutningen om, hvilket konkret tilbud, der er det rette, adskilles. Dette kan mere konkret ske ved, at skolelederen bliver ansvarlig for at finde eller etablere det rette tilbud samt at visitationsudvalget alene træffer beslutning om at yde ekstra økonomisk støtte samtidig med, at den besluttede økonomiske kompensation føres tilbage til skolen. Efter den nuværende praksis er skolelederne ikke reelt økonomisk og fagligt ansvarlig for at anvise specialundervisning – kun for at henvise til segregerede tilbud.
- Kommunerne i højere grad lader skolerne betale en del af udgifterne til de elever, der henvises til segregerede tilbud som ledsages af en forudgående øget decentralisering af budgettet. Det er i den forbindelse afgørende, at taksterne sættes på et niveau, som understøtter øget inklusion, men samtidig ikke medfører en uhensigtsmæssig økonomisk sårbarhed for særligt mindre skoler.

Forslaget vil således understøtte skoleledernes ansvar. Samtidig øges det økonomiske incitament til at etablere ikke-segregerede tilbud, da den økonomiske kompensation føres tilbage til skolerne.

Det kan i forlængelse af ovenstående forslag om øget ansvar til skolelederne også overvejes, om:

- Skolelederne med fordel kan omfattes af resultatlø, hvor der bl.a. indgår mål i forhold til budgetoverholdelse og inklusion.

Forslagene vil kunne gennemføres uden lovændring.

Forslag 4: Afgrænsning af specialundervisning som særligt bevillingsområde

Baggrund for forslag: Undersøgelsen viser, at kun meget få kommuner har en konteringspraksis, hvor specialundervisningen er samlet i et særskilt bevillingsområde. Heraf følger også, at der sjældent fastlægges et samlet budget for specialundervisning. De enkelte delområder budgetteres derimod typisk hver for sig og ofte fordelt på flere forskellige bevillingsområder. Derudover budgetteres der langt fra altid ud fra eksplicite forudsætninger om antal (års)elever og gennemsnitlige enhedsudgifter for disse. Endvidere er det en gennemgående observation, at de økonomisk administrative opgaver oftest er fordelt på flere personer og forvaltninger (eller lignende) eller på flere forskellige niveauer i organisationen. Endelig viser undersøgelsen, at visitation af elever til undervisning i specialklasser eller specialskoler ofte medfører afledte udgifter til befordring og/eller særlige fritidstilbud. Kommuner med høje udgifter til specialskoler har således også tilsvarende højere udgifter til særlige fritidstilbud. Undersøgelsen viser desuden, at der i kommunerne eksisterer en forskellig praksis for, i hvilket omfang visitationsudvalget er ansvarlig for at anvise den fulde finansiering af de udgifter, herunder befordring og fritidstilbud mv., der følger af udvalgets afgørelser. Den manglende sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar gør det vanskeligt at budgettere retvisende og sikre en effektiv udgiftsstyring.

Fastsættelsen af bevillingsområdet vil afhænge af hvilken begrænsning der anlægges. I forslag 1 er der således opstillet 4 forskellige forslag. Vælges som eksempel forslag 1.B., så defineres specialundervisning som undervisning, der gives som inkluderende specialundervisning (dvs. mere end 7 lektioner pr. uge), enkeltintegrationstilbud, der udgør mindst 12 ugentlige lektioner, i specialklasser og på specialskoler samt specialundervisning i forbindelse med anbringelsessager. Det vil i dette eksempel være hensigtsmæssigt at gøre specialundervisning i specialklasser og på specialskoler til et samlet bevillingsstyringsområde og lade den inkluderende specialundervisning (mere end 7 timer ugentligt) være en del af den samlede bevilling til de enkelte folkeskoler, som skolerne selv kan træffe beslutning om.

Udvalget foreslår på den baggrund, at:

- Kommunerne baserer økonomistyringen på en klar afgrænsning af udgifterne til den omfattende specialundervisning, der iværksættes i specialklasser, specialskoler, behandlingshjem, eller som består af enkeltintegration af et omfang på mindst det antal ugentlige lektioner, som følger af den givne model i forslag 1.
- I udgiftsafgrænsningen indgår også afledte udgifter til fritidstilbud og befordring.
- Specialundervisningen – omfattende specialundervisning, der iværksættes i specialklasser, specialskoler, behandlingshjem, eller som består af enkeltintegration – styres af kommunen som et samlet bevillingsområde for alle skoler.

- Budgetlægning og -opfølgning baseres i højere grad på eksplicitte forudsætninger om aktivitet og enhedsomkostninger.

Endvidere foreslår udvalget i forhold til problemstillingen vedr. periferiydelser, at:

- Alle udgifter, inkl. periferiydelser, vedrørende elever der henvises til specialundervisning efter (central) visitation, finansieres via et centralt budget, så visitationsudvalget er ansvarlige for at anvise den fulde finansiering af de udgifter, der følger af visitationsafgørelserne.

Forslaget kan gennemføres uden lovændring.

Forslag 5: Ændringer i den autoriserede kommunale kontoplan

Baggrund for forslag: Analysen viser, at den autoriserede kommunale kontoplan på skoleområdet er meget overordnet i betragtning af udgifternes størrelse.

Med henblik på at opnå mere specifik viden om ressourceforbruget til specialundervisning og under hensyntagen til, at mulighederne for at opnå eksakte regnskabsbaserede data om væsentlige udgiftselementer i de samlede udgifter til specialundervisning er begrænsede, foreslår udvalget følgende at den autoriserede kommunale kontoplan ændres. Den konkrete ændring er afhængig af, hvilken afgrænsning der tillægges i forslag 1. Nedenfor er forslaget som eksempel beskrevet med udgangspunkt i forslag 1.B:

Under funktion 3.22.08. Kommunale specialskoler optages følgende grupperinger:

- Undervisning i kommunens egne specialskoler
- Undervisning ved køb af pladser i anden kommune
- Undervisning i interne skoler på opholdssteder
- Fritidstilbud til elever med behov for særlig støtte
- Befordring af elever i forbindelse med specialundervisning uden for distriktsskolen

Under funktion 3.22.01. Folkeskoler kunne det være hensigtsmæssigt med opgørelse af udgifter forbundet med specialklasser og anden specialundervisning. Da de enkelte udgifts- og indtægtsbeløb imidlertid skal regnskabsføres efter gældende artskonteringer, vil det ikke være muligt fuldt ud at kontere efter formålene under 3.22.01.

Derimod vil de foreslåede grupperinger til 3.22.08. i højere grad afspejle de faktiske udgifter til de angivne formål.

Som følge af de problemer, der således er knyttet til mulighederne for at få entydige formålsfordelte udgiftsdata for de aktiviteter, der foregår på de enkelte skoler, foreslår udvalget derfor, at der etableres en praksis i kommunerne, hvor der til hver enkelt folkeskole fastsættes en samlet ramme for det lærertimetal, skolen selv kan di-

spionere over, dvs. omfattende den almindelige undervisning, forskellige former for supplerende ressourcetilførelse og støtteforanstaltninger, der ikke defineres som specialundervisning. Herudover suppleres med oplysninger om konkret timeforbrug vedrørende inkluderende undervisning (mere end 7 ugentlige lektioner) og specialklasser.

Den budgetansvarlige opgør og indberetter timeforbruget på de nævnte kategorier, jf. de hidtidige overvejelser i forbindelse med dokumentationsprojektet.

For at få et billede af de faktisk afholdte udgifter til specialundervisning under fkt. 3.22.01 foreslås endvidere, at kommunerne i forbindelse med indberetning af de særlige regnskabsoplysninger til Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodes om at skønne over udgifterne til henholdsvis almindelig undervisning og specialundervisning. De særlige regnskabsoplysninger anvendes netop til indsamling af oplysninger, der ikke direkte kan udledes af de kommunale regnskaber. Indenrigs- og Sundhedsministeriet forestår indsamlingen af de særlige regnskabsoplysninger efter drøftelse med KL og sektorministerierne.

Forslaget kan gennemføres uden lovændring.

Forslag 6: Efterspørgselsstyret PPR-model

Baggrund for forslag: Undersøgelsen viser, at mange skoleledere oplever, at ventetiden på udarbejdelse af pædagogisk-psykologiske vurderinger (PPV'er) og udredninger er for lang. Desuden tyder undersøgelsen på, at der udarbejdes et overordentligt stort antal PPV'er årligt, formentlig knap 40.000, hvilket er højere end det samlede antal elever i segregerede tilbud. Samtidig viser undersøgelsen, at der generelt er en uklar rollefordeling omkring det konsultative arbejde mellem PPR-konsulenterne og de specialkompetencer, som findes på skolerne (eller i videnscentre) i form af specialundervisningskoordinatorer, AKT-vejledere og læsevejledere m.fl. Endvidere er der generelt et udbredt ønske blandt skolelederne om, at PPR i højere grad end i dag er synlige og tilstede på skolerne.

Analysen indikerer således, at der er en række forhold omkring styring og ressourceanvendelse på det pædagogisk-psykologiske område, som kan forbedres.

Udvalget foreslår overordnet set, at:

- Kommunerne overvejer forskellige organisationsformer for PPR, herunder især at leverandørsiden af PPR i højere grad organiseres ud fra, hvad skolelederne har brug for – altså efterspørgselsstyret. Det kan eksempelvis ske ved at organisere hele eller dele af PPR som indtægtsdækket virksomhed. Den nye måde at styre og organisere PPR på kan være kommunal, men også private organisationsformer bør overvejes – fx som det kendes fra arbejdsmiljøområdet.

Med forslaget vil der kunne skabes et nyt »marked« med en leverandørside, ligesom hensynet til en effektiv opgaveløsning tilsiger, at skolelederne kan løse opgaven bedre, hvis de får frihed til at vælge leverandør, herunder at få mulighed for at løse opgaverne helt eller delvist ved hjælp af egne medarbejdere. Fordelen ved en sådan model er, at den understøtter en efterspørgselsbestemt og mere effektiv anvendelse af PPRs kompetencer.

Hvorvidt forslaget vil kræve ændringer af lovgivning, bekendtgørelser mv. afhænger af omfanget af den nye organisering.

Forslag 7: Reduceret anvendelse af interne skoler

Baggrund for forslag: Undersøgelsen viser, at udgifterne til specialundervisning på interne skoler (på private opholdssteder) er betydelige, formentlig 1/2 - 3/4 mia. kr. på landsplan. Området er desuden ofte dårligt koordineret internt i kommunen, og endelig er enhedsomkostningerne høje og ofte vanskelige at styre for den enkelte kommune. Andelen af specialundervisningselever i interne skoler varierer også betydeligt på tværs af kommunerne.

Udvalget foreslår, at:

- Kommunerne tilstræber, at børn som er anbragt uden for hjemmet, i størst muligt omfang tilbydes undervisning i den almindelige folkeskole.
- Der i forbindelse med anbringelse af børn i en anden kommune søges indgået aftale mellem skolekommunen og den anbringende (betalende) kommune om at reducere brugen af interne skoler mest muligt, og at der løbende følges op herpå.

Forslaget kan gennemføres uden lovændring og øvrige regler i bekendtgørelse.

Forslag 8: Samling af visitationskompetence og finansieringsansvar

Baggrund for forslag: Undersøgelsen indikerer, at der ofte opstår et problem på specialundervisningsområdet mellem kommunerne, når en elev af sociale årsager anbringes i et tilbud i en anden kommune og henvises til specialundervisning i den anden kommune (skolekommunen), fordi visitationskompetencen og finansieringsansvaret ikke ligger hos den samme kommune. På det specialiserede socialområde forventes visitationskompetencen og finansieringsansvaret samlet hos den samme kommune fra 1. august 2010 på baggrund af kommuneaftalen mellem regeringen og KL for at skabe mere helhedstænkning og bedre grundlag for kommunernes økonomistyring.

Udvalget foreslår, at:

- Den anbringende kommune skal medvirke ved udarbejdelsen og godkende det endelige undervisningstilbud i beliggenhedskommunen.

Forslaget kræver lovændring.

Forslag 9: Indskærpelse af at diagnoser ikke giver ret til specialundervisning

Baggrund for forslag: Undersøgelsen viser, at et flertal af skolelederne oplever, at den øgede mulighed for at kunne stille en diagnose medvirker til at øge presset for specialundervisning. Endvidere viser den kvalitative dataindsamling, at flere kommuner har valgt en administrativ praksis, hvor diagnoser på socialområdet også giver adgang til specialundervisningstilbud. Det er dog karakteristisk, at visitationsudvalgene i kommunerne i mindre grad anser diagnoser for et være et problem i forhold til de stigende aktiviteter.

Udvalget finder på den baggrund, at der er behov for at indskærpe, at en diagnose ikke i sig selv kan udløse en bestemt form for specialundervisningsstøtte. Støtten fastsættes på grundlag af en konkret vurdering af barnets undervisningsmæssige behov.

Udvalget foreslår, at:

- Det indskræpes i vejledningen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand eller lignende, at en given støtte i form af specialundervisning ikke kan tildeles alene på baggrund af en diagnose, men at støtten fastsættes på grundlag af en konkret vurdering af barnets undervisningsmæssige behov.

Forslaget kræver ingen lovændringer.

Forslag 10: Ændrede finansierings- og betalingsregler i forbindelse med frit valg

Baggrund for forslag: Efter de gældende regler om frit valg har forældre ret til at vælge et andet specialundervisningstilbud end det af kommunen foreslåede – det forudsætter, at der er plads på det pågældende tilbud, og at skolekommunen finder tilbuddet relevant. Bopælskommunen er i givet fald forpligtet til at finansiere eventuelle merudgifter (bortset fra befordring) fuldt ud.

Selv om undersøgelsen viser, at frit valg i dag kun benyttes i beskedent omfang i de fleste kommuner, vurderer udvalget, at dette på sigt kan udgøre en styringsmæssig udfordring for kommuner, hvis anvendelse af frit valg bliver mere udbredt.

Udgangspunktet bør fortsat være, at kommunerne skal indgå aftaler om betaling af undervisningsudgiften for elever, der benytter det frie skolevalg til at søge en skole i en anden kommune.

For så vidt angår de regler, som kommunerne falder tilbage på i tilfælde af uenighed, peger udvalget på følgende to mulige modeller:

- Bopælskommunen afholder udgifterne, der er forbundet med elevens undervisning efter takster, der tager udgangspunkt i de gennemsnitlige udgifter på landplan for de forskellige støttetilbud eller
- Bopælskommunen afholder den faktiske udgift, der er forbundet med elevens undervisning, dog højst den undervisningsudgift, som svarer til det tilbud, som bopælskommunen har visiteret eleven til.

En gennemførelse af forslagene kan ske ved en bekendtgørelsesændring.

Forslag 11: Skolestrukturen skal understøtte inklusion

Baggrund for forslag: Undersøgelsen viser, at relativt flere elever segregeres fra små skoler end fra store. Det kan muligvis hænge sammen med, at små skoler økonomisk er mindre fagligt og økonomisk bæredygtige og (derfor) har dårligere mulighed for at finde ressourcer til inkluderende specialundervisning og til kompetenceudvikling mv.

Udvalget foreslår på baggrund af ovenstående, at:

- Kommunerne overvejer, om den lokale skolestruktur i sig selv kan være en medvirkende årsag til, at forholdsvis mange elever segregeres. Kommunerne bør givet fald ydermere overveje at tilpasse skolestrukturen eller indføre styringsmekanismer, der kan kompensere for de risici, der ligger i skolestrukturen, fx justeringer i budgettildelingsprincipperne, og principperne for, hvor mange pladser der oprettes på specialskolerne.

Forslaget kan gennemføres uden lovændring.

Forslag 12: Kategorisering af målgrupper og tilbudstyper

Baggrund for forslag: Undersøgelsen viser, at kategoriseringen af målgrupper og tilbudstyper ikke foretages systematisk og konsistent på tværs af kommunerne.

Udvalget foreslår, at:

- Der igangsættes et begrebsafklaringsarbejde med inspiration fra DUBU-projektet (Digitalisering af udsatte børn og ungeområdet), hvor der udvikles fælles begreber for målgrupper, ydelser og tilbudstyper på specialundervisningsområdet, herunder for AKT-elever. Begreberne skal være gensidigt udelukkende og kunne indfange alle de behov eleverne har i forhold til specialundervisning samt være accepteret af fagfolk.

Disse begreber vil med fordel kunne integreres i det nuværende registreringssystemer, hvilket vil være med til at understøtte en mere ensartet og systematisk dokumentation på området.

Alternativt foreslår udvalget, at:

- Der indføres en forenklet kategorisering og registrering af målgrupper og tilbudstyper, som muliggør en mere effektiv og ensartet registrering. Her kan der hentes inspiration fra Finland, hvor der kun benyttes to typer af specialundervisning (hhv. deltids- og fuldtidsspecialundervisning) samt tre niveauer af behov (målgrupper) rangerende fra generel støtte (elever med få behov) over intensive ret støtte (elever med flere behov, der skal inkluderes) til specialstøtte (segregerede elever).

Forslaget kan gennemføres uden lovændring.

Forslag 13: Større fokus på kompetencer og kompetenceudviklingsstrategier

Baggrund for forslag: Lærernes formelle og personlige kompetencer er både i den kvalitative dataindsamling og i spørgeskemaundersøgelsen blandt skolelederne blevet fremhævet som en nøgelfaktor for, at det lykkes med en inkluderende undervisning, og hvis god klasserumledelse skal sikres. Der peges af mange på et behov for større fokus på både generelle kompetenceudviklingsstrategier og på (udvikling af) individuelle lærerkompetencer.

Sammenligningen med det finske uddannelsessystem giver endvidere anledning til at overveje om personaleressourcerne og -kompetencerne kan bruges mere hensigtsmæssigt. I Finland benyttes undervisningsassistenter og lærere med en speciallæreruddannelse således i langt højere grad i forbindelse med støtte af børn med særlige behov, hvilket er med til at øge inklusionen i den almindelige folkeskole.

I mange kommuner og på mange skoler arbejdes der desuden med systemiske værktøjer til understøttelse af inklusion, herunder formaliserede metoder som fx PALS eller LP-modellen. Undersøgelsen viser, at skolerne generelt har gode erfaringer med at anvende sådanne værktøjer.

Udvalget foreslår, at kommunerne inden for deres nuværende økonomiske rammer:

- Arbejder strategisk med lærernes kompetenceudvikling, så den understøtter inklusionsstrategien, herunder styrker skolelederens kompetencer til at træffe beslutninger om lærernes efteruddannelse.
- Drøfter, hvordan uddannelse og efteruddannelse af lærere fremmer udvikling af følgende nødvendige kompetencer, som er en forudsætning for inklusion:
 - a) Relationskompetence
 - b) Klasseledelseskompetence
 - c) (Fag)didaktisk kompetence
 - d) Analyse- og refleksionskompetence
 - e) Kompetence til at arbejde it-baseret
 - f) Specialundervisningskompetencer
- I samarbejde med professionshøjskolerne igangsætter efteruddannelse af lærere i form af udviklingsprojekter på skoler, der bygger på viden fra forskning og undersøgelser.

- Fortsat uddanner vejledere inden for fagene, der kan understøtte undervisningen af børn med særlige behov, herunder særligt elever med indlæringsvanskeligheder og trivselsproblemer
- Udvikler længerevarende efteruddannelsesforløb, hvor efteruddannelse kombineres med supervision, samt udvikling af kompetenceudviklingsværktøjer med inddragelse af professionshøjskolerne.
- At de igangværende forsøg med undervisningsassistenter evalueres, og at erfaringerne – i det omfang de er positive – spredes til alle kommuner og skoler, blandt andet med henblik på, at elever med trivsels- og adfærdsproblemer i videst muligt omfang inkluderes i den almindelige folkeskole.

Forslagene kan gennemføres uden lovændring.

Forslag 14: Analysen følges op af en »inklusionsværktøjskasse« til kommunerne

Baggrund for forslaget: Det fremgår af analysen, at mange kommuner har overordnede mål for inklusion. Det fremgår endvidere, at der i mange kommuner arbejdes med inklusionsfremmende undervisningsformer og efteruddannelse af lærerne. Det er vigtigt, at arbejdet med inklusion understøttes med forskellige indsatser fx PPR-funktion, undervisningens organisering og evaluering.

Udvalget foreslår, at:

- Der igangsættes et arbejde med deltagelse af staten og KL om at udvikle en inklusionsværktøjskasse til kommunerne, der vil arbejde målrettet og strategisk med inklusion på kommunens skoler.

Inklusionsværktøjet skal gøre det nemt for kommunerne at gennemføre de overordnede mål for inklusion i praksis.

Der er tale om et vejledningsværktøj, der hviler på den eksisterende viden (best practice) og resultatetne fra Deloittes analyse om, hvordan en kommune kan tilrettelægge og gennemføre en samlet inklusionsstrategi.

Inklusionsværktøjet forudsætter, at kommunen har vedtaget en overordnet målsætning om at fremme inklusion og taget stilling til, hvilke elevgrupper kommunen forventer at rumme i den almindelige undervisning på den enkelte skole. Værktøjet skal sikre, at rammerne er til stede for, at kommunerne kan nå de fastsatte mål.

Inklusionsværktøjskassen skal omfatte initiativer på centralt niveau og på skolens niveau og bl.a. omfatte operationaliserbare modeller for:

- Den overordnede planlægning af specialundervisningsområdet
- PPR -funktionens bistand til skolernes arbejde med inklusion
- Budgetstyring

- Konkrete undervisningsstrategier, der understøtter inklusion, herunder evt. anvendelse af elevplaner
- Den løbende evaluering af indsatsen i kommunen med henblik på at nå de fastsatte mål.

Forslaget kan gennemføres uden lovændring.

DEL II – ET OVERORDNET INDBLIK I SPECIALUNDERVISNING

3. Udviklingen i lovgivning, aktivitet og udgifter

Formålet med dette kapitel er at give et indblik i den retlige udvikling på specialundervisningsområdet, samt et indblik i den sideløbende udvikling i aktiviteten og udgifterne frem til i dag.

Overordnet set indikerer gennemgangen af den lange række af kilder, som er benyttet, at området har gennemløbet en betydelig udvikling siden 1960'erne. Lovgivningsmæssigt er flere grupper blevet omfattet, men især siden 1994 har den politiske målsætning været, at en større andel af specialundervisningen skal foregå i den almindelige folkeskole. Forskellige kilder indikerer imidlertid, at udviklingen i aktiviteten og udgifterne, herunder især til de segregerede tilbud, stort set har været konstant stigende over hele perioden. Et enkelt fald i aktiviteten i de segregerede tilbud skete, da den takst, kommunerne skulle betale amterne for at sende børn på specialskole og i specialklasse, blev sat markant op. Dette indikerer, at økonomiske incitament er påvirkende kommunernes adfærd.

3.1 Specialundervisning – et historisk tilbageblik

Det historiske tilbageblik på den retlige udvikling baserer sig på en gennemgang af love, bekendtgørelser mv., mens tilbageblikket på udviklingen i aktivitet og udgifter baserer sig på registerdata og tidligere undersøgelser.

Specialundervisningsområdet er præget af, at registreringen af data ikke i alle perioder har været systematisk. Der er således usikkerhed om såvel registreringen af elevtal samt om kontering af udgifter og ressourceforbrug. Tilgangen til det statistiske materiale er vanskeliggjort af, at driftsansvaret for specialundervisningen gennem årene har skiftet mellem kommunerne, amtskommunerne og staten.

Der findes fortrinsvis data for specialundervisning, der ydes i specialklasser og på specialskoler, hvorfor udviklingen i den specialundervisning, der ydes som led i den almene undervisning kun beskrives overfladisk i dette kapitel.

Det historiske tilbageblik tager således udgangspunkt i den retlige udvikling og kobler det med data for aktivitet og udgifter i det omfang det er muligt.

3.1.1 Fra værneklasser til særskilt undervisning

Specialundervisning optræder første gang i folkeskoleloven fra 1937, jf. boks 3.1. I loven fra 1904 synes der dog at have været en mulighed for at inddele børnene i klasser efter alder og fremgang.

Boks 3.1**Folkeskoleloven fra 1937**

»For børn, der ikke kan følge den almindelige undervisning, skal der, hvis forholdene tillader det, oprettes en særskilt undervisning (særklasser, tunghøreklasse og lignende).«

Uanset fraværet af lovgivning på området var perioden fra slutningen af det 19. århundrede frem til sidst i 1950'erne præget af opvæksten af specialskoler og specialklasser i folkeskoleregi primært i bykommunerne, hvor betegnelsen var »værneklasser«. Værneklasser var et udtryk for, at disse børn skulle skånes for den almindelige klasseundervisning, hvor eftersidning, straf o.l. var de almindelige reaktioner over for elever, der ikke levede op til de faglige krav. Senere ændredes betegnelsen for denne undervisning til »særklasser« og »særskoler«. I landdistrikterne blev der ikke givet sådanne særlige undervisningstilbud. Her var alternativet til den lokale skole henvisning til forsorg.

3.1.2 Fra »særundervisning« til »specialundervisning«

I perioden fra 1958 til 1970 introduceredes udtrykket »specialundervisning«, som afløser for udtrykket »særundervisning«. Det nye var, at specialundervisning kunne etableres i det ordinære undervisningsmiljø, hvis det var muligt. Specialundervisningen udbyggedes herefter over hele landet i de almindelige skoler, fortrinsvis i starten som holdundervisning i dansk og matematik, suppleret med hjælpeskoler for børn med generelle udviklingsvanskeligheder. Holdundervisningen fungerede som et supplement til den ordinære undervisning.

Boks 3.2**Folkeskoleloven fra 1958**

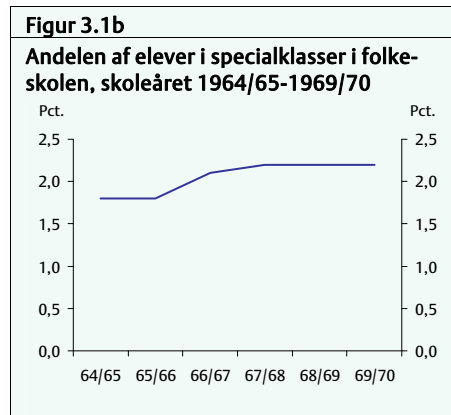
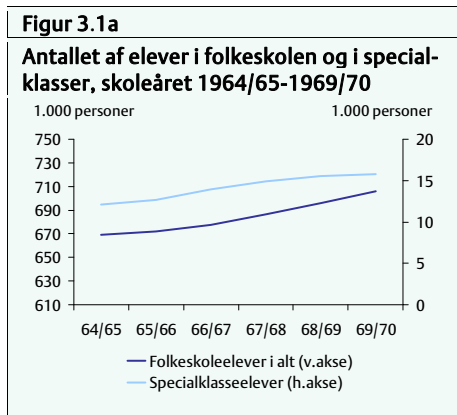
Kommunerne er forpligtet til at oprette specialundervisning til elever, hvis udvikling på grund af et handicap kræver særlig hensyntagen og støtte. *»For børn, der på grund af talevanskeligheder, svagt syn, svag hørelse, små evner eller læsevanskeligheder ikke med tilstrækkeligt udbytte kan følge den almindelige undervisning, indrettes der specialundervisning.«*

En effektundersøgelse fra 1968¹ konkluderede, at skolegangen i læseklasser ikke havde større effekt end undervisningen på hold i hjemskolen. Det syntes at være afgørende for effekten, om barnet var i et støttende undervisningsmiljø, hvor dets selvtillid og lyst til at lære blev opretholdt. Undersøgelsen fik stor betydning for opbygningen af holdundervisningen, især i landdistrikterne, hvor etablering af for eksempel læseklasser aldrig blev så udbredt som i byerne. Amterne påbegyndte i slutningen af 1960'erne oprettelsen af centre for specialundervisning. Herved skabtes der et alternativ til henvisning til forsorgsundervisning i landdistrikterne. De første centre blev oprettet i Jylland, hvor afstanden til specialinstitutionerne var stor.

¹ Kilde: S.A. Tordrup: Nogle bemærkninger vedrørende effekten og værdien af specialundervisning i dansk, Skolepsykologi 1968, særtryk p. 172-201.

Overgangen fra særklasser til specialundervisning betød en udbygning af specialundervisningsaktiviteterne, som medførte en stigning i aktiviteten i specialundervisningen i specialklasser og specialskoler i 1960'erne.

Af figur 3.1a fremgår det således, at antallet af elever, der modtog specialundervisning i en specialklasse, steg fra 12.134 i skoleåret 1964/65 til 15.742 i 1969/70. Stigningen betød, at andelen af elever, der modtog specialundervisning i en specialklasse, i perioden gik fra at udgøre ca. 1,8 pct. af det samlede antal elever i folkeskolen til at udgøre 2,2 pct., jf. figur 3.1b.



Kilde: Specialundervisningen i Danmark, DPI 1980, Poul Erik Jensen, Tabel (Appendiks VI, antal elever i specialklasser).

Stigningen i antallet og andelen af elever, der modtog specialundervisning i 1960'erne, skal ses i lyset af, at folkeskoleloven fra 1958 forpligtede kommunerne til at tilbyde specialundervisning. Udviklingen steg særligt meget i landkommunerne, der hidtil ikke havde haft specialundervisningstilbud i videre omfang.

3.1.3 Et fokusskift fra barnets mangler til barnets behov

Ved kommunalreformen i 1970 blev der skabt grundlag for, at de enkelte kommuner kunne oprette egentlige skolevæsen, og amternes styringsmæssige opgaver vedrørende folkeskolen forsvandt, jf. boks 3.3. Landkommunerne overtog selv opgaven vedrørende pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR) og styringen af skolevæsenet.

Boks 3.3

Folkeskoleloven fra 1970 og 1975

Ved en lovændring i 1970 bliver undervisning for elever med adfærdsproblemer og psykiske lidelser medtaget. Folkeskolelovens § 2, stk. 2, får følgende ordlyd: »*For børn, der ikke med tilstrækkeligt udbytte kan følge den almindelige undervisning, indrettes der specialundervisning.*«

Ifølge betænkning vedrørende folkeskolens specialundervisning er det efter lovændringen i 1970 barnets pædagogiske behov, der er afgørende for iværksættelse af specialundervisning, og ikke en pædagogisk eller psykologisk diagnose.

I folkeskoleloven fra 1975 bliver bestemmelsen om specialundervisning formuleret således: »*Til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives der specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.*«

Der kom et grundlæggende skift i holdningen til børn med særlige behov. I stedet for et diagnosticeret handicap blev et pædagogisk behov udgangspunktet for iværksættelse af specialundervisning. Hermed blev fokus flyttet fra barnets mangler til undervisningens muligheder i relation til barnets behov. Specialundervisningen blev i løbet af 1970'erne begrebsmæssigt udvidet, og antallet af henvisninger øget væsentligt. Der blev nu lagt større vægt på barnets sociale og psykiske funktion ved siden af det faglige indhold, der hidtil alene havde været i fokus. Især socialpsykologiske, gruppedynamiske og personlighedsmæssige forhold blev fremtrædende elementer i den samlede specialpædagogiske indsats. Der blev oprettet heldagsskoler (specialskoler med fritidstilbud) og specialklasser for autistiske børn.

Der var et udbredt ønske om, at børn med lettere og midlertidige læringsvanskeligheder og såkaldt samspilsramte børn også skulle kunne modtage specialpædagogisk støtte. Det nye brede begreb, »Special Education Needs«, introduceredes i 1978 i en engelsk udredning om specialundervisning (Warnoch-rapporten), og har siden internationalt været anvendt. Skolerne skulle give specialundervisning til alle elever, som ikke kunne følge den ordinære undervisning, uanset vanskelighedernes art og årsag. Det vurderedes, at det i England ville være ca. 20 pct. af eleverne i skolen, der kunne have brug for støtte. Danmark fulgte denne udvikling.

Den nye specialundervisning blev betegnet som »observationsundervisning«, og den kunne gives som støtte i klassen, i såkaldte observationsklinikker, i observationskoler, i heldagsskoler og som enkeltmandsundervisning og i sociale institutioner og på sygehuse, hvis der ikke blev tilbudt anden undervisning. Amtskommunerne, der i den nye opgavefordeling fortsat kunne etablere specialundervisningstilbud, oprettede i løbet af 1970'erne observationsskoler som kostskoler.

Hensigten var, at børnene, efter et kortere ophold på en observationsskole, skulle vende tilbage til den almene undervisning. Det viste sig, at det ikke udviklede sig efter hensigten, og observationsskolerne blev senere nedlagt.

Der var i nogle kommuner planer om, at den primære støtte skulle gives i form af to lærere i klassen. Der blev imidlertid publiceret forskning, hvor det vurderes, at støtte-

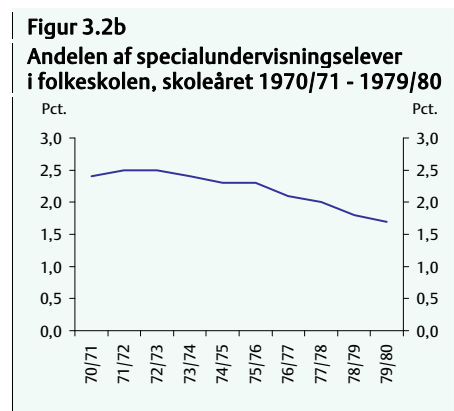
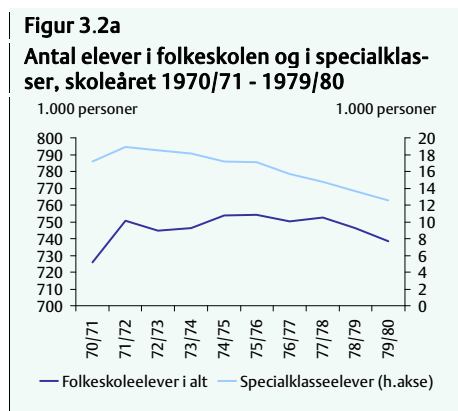
lærere i klassen eller to-lærersystemer nok kunne støtte eleverne, men at denne form ikke kunne erstatte den specialundervisning, der foregik uden for klassen.

Undervisningsministeriets vejledning byggede i overvejende grad på psykologiske behandlingsprincipper, og i mindre omfang på didaktiske principper for undervisningen. Som følge af lovgivningskravene til de behandlingslignende forløb blev der ansat mange kliniske psykologer uden pædagogisk baggrund ved PPR-kontorerne.

Støtten i skolerne blev fortsat fortrinsvis givet på hold, hvor den almindelige undervisning suppleredes i dansk og matematik. I større skoler oprettedes klinikker for specialundervisning, hvor børn kunne henvises i perioder, og hvorfra der kunne ydes støtte i klasserne. Bykommunerne drev specialklasser og specialsoler for børn med generelle indlæringsvanskeligheder, som andre kommuner også henviste til.

Fokusskiftet fra barnets mangler til barnet behov samt kommunalreformen, som bl.a. ændrede ved organiseringen og opgavevaretagelsen i kommunerne og amterne medførte, at aktiviteten i 1970'erne først steg i specialklasserne, for dernæst at falde igen.

Af figur 3.2a og 3.2b fremgår det således, at antallet af specialundervisnings elever i specialklasser steg frem til skoleåret 1971/72, hvor de udgjorde 18.939, svarende til 2,5 pct. af alle elever i folkeskolen. Fra skoleåret 1971/72 og frem faldt antallet af elever. I skoleåret 1979/80 var der således kun 12.529 elever, der modtog specialundervisning i en specialklasse. Det svarede til ca. 1,7 pct. af det samlede antal elever i folkeskolen.



Kilde: Specialundervisningen i Danmark, DPI 1980, Poul Erik Jensen, Tabel (Appendiks VI, antal elever i specialklasser).

Som nævnt i indledningen til kapitlet foreligger der fortrinsvist statistik over elevtallet i den del af specialundervisningen, der er givet i den almindelige folkeskole. Men for perioden fra skoleåret 1969/70 til 1979/80 foreligger en statistik over lærertimeforbruget i specialklasser og i anden specialundervisning – det vil sige undervisning i

den almindelige folkeskole. Lærertimeforbruget kan bruges som en indikator for, hvor meget specialundervisning der blev ydet.

Figur 3.3 viser udviklingen i lærertimeforbruget i de kommunale folkeskoler fordelt på specialklasser og anden specialundervisning. Af figuren fremgår det, at det samlede lærertimeforbrug til specialundervisning i hele perioden fra skoleåret 1969/70 til 1979/80 steg. Stigningen dækker imidlertid over en todelt udvikling: Lærertimeforbruget i specialklasser steg frem til skoleåret 1973/74, hvorefter det faldt igen. Denne udvikling følger med andre ord udviklingen i antallet af elever i specialklasser, som blev skitseret i figur 3.2a og 3.2b.

Lærertimeforbruget til anden specialundervisning har imidlertid været stigende gennem hele perioden. Fra at udgøre ca. 38.000 lærertimer i skoleåret 1969/70 udgjorde lærertimeforbruget til anden specialundervisning ca. 134.000 i skoleåret 1979/80. Samlet set er der således sket en stigning i lærertimeforbruget til specialundervisning.



Anm.: *Eksklusiv Københavns Kommune.

Kilde: Specialundervisningen i Danmark, DPI 1980, Poul Erik Jensen, Tabel, Appendiks IV. + Tabel, Appendiks VI, lærertimeforbrug i kommunale skoler.

Udviklingen i specialundervisning i 1970'erne betød, at specialundervisningen gik fra at foregå i specialklasser til i højere grad at foregå på den enkelte skole, omend der må tages forbehold for kvaliteten af datamaterialet. Der var en stor vækst, idet der både oprettedes hold og såkaldte specialundervisningsklinikker på de enkelte skoler. Udviklingen skal ses i sammenhæng med ændring af lovgivningen, der betød, at der kunne gives specialundervisning til børn med psykiske og sociale vanskeligheder. Fra 1970 vokser denne specialundervisning både i form af støtte i den almindelige folkeskole og i form af observationsklasser, observationsskoler og i enkelte kommuner heldagsskoler.

3.1.4 Forsorgsundervisningen bliver omfattet af folkeskoleloven

I 1980 blev alle børn omfattet af folkeskolelovens bestemmelser om specialundervisning, idet forsorgsundervisningen nu blev en del af folkeskolelovgivningen.

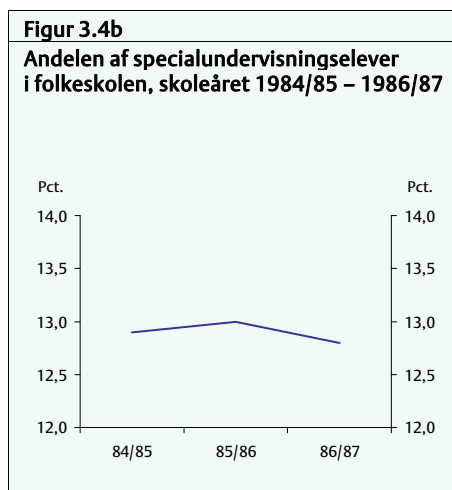
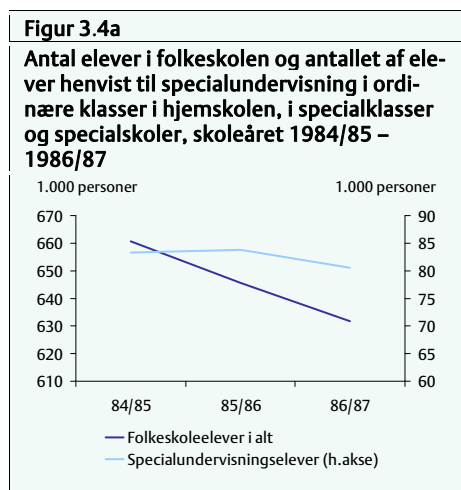
<p>Boks 3.4</p> <p>Ændring af folkeskoleloven i 1978 (Overtagelse af særforsogsundervisningen)</p> <p>Den 1. januar 1980 blev åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg (døve, blinde, talelidende, tunghøre, vanføre og epileptikere) udlagt til kommuner og amtskommuner. Uden for Københavns og Frederiksberg kommuner blev amtskommunerne forpligtet til at varetage den hidtidige særforsogsundervisning.</p>
--

Der udvikledes nye organisationsformer, hvor handicappede børn kunne modtage undervisning i specialgrupper eller specialklasser i folkeskolen, og der skete en omlægning af en del specialskoler til specialklasserækker på almindelige folkeskoler. I løbet af 1980'erne ændredes strukturen for undervisning af svært handicappede børn væsentligt, og kendskabet til disse børn øgedes både i folkeskolen og blandt skolens forældre. Accepten af disse børns ret til en særlig tilrettelagt undervisning blev udvidet. Intention var, at undervisningen så vidt muligt skulle foregå i det almindelige skolesystem.

I Danmark gennemførtes mange forsøg og udviklingsarbejder vedrørende integration af handicappede børn i hjemskolen støttet af Undervisningsministeriet. Erfaringerne viste, at mange børn med specifikke handicap, fx blinde børn og børn med fysiske handicap kunne undervises i hjemskolen, men også at der fortsat var behov for meget specialiserede skoletilbud til børn med mentale og psykiske handicap.

1980'erne er præget af ringe og usammenhængende data. Overordnet set indikerer data imidlertid, at der også i denne periode var en stor andel af elever, som modtog specialundervisning.

I perioden fra skoleåret 1984/85 til 1986/87 indhentede Undervisningsministeriet detaljerede oplysninger om elevtallene i specialundervisningen i kommunerne, som blev udgivet i publikationen »*Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i folkeskolen, UVM 1989*«. Af publikationen fremgår det, at antallet af elever henvist til specialundervisning i ordinære klasser i hjemskolen, i specialklasser og i specialskoler udgjorde 80-83.000 elever svarende til ca. 12-13 pct. af det samlede elevtal i folkeskolen i perioden fra 1984/85 til 1986/87, jf. figur 3.4a og 3.4b.



Kilde: Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i folkeskolen, UVM 1989.

I registreringsperioden fra skoleåret 1984/85 til 1986/87 faldt andelen af elever, henvist til amtskommunernes vidtgående specialundervisning, til knap 1 pct. I alt var der i skoleåret 1986/87 ca. 1,5 pct. af samtlige elever, der var henvist til segregerede undervisningsformer i specialklasser og specialskoler.

3.1.5 På vej mod den inkluderende skole - undervisningsdifferentiering

I 1994 afholdtes i Salamanca en stor international konference med temaet »*Undervisning for alle*«. Resultatet var en international hensigtserklæring, der understregede forpligtelsen til at give alle, uanset handicap, mulighed for at modtage undervisning i den almindelige skole, der skal tage hensyn til individuelle behov med hensyn til undervisningsstrategi, undervisningsform, hastighed, indhold og ressourcebehov. Hermed introduceredes begrebet »*den inkluderende skole*«. Danmark tilsluttede sig denne erklæring.

I Danmark medførte denne erklæring ikke umiddelbart ændringer, måske fordi der i forvejen havde været en udvikling, hvor ansvaret for specialundervisningen var placeret i folkeskoleloven, jf. boks 3.5.

Boks 3.5**Folkeskoleloven fra 1993**

Der blev i 1993 loven gennemført regler om undervisningsdifferentiering. Det fremgår heraf, at undervisningens tilrettelæggelse, herunder valg af undervisnings- og arbejdsformer, metoder, undervisningsmidler og stofudvælgelse, skal i alle fag leve op til folkeskolens formål, mål for fag samt emner og varieres, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger.

Undervisningen skal således i alle fag tage udgangspunkt i den enkelte elevs forudsætninger og aktuelle udviklingstrin med sigte mod, hvad den enkelte elev kan nå. Specialundervisning kan derfor kun iværksættes, hvis elevens behov ikke alene kan understøttes ved hjælp af undervisningsdifferentiering.

For at sikre udvikling af kvalitet i den vidtgående specialundervisning, etablerede Undervisningsministeriet et udviklingsprogram, KVIS, Kvalitet i Specialundervisningen. Dette program blev rammen om en drøftelse af folkeskolens rummelighed. Der blev peget på behovet for en tidlig indsats og på, at det var afgørende, at skolens værdigrundlag imødekommer mange elevers behov for klare retningslinjer og et differentieret undervisningstilbud. Mange skoler prioriterede indsatsen i de yngste klasser i overensstemmelse hermed, og der blev flyttet ressourcer fra specialcentre på skolerne til støtte i klasserne. Organiseringen af specialundervisningen på skolerne blev gjort fleksibel, hvor ressourcerne til specialundervisning blev samlet i et internt center, hvor lærere med specialundervisning kan undervise eleverne eller yde støtte i klasserne samt bistå kolleger.

Til trods for det øgede fokus på inklusion synes antallet af elever i specialundervisning alligevel at stige. Udviklingen var umiddelbart påvirket af, at lave amtslige taksster til specialundervisning medførte, at kommunerne havde incitament til at sende stadig flere elever i vidtgående specialundervisning.

I 1997 udgav Undervisningsministeriet redegørelsen »*Specialundervisning i tal, småbørn og skoleelever, UVM 1997*«. Redegørelsen omfatter tal fra skoleårene 1993/94 og 1994/95 og var første gang, der blev opgjort elevtal siden redegørelsen fra 1989, som afdækkede data fra skoleårene 1984/85 til 1986/87.

Fra skoleåret 1984/85 til 1994/95 steg andelen af elever henvist til specialundervisning i ordinære klasser i hjemskolen, i specialklasser og specialskoler fra at udgøre 12,6 pct. til at udgøre 13,3 pct. af det samlede antal elever i folkeskolen. Andelen af elever med sociale og emotionelle vanskeligheder steg i samme periode fra at udgøre 11 pct. til at udgøre 18 pct. af det samlede antal elever i specialundervisningen. I opgørelsen steg antallet af elever henvist til specialundervisning på grund af sociale og emotionelle vanskeligheder fra skoleåret 1993/94 til 1994/95 fra 8.567 til 9.410 elever.² Fortsat var det hovedparten af de henviste specialundervisningselever (67 pct.), der fik den specialpædagogiske støtte i tilknytning til skolegang i hjemklassen.

² Tallene stammer fra S skemaer (specialundervisningsskemaer), der blev sendt ind til Undervisningsministeriet.

Udviklingen i perioden skal ses i lyset af det pres, der opstod på amtskommunernes kapacitet i form af specialklasserækker og specialskoler. Kommunerne betalte en så lav takst pr. elev i den vidtgående specialundervisning til amtskommunerne, at det var billigere at henvise til vidtgående specialundervisning end selv at oprette for eksempel specialklasser eller lignende.

3.1.6 På vej mod kommunalreformen – kommunerne får mere ansvar

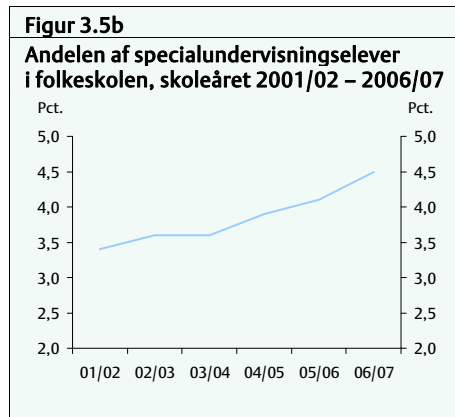
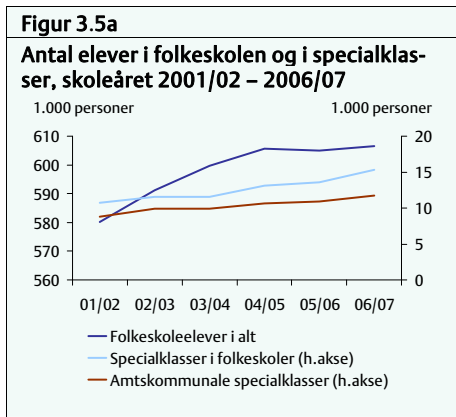
I 2000 fik kommunerne henvisningsret til amtskommunale undervisningstilbud, og der indførtes en væsentligt højere takstbetaling herfor, jf. boks 3.6. I forbindelse hermed overførtes ansvaret for en række undervisningstilbud til kommunernes drift.

Boks 3.6
Ændring af folkeskoleloven i 2000
Lovændringen giver hjemmel til, at takstbeløbet bliver forhøjes fra 163 kr. pr. dag til 442 kr. pr. dag svarende til 211.414 kr. årligt (PL10-niveau). Amtskommunernes kompetence til at træffe afgørelse om det nærmere indhold af den amtskommunale foranstaltning bliver ikke berørt ved lovændringen.

Hensigten med lovændringen var, at elever med behov for vidtgående specialundervisning så vidt muligt skulle inkluderes i det almindelige folkeskolesystem.

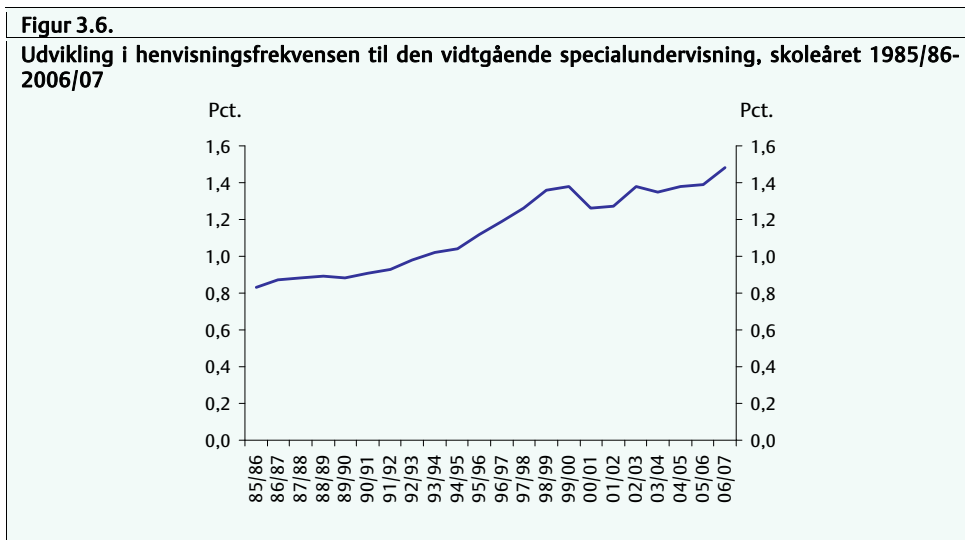
Ud over disse ændringer blev der med virkning fra den 1. august 2000 oprettet et klagenævn - Klagenævnet for vidtgående specialundervisning - der skulle tage sig af klager fra forældre over kommunernes afgørelser om henvisning, afslag på henvisning og ændring af henvisning til en amtskommunal foranstaltning. Amtskommunernes afgørelser om det nærmere indhold af foranstaltningen kunne også af forældrene indbringes for klagenævnet.

Som det fremgår af figur 3.5a, så steg det samlede antal elever, der modtog specialundervisning i en specialklasse eller specialskole fra 19.570 i skoleåret 2001/02 til 27.075 i 2006/07. Samlet set betød det, at andelen af børn, der modtog specialundervisning i en specialklasse eller specialskole i folkeskolen som helhed steg fra 3,4 pct. til 4,5 pct., jf. figur 3.5b.



Kilde: UNI-C, Statistik & Analyse.

I begyndelsen af det nye årtusinde blev det kommunale takstbeløb for vidtgående specialundervisning væsentligt forhøjet. Denne ændring afspejler sig i et mindre fald i henvisningsfrekvensen til den vidtgående specialundervisning i et par år efter 2000. Dette fald var imidlertid ikke udtryk for mindre specialundervisning, fordi den del af de amtskommunale aktiviteter, der kostede mindre end takstbeløbet, blot overførtes fra amtskommunerne til kommunal drift. I 2007 var henvisningsfrekvensen (procent af det samlede antal børn i aldersgruppen 6-16 år) til den vidtgående specialundervisning ca. 1,5 pct., jf. figur 3.6.



Kilde: EVA: Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning, tabel 1, side 31.

Fra et stabilt niveau i slutfirserne skete der en kraftig stigning i henvisningsfrekvensen til den vidtgående specialundervisning i 1990'erne, jf. figur 3.6. Dette kan hænge

sammen med henvisningsreglerne og ikke mindst, at kommunernes betaling til amterne blev opfattet som så lav, at den i sig selv tilskyndede til henvisning af elever til amtslige foranstaltning. På baggrund af denne udvikling blev det kommunale takstbeløb med virkning fra august 2000 hævet. Som det fremgår af figur 3.6. havde disse ændringer en umiddelbar effekt på henvisningsfrekvensen i de efterfølgende år, hvorefter stigningen i henvisningsfrekvens imidlertid allerede fra midten af årtiet nåede samme niveau som i 1990'erne og derefter igen steg.

3.1.7 Kommunalreformen

Med kommunalreformen i 2007 blev ansvaret for al specialundervisning placeret i de nye kommuner. Regionsrådene fik alene til opgave at drive lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud, jf. boks 3.7.

<p>Boks 3.7</p> <p>Ændring af folkeskoleloven i 2007</p> <p>Kommunerne er forpligtede til at sørge for specialundervisningen af de elever, der har været henvist til amtskommunernes skole- og undervisningsvæsen.</p> <p>Regionerne har ansvaret for at videreføre og udvikle de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud. Udgifterne ved de regionale lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud og Københavns Kommunes to landsdelsdækkende undervisningstilbud afholdes af de kommuner, der henviser elever til undervisningstilbuddene.</p>
--

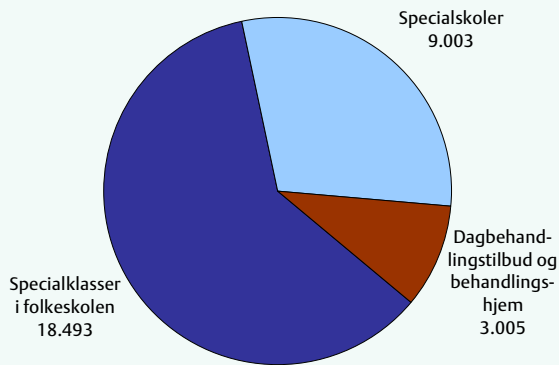
På folkeskoleområdet er det (Døvblindecentret i Aalborg, Fredericiaskolen, Geelsgårdskolen, Refsnæsskolen og Ålborgskolen). Herudover driver Københavns Kommune to landsdelsdækkende undervisningstilbud (Børneklubben og Skolen på Kastelsvej) efter de samme regler som regionerne. De regionale tilbud har i skoleåret 2009/10 i alt 436 elever.

De seneste indberetninger indikerer, at antallet af elever, der har modtaget specialundervisning efter kommunalreformen i 2007, er fortsat med at stige.

Af figur 3.7 fremgår det, at antallet af elever, der modtager specialundervisning uden for hjemskolen i skoleåret 2008/09, udgør 30.501. Heraf modtager over halvdelen undervisning i en specialklasse i den almindelige folkeskole, mens det kun er knap hver tiende, der modtager undervisning i dagbehandlingstilbud og behandlingshjem.³

³ Da de indsamlede data for skoleåret 2007/08 er mangelfulde er der ikke offentliggjort tal for dette skoleår.

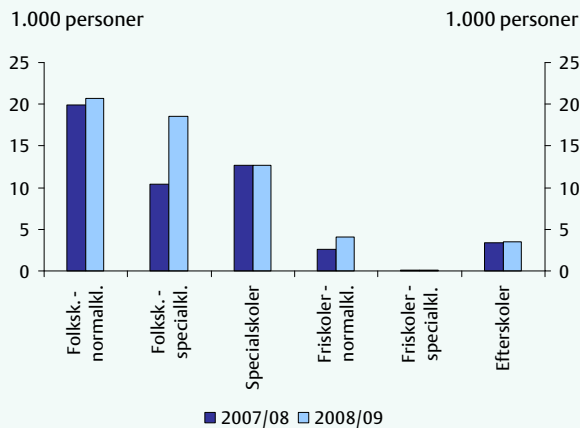
Figur 3.7
Elever der modtog specialundervisning i specialklasser i den almindelige folkeskole, i specialskoler samt i dagbehandlingstilbud og behandlingshjem, skoleåret 2008/09



Kilde: UNI-C, Statistik & Analyse.

Figur 3.8 viser elevtallene for skoleårene 2007/08 og 2008/09. Tallene er behæftet med en del usikkerhed. Det kan blandt andet ikke forklares, hvorfor der er en stigning fra 10.461 til 18.517 i folkeskolens specialklasser. Figuren indikerer dog, at der har været en stigning i elevtallet i specialundervisning, mens der har været et fald i det samlede elevtal.

Figur 3.8
Specialundervisningselever fordelt på skoletype, skoleåret 2007/08-2008/09



Anm.: Tallene er elevtal fra efteråret det pågældende år, dvs. at elevtallene i tabellen omfatter skoleårene 2007/08 og 2008/09. Kategorien specialskoler og andre skoler omfatter regionale tilbud, kommunale specialskoler, dagbehandlingstilbud mv.

Kilde: Danmarks Statistik.

Af tabel 3.1 fremgår, at andelen af elever, der modtog specialundervisning, er størst på efterskolerne, hvor omkring 13 pct. modtog specialundervisning i skoleårene 2007/08 og 2008/09. Til sammenligning var det ca. 7-9 pct., der modtog specialundervisning i folkeskolen og kun 3-4 pct. af eleverne i de frie grundskoler, der modtog specialundervisning. Den relativt store andel, der modtog specialundervisning i efterskolerne, skal dog ses i lyset af, at en række efterskoler har specialiseret sig i specialundervisning.

Det fremgår endvidere af tabel 3.1, at andelen af elever, der modtog specialundervisning, steg med 1-2 pct. fra skoleåret 2007/08 til 2008/09 i folkeskolen samt i de frie grundskoler, mens det faldt med knap 1,5 pct. på efterskolerne. Samlet set betyder det, at andelen der modtog specialundervisning i en specialklasse eller specialskole i den danske grundskole i alt steg fra ca. 6,8 pct. til 8,3 pct. fra skoleåret 2007/08 til 2008/09.

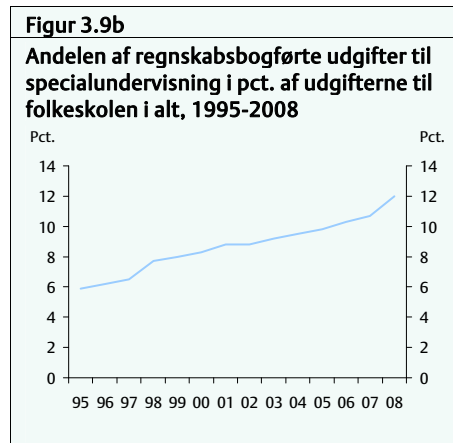
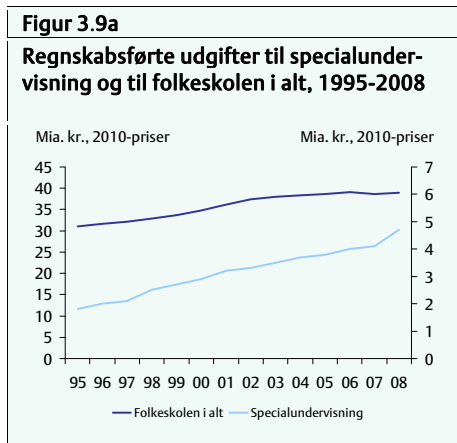
Tabel 3.1		
Elever i folkeskolen, frie grundskoler og efterskoler fordelt på samlet elevtal, specialundervisning og andel, skoleåret 2007/08 og 2008/09		
	2007	2008
Folkeskolen		
Samlet elevtal	603.498	594.849
Specialundervisning	42.992	51.922
Specialundervisningsandel	7,1 pct.	8,7 pct.
Frie grundskoler		
Samlet elevtal	92.970	95.931
Specialundervisning	2.633	4.077
Specialundervisningsandel	2,8 pct.	4,2 pct.
Efterskoler		
Samlet elevtal	26.009	28.369
Specialundervisning	3.443	3.560
Specialundervisningsandel	13,2 pct.	12,5 pct.
Elevtal alle skoleformer		
Samlet elevtal	722.477	719.149
Specialundervisning	49.068	59.559
Specialundervisningsandel	6,8 pct.	8,3 pct.
Anm.: Tallene er elevtal fra efteråret det pågældende år, dvs. at elevtallene i tabellen omfatter skoleårene 2007/08 og 2008/09.		
Kilde: Danmarks Statistik.		

Meget tyder på, at kommunalreformen ikke har ændret ved udviklingen i henvisningen af elever til specialundervisning i kommunerne. Omend det synes at være for tidligt at drage endelige konklusioner, da datagrundlaget stadig er spinkelt, så synes de større kommunale enheder, hvor store dele af den tidligere amtslige specialundervisning nu er lagt ud, ikke at nedbringe andelen af elever, der modtager specialundervisning.

Fra 1995 og frem har udgifterne til specialundervisning i specialklasser og specialskoler været konstant stigende.

Af figur 3.9a fremgår, at de regnskabsbøgførte udgifter til specialundervisning steg fra ca. 1,8 mia. kr. i 1995 til 4,7 mia. kr. i 2008. Til sammenligning steg udgifterne til den almindelige folkeskole fra 29,3 mia. kr. i 1995 til 34,3 mia. kr. i 2008.

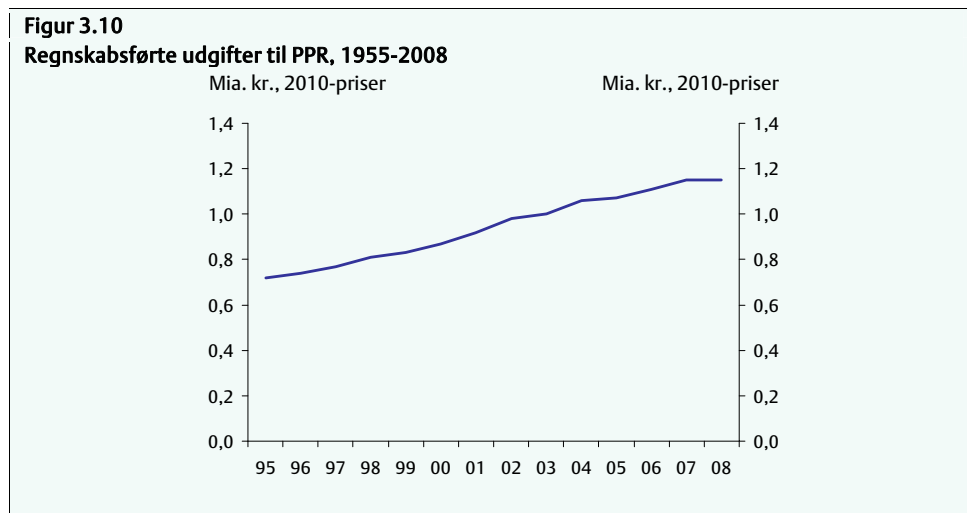
Udviklingen har således betydet, at specialundervisningen er gået fra at udgøre knap 6 pct. af de samlede udgifter til folkeskolen i 1995 til i år 2008 at udgøre ca. 12 pct., jf. figur 3.9b. Det bemærkes, at de enkeltintegrerede elever ikke er med i disse opgørelser.



Kilde: Danmarks Statistik. Udgifterne er opgjort netto og ekskl. tjenestemandspensioner. Udgifterne til specialundervisning omfatter for kommunalreformen regnskabsfunktionerne 3.07. og 3.08. og efter kommunalreformen 3.22.07. og 3.22.08. Udgifterne til folkeskolen omfatter ud over disse regnskabsfunktioner for specialundervisning funktion 3.01. Folkeskoler, der efter kommunalreformen er benævnt 3.22.01. Folkeskoler. Den anvendte prisregulering er den i forbindelse med kommuneaftalerne aftalte regulering, der anvendes i forbindelse med budgetlægningen (ekskl. overførsler).

Regnskabstallene er sædvanligvis højere end budgettallene. De seneste budgettal viser en fortsat stigning i udgifterne til specialundervisning. I 2008 var den budgetterede udgift 4,4 mia. kr., som i de efterfølgende år er steget til 4,7 mia. kr. i 2009 og 5,3 mia. kr. i 2010. I 2010 er de samlede budgetterede udgifter til folkeskolen til sammenligning 38,2 mia. kr., hvorved specialundervisningens andel heraf er steget til 13,8 pct. Det kunne således tyde på, at udviklingen i udgifterne til specialundervisning vil fortsætte med at stige i de kommende år.

Kommunernes regnskabsførte udgifter til den pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR), der er en selvstændig funktion i den kommunale kontoplan, fremgår af figur 3.10 Af figuren fremgår det, at udgifterne har været konstant stigende i perioden 1995 til 2008. Hvor udgifterne i 1995 var 0,72 mia. kr. var de i 2008 1,15 mia. kr. Det svarer til en stigning på ca. 59 pct.



Anm.: Udgifterne er opgjort netto og ekskl. tjenestemandspensioner. Den anvendte prisregulering er den i forbindelse med kommuneaftalerne aftalte regulering, der anvendes i forbindelse med budgetlægningen (ekskl. overførsler). Kilde: Danmarks Statistik.

Stigningen i regnskabsbøgførte udgifter til PPR er dog mindre end udgifterne til specialundervisningsskolerne. Udgifterne til PPR udgjorde i 1995 udgjorde 0,72 mia. kr. ud af de samlede regnskabsførte udgifter til specialundervisning på ca. 1,8 mia. kr. Det svarer til ca. 40 pct. Til sammenligning udgjorde udgifterne til PPR i 2008 1,15 mia. kr. ud af de samlede regnskabsbøgførte udgifter til specialundervisning på 4,7 mia. kr. Dermed var udgifterne til PPR faldet til kun at udgøre 24 pct. af de samlede udgifter til specialundervisning i 2008. Bedømt ud fra de seneste budgетtall er stigningen i PPR-udgifter stagnerende, idet budgетtallet for 2010 er 1,14 mia. kr., dvs. marginalt mindre end de regnskabsførte udgifter i 2008.

3.2 Rammerne for specialundervisning i dag

I dette afsnit redegøres for den gældende lovgivning om specialundervisning.

3.2.1 Retlig definitionen af specialundervisning mv.

Efter folkeskolelovens § 3, stk. 2, gives der specialundervisning og anden specialpædagogisk støtte til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte.

Denne definition er uddybet i bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. I bekendtgørelsen er det fastsat, at specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand kun kan gives til elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, som ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse inden for rammerne af den almindelige undervisning. Det er således fastsat i bekendtgørelsen, at der ikke må iværksættes specialundervisning, hvis elevens vanskeligheder kan afhjælpes inden for folkeskolens almindelige rammer.

Bekendtgørelsen indeholder desuden regler om, hvad den specialpædagogiske bistand omfatter ud over undervisning i folkeskolens fag. Der kan ydes rådgivning samt undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningen af psykiske, fysiske, sproglige eller sensoriske funktionsvanskeligheder. Herudover kan der ydes særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler, som er nødvendige i forbindelse med undervisningen af eleven, og personlig assistance, der kan hjælpe eleven til at overvinde praktiske vanskeligheder.

Folkeskolelovens § 3, stk. 2, omfatter alle elever, der har behov for specialundervisning. Bekendtgørelsen gælder derfor både for elever, der har et begrænset behov for specialundervisning, fx specialundervisning i faget dansk i en kortere periode, som elever, der har behov for at blive undervist i specialklasse eller en kommunal eller regional specialskole i hele deres skoletid.

Som følge af variationen af elevernes behov for specialundervisning er det fastsat i bekendtgørelsen, at undervisningen i folkeskolens fag i specialklasser kan gives eleverne på andre klassetrin, end det fremgår af folkeskoleloven.

3.2.2 Pædagogisk-psykologisk rådgivning

Folkeskoleloven fastsætter, at henvisning til specialundervisning skal ske efter indhentet pædagogisk-psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene. Ved henvisning til specialundervisning i enkelte fag kan inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning dog undlades, hvis skolens leder vurderer, at det ikke er nødvendigt, og forældrene er enige heri. Elevens synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til elevens alder og modenhed.

3.2.3 Kommunalbestyrelsens forpligtelse

Efter folkeskoleloven påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til folkeskolens elever og afholde udgifterne hertil.

Kommunalbestyrelsen har dog mulighed for at henvise elever til specialundervisning i et regionalt undervisningstilbud, hvis kommunalbestyrelsen finder, at de pågældendes udvikling stiller krav om en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes ved en regional foranstaltning.

Kommunalbestyrelsen kan desuden efter overenskomst med en anden kommune henvise elever til den anden kommunens skolevæsen.

3.2.4 Proceduren ved iværksættelse, ændring eller ophør af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

De nærmere regler om proceduren ved iværksættelse, ændring eller ophør af folkeskolens specialundervisning mv. er fastsat i bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Bekendtgørelsen er senest ændret ved bekendtgørelse nr. 588 af 24. juni 2009.

Det er fastsat, at forældrene skal inddrages i forbindelse med den pædagogisk-psykologiske vurdering og skolelederens eller kommunalbestyrelsens afgørelse om iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Desuden skal forældrene orienteres skriftligt om alle indstillinger, rapporter m.v. om iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Det samme gælder, hvis bistanden ændres eller ophører.

3.2.5 Iværksættelse, ændring eller ophør af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

Skolelederens og kommunalbestyrelsens afgørelser om iværksættelse, ændring eller ophør af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand beror på et fagligt skøn.

Da *skolelederen* træffer alle konkrete beslutninger vedrørende skolens elever, herunder afgørelser om specialundervisning, er det fastsat i bekendtgørelsen, at skolelederen træffer afgørelse om iværksættelse, ændring eller ophør af specialundervisning m.v. inden for skolens rammer.

Afgørelsen træffes efter samråd med forældre og elev og på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering. Foreligger der ikke samtykke fra forældrene, kan der kun iværksættes specialundervisning m.v., såfremt skolelederen finder, at bistanden er absolut påkrævet af hensyn til elevens udvikling.

Ved henvisning til specialundervisning i enkelte fag kan skolelederen beslutte, at inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning undlades, hvis skolens leder vurderer, at det ikke er nødvendigt, og forældrene er enige heri.

Hvis eleven skal henvises til specialundervisning på en anden skole i eller uden for kommunen eller et regionalt undervisningstilbud, træffes beslutningen om iværksættelse af specialundervisning af *kommunalbestyrelsen* (i praksis skoleforvaltningen). Afgørelsen træffes efter samråd med forældre og elev og på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering. Kommunalbestyrelsens beslutning om henvisning til specialundervisning i en anden skole kræver ikke samtykke fra forældrene. Det er dog fastsat, at forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering så vidt muligt skal følges.

3.2.6 Klageadgangen

Efter folkeskolelovens § 45, stk. 2, 2. pkt., kan skolelederens konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat, ikke behandles af kommunalbestyrelsen. Det er skolelederens selvstændige kompetence.

Skolelederens konkrete afgørelser om iværksættelse, ændring eller ophør af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand inden for skolens rammer kan derfor ikke indbringes for kommunalbestyrelsen. Der er derimod mulighed for, at føl-

gende afgørelser om specialundervisning af forældrene kan indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning:

- Skolelederens afgørelser om støttetimer til elever, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden.
- Skolelederens afgørelser om henvisning, afslag på henvisning eller tilbagekaldelse af henvisning til en specialklasse på skolen. Også skolelederens afgørelser om indholdet af foranstaltningen kan indbringes for klagenævnet.

Kommunalbestyrelsen kan fastlægge mål og rammer for støttetimer, specialklasser og specialklasserækker, der nærmere afgrænser skolelederens selvstændige kompetence.

Følgende afgørelser, der træffes af kommunalbestyrelsen, kan indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning:

- Kommunalbestyrelsen afgørelser om henvisning, afslag på henvisning og tilbagekaldelse af henvisning til en regional foranstaltning kan af forældrene indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Det samme gælder afgørelser om det nærmere indhold af foranstaltningen.
- Kommunalbestyrelsens afgørelser om henvisning, afslag på henvisning og tilbagekaldelse af henvisning til en kommunal specialklasse eller specialskole indbringes af forældrene for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Det samme gælder afgørelser om det nærmere indhold af foranstaltningen.
- Kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende børn, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden, kan ligeledes af forældrene indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

Klagereglerne fremgår af folkeskolelovens § 51, stk. 3-5 og stk. 8.

Klagenævnet offentliggør hvert år inden den 1. marts en rapport over sin virksomhed i det foregående år. Klagenævnet afsluttede i 2009 570 sager vedrørende specialundervisning til folkeskolebørn. Det skal sammenholdes med antallet af klageberettigede. Da klagerne til nævnet på folkeskoleområdet omhandler henvisning til specialskole, specialklasse eller støtte i den overvejende del af undervisningstiden, vil de klageberettigede typisk være forældre til børn,

- der er enkeltintegrerede,
- der går i specialskole eller
- i specialklasse.

På baggrund af tallene fra Deloitte's undersøgelse, jf. kapitel 5, omfatter disse grupper i alt ca. 35.000 elever.

For så vidt angår de klagesager om specialundervisning til folkeskolebørn, som nævnet afsluttede behandlingen af i 2009⁴, gælder følgende:

- I ca. 29 pct. af sagerne blev sagen afsluttet ved, at kommune og klager opnåede enighed i sagen,
- ca. 17 pct. af sagerne blev afvist, da der f.eks. manglede en afgørelse fra kommunen og
- i 29 pct. af sagerne omgjorde nævnet kommunens afgørelse (165 sager).

Hvis de 165 sager, hvor klagenævnet omgjorde kommunens afgørelse, sammenholdes med antallet af klageberettigede (35.000 børn), udgør de sager, hvor klagenævnet i 2009 har omgjort kommunens afgørelse, ca. 0,5 pct. af samtlige kommunale afgørelser om specialundervisning til folkeskolebørn efter § 20, stk. 2.

⁴ Antallet af afsluttede sager omfatter også sager fra 2008.

4. Specialundervisningens effekter

Der har gennem de senere år været fokus på effekten af de mange ressourcer, der i skolen anvendes til specialundervisning. Der er tale om en forholdsvis ny interesse, hvilket sandsynligvis hænger sammen med udviklingen af specialundervisningsbegrebet og behovet for uddannelse i samfundet, der ikke imødekommes for en relativt stor part af eleverne, der modtager specialundervisning.

Den pædagogiske forskning har traditionelt ikke været rettet mod praksis i undervisningen, men i højere grad mod principper og overordnede forhold. For specialundervisningen har der været fokus på værdier og målsætninger, på den inkluderende skole, på undervisningsdifferentiering og på kvalitetsfaktorer, men oftest på principper og muligheder og i mindre grad på konkrete handlemuligheder.

I kapitel 4 opsummeres hovedtendenserne fra gennemgangen af en række nyere danske analyser af specialundervisningen med henblik på at beskrive den viden, der findes om specialundervisningen og vurdere, om der i analyserne er fremkommet resultater, der kan belyse effekten af specialundervisningen set i forhold til målsætning, proces og rammer. Gennemgangen er suppleret med nyere erfaringer fra Norge og Sverige om effekten af specialundervisningen her.

I bilag A er der redegjort for hver enkelt af de effektundersøgelser, der ligger til grund for kapitel 4, herunder for de væsentligste resultater der kan bidrage til effektvurderinger.

Der er beskrivelser af udviklingsarbejder, der omhandler organisationsformer og rammeforudsætninger, og der er beskrivelser af specifikke metoder, som lanceres, men der er ikke megen forskning, der har beskæftiget sig med selve elevens læring og lærerens undervisning samt resultater i form af effektmålinger. Selv om det er muligt, har der i de nordiske lande været lidt effektforskning baseret på kontrollerbare målinger.

Undersøgelserne og analyserne peger på en lang række forhold og sammenhænge, der kan give retning for organiseringen og tilrettelæggelsen af specialundervisningen, men de efterlader også et indtryk af, at den individuelle tilgang og de komplekse forhold har betydet, at den specialpædagogiske forskning kun i meget begrænset omfang har beskæftiget sig med evidensforskning.

Kapitel 4 begynder med at opstille fire forskellige forståelser af effektmål i specialundervisningen. Disse danner rammen for den efterfølgende gennemgang af konklusionerne fra en række analyser af specialundervisning. Kapitlet afsluttes med en opsummering af hovedtendenserne af effektundersøgelserne.

4.1 Effektmål i specialundervisning

Undervisning er en proces, hvor eleven erhverver sig nye færdigheder, indsigt og viden og nye kompetencer ved en lærers hjælp. Læreren opgave er at hjælpe eleven med at gennemløbe undervisningsprocessen ved information, instruktion, træning og vejledning samt evaluering.

Undervisningens mål kan enten være fastlagt i en fælles undervisningsplan eller i en individuel undervisningsplan. Læreren er ansvarlig for læreprocessens tilrettelæggelse, valg af strategi, metoder og materialer i gennemførelsen og vurdering af målopfyldelsen. Elevens forudsætninger i form af evner, miljø, motivation og medvirken i undervisningen er sammen med selve undervisningen af betydning for, om undervisningens mål nås.

De væsentligste karakteristika ved undervisningen er, at der er tale om tidsafgrænsede forløb med en målsætning, og at det evalueres, i hvilket omfang målet er nået. Undervisningssituationen er således sammensat af nogle ydre rammer, der angiver vilkårene for undervisningen, målsætninger for undervisningen og selve undervisningsprocessen.

I effektvurderinger af undervisning fokuseres der ofte på enkelte aspekter ved undervisningen, fx på sammenhængen mellem rammer for undervisningen udtrykt i form af ressourceforbrug og udbyttet i form af standpunkter ved afgangsprøver, eller fx for sammenhængen mellem lærernes uddannelse og elevernes udbytte af undervisningen målt ved testresultater. Der er færre effektvurderinger, der medinddrager vurderinger af undervisningens proces og indhold.

For specialundervisningen, hvor målsætningen angives i individuelle undervisningsplaner, er det en særlig udfordring at få målbare og dokumenterede udsagn om undervisningens effekt, især hvis der ikke foreligger en operationel beskrivelse af målsætningen. De gængse beskrivelser i form af logbog, dagbog, portfolio og andre praktiske beskrivelser i form af fx videoptagelser er kvalitative udtryk, som ikke giver grundlag for målbare resultater.

Effektmålinger af undervisning sker oftest ved at vurdere udbyttet af undervisningen via en test eller en prøve, der vurderer, i hvilket omfang *målet for undervisningen* er nået. Denne form for effektmålinger er usædvanlig i specialundervisningen, fordi der her ofte opereres med individuelle mål, således at sammenligninger med andre elever er vanskelige. Effektmålingerne her fokuserer derfor ofte på elev- og lærervurderinger af udbytte mere end på egentlige kontrollerbare målinger.

Andre effektmålinger fokuserer på *undervisningsprocessen*. Her spørges til, hvilke metoder og undervisningsstrategier giver de bedste resultater, og hvorledes undervisningen skal tilrettelægges for at opnå det bedste udbytte. Der tales om evidens for, hvad der virker bedst. Af etiske og praktiske årsager er det meget vanskeligt at gennemføre sammenlignelige og kontrollerede forløb af specialundervisningsprocessen, dels

fordi det er vanskeligt at etablere kontrollerede forudsætninger, dels fordi specialundervisningen ofte kun er en del af den samlede undervisning af eleven. Målinger af undervisningsprocessen er usædvanlige i specialundervisningen, og baserer sig, hvor de forekommer, primært på udsagn fra elever, lærere og forældre om undervisningen som en samlet proces.

Effektmålinger, der forholder sig til *undervisningens rammer*, er mere udbredte i specialundervisningen. Forskellige organisationsformer, lærerforudsætninger, fysiske rammer og ressourcemæssige forudsætninger vurderes i forhold til specialundervisningens forløb, målopfyldelsen og økonomiske omkostninger. Eksempler herpå er vurdering af anvendelse af forskelligt personale, læreruddannelse, undervisningstid, organisationsformer, lokaler og udstyr samt samlet økonomisk og personalemæssigt ressourcetildeling. Rammebeskrivelserne er ofte målbare, og de kan sættes i forhold til fx antallet af elever, der modtager specialundervisning på en skole.

4.2 Analyser af specialundervisning

4.2.1 Tidlige effektmålinger

I den første specialundervisning, der gennemførtes for handicappede børn, var det et spørgsmål om at synliggøre, at sådanne børn kunne lære ved undervisning. Senere var den ønskede effekt, at disse børn kunne trives i skolesammenhæng.

Da der blev mulighed for at give støtte i form af supplerende undervisning i læsning i hjemskolen, blev der for første gang i Danmark rejst spørgsmål ved, om organiseringen i læseklasser eller støtte i form af holdundervisning var mest effektiv. Her var tale om opsamling af internationale erfaringer sammen med målinger af fremgang i læsestandpunkt. Undersøgelsen, der også er nævnt i det historiske afsnit, blev udført af S. A. Tordrup i 1968. Konklusionen var, at specialundervisningen i læseklasser ikke var mere effektiv end støtte på hold med hensyn til læsestandpunkt, altså en vurdering af målopfyldelsen. Men det tilføjes, at det syntes afgørende for effekten, at eleven var i en undervisningssituation, hvor undervisningsmiljøet fremmede elevens lyst til at lære, og hvor eleven kunne bibeholde sin selvtillid. Derfor kunne det ikke udledes, at den ene organisationsform var bedre end den anden.

Andre meget få effektundersøgelser i perioden fra 1960 til 1980 kunne ikke påvise entydige effekter af specialundervisningen, primært fordi der ikke skelnedes mellem faktorer ved eleven, ved undervisningen eller ved relationen mellem elev og lærer ved og rammerne for undervisningen.

I Horsens blev der i 1975 gennemført en større analyse af effekten af støtte givet i form af 2-lærerdækning i de yngste klasser i faget dansk. Resultatet her var, at 2-lærerordningen ikke reducerede behovet for specialundervisning i læsning, men at den bidrog til et bedre læringsmiljø generelt for alle børn.

I 2003 blev der i Danmark gennemført en analyse af specialundervisningen, der viste, at der var meget stor forskel på, hvor mange børn der modtog specialundervisning, når man sammenlignede skoler og kommuner. Der var også stor forskel på, hvilken støtte der blev givet til børn med samme beskrivelser. Opgaven var at beskrive årsager til vækst i specialundervisningen, give forslag til hvorledes skolens rummelighed kunne øges, samt beskrive modeller for bedre udgiftsstyring. I denne analyse blev der ikke skelnet mellem specialundervisning og undervisningsdifferentiering, og der pegedes på, at øget undervisningsdifferentiering eller øget rummelighed i folkeskolen ville kunne reducere behovet for specialundervisning.

4.2.2 De seneste års analyser, rapporter og artikler

I de senere år har der været en fortsat stigning i henvisningen af elever til de mere segregerede former for specialundervisning i specialklasser og specialskoler, og selv om der er givet en øget støtte til flere elever, er der et stort antal elever, som forlader grundskolen uden tilstrækkelige færdigheder til at klare en ungdomsuddannelse. Der er rejst spørgsmål ved, om den nuværende specialundervisning har effekt, således at deltagerne opnår forudsætninger for et aktivt og selvstændigt voksenliv, og om der er forskel på effekten af de forskellige undervisningsformer.

4.3 Effektvurderinger

De effektvurderinger, som fremgår af de enkelte analyser, projekter og artikler, giver samlet et billede af den aktuelle viden, der er opsamlet om effektvurderinger i specialundervisningen. Nedenfor opsummeres de overordnede tendenser i de senere års effektanalyser på specialundervisningsområdet.

4.3.1 Effekt i form af målopfyldelse

Der er ingen af de beskrevne analyser, der direkte måler elevernes udbytte, fagligt eller socialt, af specialundervisningen i form af dokumenterede forløbsbeskrivelser. Men det beskrives, at specialundervisningen ikke fuldt ud kompenserer for elevernes vanskeligheder, således at mange elever på trods af specialpædagogisk støtte, afslutter skolegangen med ingen eller fagligt dårlige evalueringer samt sociale og personlighedsmæssige problemer.

Specialundervisningen vurderes at have størst faglig effekt, hvor der er tale om kompensation for perceptuelle vanskeligheder, fx børn med høre- og synsmæssige vanskeligheder og ordblinde, mens der for elever med generelle indlæringsvanskeligheder og adfærdsproblemer ikke sker en effektiv afhjælpning af problemerne. Specialundervisningen fjerner generelt ikke elevernes faglige vanskeligheder, men giver dem mulighed for at gennemføre skolegangen.

Der er klare udsagn om, at danske specialskoler og specialklasser bibringer eleverne selvtillid og sociale kompetencer, således at de har lyst til at starte et ungdomsuddannelsesforløb. Fagligt er de imidlertid ikke forberedt godt. Kun ca. en fjerdedel af ele-

verne herfra går til folkeskolens afgangsprøver, der er afgørende for at gennemføre en ungdomsuddannelse.

Der er mangelfuld og uklar dokumentation for specialundervisningens målsætninger og indhold. De individuelle undervisningsplaner giver ikke grundlag herfor, og det er op til den enkelte skole, hvorledes den afsluttende evaluering udfærdiges, hvor eleverne ikke har deltaget i afgangsprøverne.

Forældre og elever er tilfredse med skolegangen og med udbyttet heraf, men de ønsker, at undervisningen gives af lærere med indsigt i deres barns problemer, og at der i undervisningen stilles større faglige krav, især med hensyn til læsning.

Projektbeskrivelser viser, at der findes beskrivelsessystemer, som kan anvendes til mere eksakte målbeskrivelser, hvor der er tale om individuelle undervisningsplaner, og at der er øget interesse og forståelse herfor blandt specialundervisningslærere, især hvor specialundervisningen foregår i den ordinære skole.

Samstemmende for analyserne peges på, at specialundervisningen for børn med adfærdsmæssige vanskeligheder endnu ikke har fundet en form og indhold, hvor der opleves en god effekt heraf. I modsætning hertil opleves god effekt af den faglige specialundervisning, hvis den ydes af kvalificerede speciallærere.

4.3.2 Effekt i specialundervisningsprocessen

Der er i analyserne mange udsagn om undervisningsprocessen, men fortrinsvis i form af lærernes oplevelser heraf. Analyser af specialundervisningens organisering viser, at specialundervisningen oftest i hjemskolen gives som en integreret og samordnet støtte til den almindelige undervisning. Det er vanskeligt at adskille specialundervisningen fra den ordinære undervisning i begynderundervisningen, de enkelte skoler organiserer sig forskelligt og varieret i forhold til de enkelte elever. Det vurderes, at støtte ved en kollegalærer uden specialpædagogisk baggrund og støtte ydet uden for den almindelige undervisningstid er mindst effektiv.

Klasselærere og elever i specialundervisningen i den almindelige skole vurderer, at specialundervisningen virker positivt, men ca. en fjerdedel af lærerne og lidt flere elever finder, at det faglige udbytte er negativt.

Målrettet og faglig specialundervisning opleves at have størst effekt, og lærernes faglige uddannelsesniveau i form af enten en specialiseret grunduddannelse eller en opdateret specialiseret efteruddannelse har stor betydning for effekten af den givne specialundervisning og for elevernes motivation for at lære.

Der mangler i Danmark på de ordinære folkeskoler og i kommunerne kvalificerede specialundervisningstilbud til de ældste elever i skolen med specifikke faglige vanskeligheder, fx ordblinde elever. Dette er en af årsagerne til udskillelsen til mange specialtilbud i form af specialskoler og særlige efterskoler.

Der er mangelfuld dokumentation for både undervisningsmål og for evalueringen heraf. Individuelle planer er ofte utilstrækkeligt præcist formulerede til, at der kan planlægges konkret undervisning i forhold hertil, og at der kan ske dokumentation af effekten.

De formelle regler om opfølgning og revurdering overlades oftest til læreren og forældrene. Dette gælder også for elever henvist til de mest segregerede foranstaltninger. PPR's medvirken heri følger ikke de centrale retningslinjer herfor. Der sker derfor ikke en løbende effektevaluering af den iværksatte specialundervisning med inddragelse af et eksternt tilsyn.

PPR's kendskab til specialpædagogiske muligheder i kommunen er ofte utilstrækkelig, og lærerne efterlyser muligheder for vejledning og supervision i forhold til didaktiske forhold i specialundervisningen på skolerne. Skolerne har behov for en lettere og mere direkte adgang til ny viden på det specialpædagogiske område i undervisningen af den enkelte elev med henblik på en mere effektiv undervisning.

Forældrene ønsker i højere grad at blive involveret i planlægning og gennemførelse af undervisningen. Deres oplevelse af tilfredshed er præget af en uklar opfattelse af, hvad der kan stilles af faglige krav.

4.3.3 Effekten af rammesætning for specialundervisningen

Der opleves en mangelfuld sammenhæng mellem kommunernes målsætninger for specialundervisning og skolernes konkrete handleplaner i forhold hertil.

Der er stor konsensus blandt ledere og lærere om, at elever i vanskeligheder så vidt muligt skal undervises på hjemskolen. Problemerne opstår, hvor der ikke findes konkrete handlemuligheder eller et beredskab til at imødegå opståede problemer.

Det er påvist, at ressourceforbrug til specialundervisning ikke nødvendigvis afspejler sig i større effekt (Sverige), og at henvisning til specialundervisning ikke følger objektive kriterier af faglig art (Danmark og Norge). Elevernes trivsel og motivation og forældrenes støtte er tilsyneladende udslagsgivende for, om der sker henvisning.

Skoler med god almenpædagogik henviser tilsyneladende færre elever end skoler med generelle problemer.

Lærerne oplever et stort behov for supervision og faglig opkvalificering. Der er i 30 pct. af de specialiserede tilbud ikke specialuddannet personale. For specifikke vanskeligheder er det påvist, at lærernes faglige kompetencer har betydning for effekten af undervisningen. Få skoler eller kommuner har en åben og kendt plan for lærernes kvalificering ved efteruddannelse.

PPR har vanskeligheder ved at levere kvalificeret specialpædagogisk vejledning og rådgivning til lærerne. Generelt virker organiseringen heraf som tung og ineffektiv i forhold til konkrete problemstillinger – både i forhold til skoler, lærere og forældre.

Ventetider og uklare kompetencer samt utilstrækkelig og mangelfuld dialog belaster henvisningsprocessen til specialundervisning.

4.4 Sammenfatning af tendenser i undersøgelserne

Overordnet set vurderes det på baggrund af gennemgangen af en lang række danske og internationale effektundersøgelser af specialundervisning, at specialundervisning har en effekt. Det er dog svært at sige noget entydigt om, hvilke metoder der har den største effekt. Generelt er indtrykket, at effekten af specialundervisningen øges, når lærerne har de fornødne kompetencer, og der stilles større faglige krav. Der peges endvidere på vigtigheden af dokumentation, og at indsatsen evalueres, herunder at der følges op på undervisningsplaner. Endelig peges der generelt på, at der kan være behov for en ændret indsats over for elever med adfærds, kontakt og trivsels problemer (AKT). Det er forhold, der kan opfyldes i den almindelige folkeskole, og effektundersøgelserne støtter således umiddelbart op om den politiske målsætning, at specialundervisningen i større omfang end i dag bør tilrettelægges inkluderende inden for rammerne af den almindelige folkeskole, jf. kapitel 3.

De overordnede konklusioner fra de rapporter, som udvalget har gennemgået er opsummeret i boks 4.1.

Boks 4.1.

Oversigt over konklusioner fra effektundersøgelser af specialundervisning

Bedre proces og mere evaluering

- Hurtigere og mere klar visitationsproces
- Bedre dokumentation for kvalitet i specialundervisningen i form af større faglige krav samt dokumentation for udbyttet heraf
- Løbende evaluering og faglig bistand hertil

Undervisningen af ordblinde skal kvalificeres og udbygges for de ældste elever i folkeskolen

Omlægning af den pædagogisk psykologiske rådgivning

- Rådgivningen skal knyttes tættere til skolerne, således at der stilles specialpædagogisk bistand til rådighed for skoler, lærere og forældre
- Adgang til mere frit valg af rådgivning til skoler og forældre

Udvikling af bedre støtteformer på de enkelte skoler til børn med behov for AKT-støtte

- Etablering af forældre støtte
- Inddragelse af personlige assistenter

- Mere målrettet personaleanvendelse, hvor der skelnes mellem speciallæreropgaver i kompensere-nde undervisning, almindelige læreropgaver i forbindelse med differentieret undervisning, og anvendelse af andet personale til personlig og praktisk støtte i undervisningen.

DEL III – SPECIALUNDERVISNING I 12 DANSKE KOMMUNER

5. Kortlægning af aktivitet, ydelser og ressourceforbrug i dag

I del II blev rammen for at forstå specialundervisning sat via et historisk tilbageblik samt via en sammenfatning af effektundersøgelser på specialundervisningsområdet.

Til trods for, at en stor andel af folkeskolens midler bruges på specialundervisning, medfører uensartet registrering, og at det ikke er alle dele af specialundervisningen, der registreres, at man endnu ikke har haft data, der kan give et reelt overblik over aktiviteten og udgifterne på området. Endvidere synes der at være et mangelfuldt overblik over, hvilke styringsmetoder og organisatoriske former der sikrer den mest effektive ressourceudnyttelse på specialundervisningsområdet.

På denne baggrund har udvalget bedt Deloitte Business Consulting om at kortlægge og analysere specialundervisningen i 12 danske kommuner i dag. De følgende tre kapitler baserer sig direkte på den afrapportering, Deloitte har foretaget for udvalget.

Dette kapitel begynder med en kort præsentation af Deloitte's analyse. Derpå opstilles den kategorisering, som Deloitte har benyttet til sin kortlægning og analyse. Endelig gennemgås kortlægningen af aktiviteten, ydelserne og ressourceforbruget i dag.

Der estimeres på baggrund af de indsamlede data i de 12 kommuner både et samlet aktivitetsniveau (elevantal) og et samlet ressourceforbrug på specialundervisningsområdet på landsplan. I tilknytning til disse opgørelser er der foretaget en sammenligning af de 12 kommuners aktivitetsniveau og ressourceforbrug samt ændringerne i sidstnævnte fra skoleåret 2007/08 til 2008/09. Sammenligningen danner grundlaget for den efterfølgende analyse af ressourceforskelle samt kommunernes organisering og styringspraksis, jf. kapitel 6.

Det bemærkes, at der ved opgørelsen af udgifter pr. elev mv. i det følgende generelt skelnes mellem henholdsvis antallet af *elev i folkeskolen* (dvs. ekskl. elever på private grund- og efterskoler), som udgjorde 587.180 i 2008, og antallet af *6-16-årige i grundskolen* (dvs. inkl. elever på private grund- og efterskoler), som udgjorde 709.888 i 2008.

Der er endvidere foretaget en særskilt opgørelse af omfanget af den mellemkommunale afregning ved køb og salg af pladser til specialundervisning.

Endelig er der foretaget en kortlægning af kommunernes nuværende registreringspraksis på specialundervisningsområdet, herunder af de styringsmæssige udfordringer som denne registreringspraksis indebærer.

5.1 Introduktion til analysen af 12 danske kommuner

Deloitte har foretaget en kortlægning af specialundervisningen i folkeskolen. Kortlægningen er baseret på 12 danske kommuner, jf. boks 5.1.

Boks 5.1	
Overblik over de 12 udvalgte kommuner	
Københavns Kommune	Silkeborg Kommune
Lyngby-Taarbæk Kommune	Viborg Kommune
Ringsted Kommune	Norddjurs Kommune
Lolland Kommune	Randers Kommune
Odense Kommune	Lemvig Kommune
Assens Kommune	Horsens Kommune

De 12 kommuner, som analysen bygger på, er blevet udvalgt med henblik på at sikre, at stikprøven danner et kvalificeret udgangspunkt for en opregning af aktiviteter og ressourceforbrug til landsplan, samt at den udgør et solidt grundlag for at vurdere forskellige organisatoriske og styringsmæssige forholds betydning for ressourceforbruget på området. Validiteten af data vurderes på den baggrund at være høj. For en uddybning af metoden bag Deloitte's afdækning og analyse henvises til bilag B.

5.2 Definitioner af specialundervisning

Analysen af specialundervisningsområdet bygger på en omfattende dataindsamling, der har været fokuseret på både kvantitativt at kortlægge de 12 kommuners ressourceforbrug og kvalitativt at kortlægge de 12 kommuners konkrete organisering og styring af området. Med henblik på at sikre et sammenligneligt datagrundlag på tværs af de 12 kommuner har dataindsamlingen baseret sig på klart afgrænsede ydelser af specialundervisning og tilhørende definitioner.

5.2.1 Afgrænsning og definition af specialundervisning med udgangspunkt i omfang og placering

En central forudsætning for at kunne afdække og indsamle data om aktivitet, ydelser, ressourceforbrug mv. er, at der findes en definition og afgrænsning af specialundervisningen, som er almindelig anerkendt og accepteret. Deloitte har baseret sin analyse på en opdeling af specialundervisningsområdet i seks forskellige kategorier, jf. boks 5.2 nedenfor.

Boks 5.2	
Overordnede definitioner og kategoriseringer af specialundervisning	
Type	Definition
Almindelig specialundervisning	Specialundervisning, der ligger udover normalundervisningen og ydes i 0-6 lektioner eller i 7-11 lektioner ugentligt til enkeltelever (cpr-henførbart).
Anden specialpædagogisk bistand	Aktiviteter rettet mod skolesøgende børn, som af kommunen er defineret som specialundervisning, men som ikke er møntet på enkeltelever (ikke-cpr-henførbare aktiviteter). Anden specialpædagogisk ¹⁾ bistand er fx en observationslærer i en klasse mv.
Enkeltintegreret undervisning	Enkeltintegrerede ²⁾ elever er elever, der modtager specialundervisning i den overvejende del af undervisningen (minimum 12 lektioner om ugen).
Specialklasser	Specialklasser ³⁾ omfatter særlige klasser eller klasserækker i tilknytning til den almindelige folkeskole, hvori der ydes specialundervisning.
Specialskoler	Kategorien specialskoler betegner lokationerne for gennemførelsen af den segregerede undervisning, som finder sted udenfor den almindelige folkeskole. Disse omfatter traditionelle specialskoler, heldagsskoler samt interne tilbud på kommunale eller private opholdssteder, som yder specialundervisning.
Fritidstilbud	Fritidstilbud for elever med særlige behov eller almindelige fritidstilbud, der støtter elever med særlige behov. Fritidstilbuddene skal være etableret i tilknytning til skolen, og skolen skal have det ledelsesmæssige og økonomiske ansvar for tilbuddet.
<p>1) Anden specialpædagogisk bistand er ikke cpr-henførbart og er således ikke rettet mod enkeltelever, men ydes typisk i forhold til en gruppe eller en klasse. Det er således ikke muligt at opgøre størrelsen af målgruppen for denne type ydelse, hvorfor det alene er ressourceforbruget knyttet til anden specialpædagogisk bistand, som er blevet kortlagt.</p> <p>2) Folkeskoleloven anvender ikke denne sondring. I forbindelse med klage reglerne anvendes begrebet ”specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden”, der på grundlag af forskellige ugentlige timetal, er fastsat til at udgøre 12 timer om ugen.</p> <p>3) Tidligere blev den amtskommunale specialundervisning betegnet »vidtgående specialundervisning«. I dag anvendes begrebet alene i forbindelse med reglerne om klageadgang og omfatter specialundervisning i specialklasser og specialskoler samt støtte i den overvejende del af undervisningstiden. Begrebet indgår således ikke i den øvrige lovgivning, men bruges i praksis som overbegreb for de nævnte former for specialundervisning.</p>	

De anvendte typer af specialundervisning, som dataindsamlingen og analysen baserer sig på, er bl.a. opstillet med udgangspunkt i de afgrænsninger, som følger af lovgivningen på området, jf. også kapitel 3, og er desuden blevet valideret hos kommunerne for at sikre den størst mulige grad af genkendelighed hos respondenterne. Det er vurderingen, at de anvendte definitioner har muliggjort en sammenlignelig indsamling af data på tværs af kommuner, og at definitionerne også fremadrettet vil kunne danne udgangspunkt for etableringen af et nyt datagrundlag.

I det følgende uddybes de enkelte definitioner.

Almindelig specialundervisning

Den almindelige specialundervisning, der ydes 0-11 timer ugentligt, omfatter særlig tilrettelagt undervisning, der er cpr-henførbart. Almindelig specialundervisning retter sig således mod enkeltelever, som ikke kan få opfyldt deres behov inden for rammerne af den almindelige undervisning. Den almindelige specialundervisning kan foregå som en del af den almindelige undervisning, fx ved hjælp fra en specialundervisningslærer, eller foregå uden for klasselokalet i et støttecenter, hvor der leveres ekstra undervisningstimer i fx læsning.

Anden specialpædagogisk bistand

Anden specialpædagogisk bistand omfatter særlig tilrettelagte aktiviteter, som understøtter elevernes deltagelse i undervisningen, fx rådgivning i forhold til forældre og lærere, en observationslærer i en klasse, hvor der opleves uro, samt tekniske hjælpemidler, som er nødvendige i forbindelse med undervisningen af elever med særlige behov. Anden specialpædagogisk bistand er ikke cpr-henførbart og er således ikke rettet mod enkeltelever, men ydes typisk i forhold til en gruppe eller en klasse. Det er således ikke muligt at opgøre størrelsen af målgruppen for denne type ydelse, hvorfor det alene er ressourceforbruget knyttet til anden specialpædagogisk bistand, som er blevet kortlagt.

Enkeltintegreret undervisning

Enkeltintegreret undervisning omfatter cpr-henførbare undervisningsaktiviteter og foranstaltninger, der er rettet mod elever med så svære behov, at undervisningen *kun* kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden, dvs. i minimum 12 timer ugentligt.

Specialklasser

Elever, som modtager specialundervisning i specialklasser, har svære behov og har brug for særlige rammer og socialpædagogisk støtte, der ikke kan gives i en almindelig klasse. Specialklasser er typisk placeret i tilknytning til den almindelige folkeskole. Specialklasserne er som regel opdelt i forhold til målgrupper, dvs. efter elevernes behov. Der findes således specialklasser for elever med henholdsvis generelle indlæringsvanskeligheder, gennemgribende udviklingsforstyrrelser, specifikke indlæringsvanskeligheder samt sociale og emotionelle udviklingsbehov m.v.

Specialskoler

Specialskoler indeholder tilbud til de elever, der har så svære behov og har brug for særlige rammer og socialpædagogisk støtte, at hverken almindelig specialundervisning, enkeltintegreret undervisning eller undervisning i specialklasser er tilstrækkeligt til at kunne imødekomme deres behov. Specialskoler er karakteriseret ved at have højt specialiserede kompetencer både inden for specialundervisning og socialpædagogik m.m. Specialskoler ligger isoleret fra den almindelige folkeskole og kan udover de traditionelle specialskoler også omfatte heldagsskoler eller på kommunale/private opholdssteder. Der vil typisk være tilknyttet et fritidstilbud med kompetencer inden

for socialpædagogik til en specialskole. Specialskoler er ligesom specialklasserne opdelt i forhold til målgrupper.

Fritidstilbud

Elever med særlige behov kan enten være indskrevet på et almindeligt fritidstilbud eller et fritidstilbud for elever med særlige behov. Typen af fritidstilbud afhænger af elevens behov og mulighed for at indgå i fællesskab med øvrige elever. På begge typer fritidstilbud vil der være socialpædagogiske kompetencer tilknyttet.

5.3 Omfang af specialundervisning på landsplan

5.3.1 Hovedtal

På baggrund af den anvendte afgrænsning af specialundervisning og med udgangspunkt i de indsamlede data for de 12 udvalgte kommuner er udgifterne til specialundervisning på landsplan i skoleåret 2008/2009 estimeret. Endvidere er opgjort det samlede antal helårselever, som modtog specialundervisning i henholdsvis inkluderende former (dvs. almindelig specialundervisning og enkeltintegreret undervisning) og segregerede former (dvs. specialklasser og specialskoler).

Opregningen er foretaget med udgangspunkt i forholdet mellem antallet af elever i folkeskolen for hele landet i 2008 på den ene side og antallet af elever i de 12 udvalgte kommuners folkeskoler pr. 5. september 2008 på den anden. Elevantallet for de 12 kommuner udgør ca. 20 pct. af landets folkeskoleelever. Denne faktor er i en tilpasset form ligeledes anvendt til opregning af udgifter til både specialundervisning, PPR, befordring og fritidstilbud, jf. bilag B.

Det vurderes, at de udvalgte kommuner med udgangspunkt i den beskrevne udvælgelsesmetode er repræsentative for landets kommuner som helhed, og at en opregning ud fra den forholdsmæssige andel af alle elever giver et retvisende billede af det samlede ressourceforbrug og aktivitetsniveau for hele landet.

Antal elever

Der var ca. 17.100 elever i de 12 deltagende kommuner, som modtog specialundervisning i skoleåret 2008/09. Opregnet til landsniveau svarer det til ca. 84.000 elever eller 14,3 pct. af alle elever i folkeskolen. Heraf modtog ca. 51.000 elever specialundervisning i inkluderende undervisningsformer, dvs. almindelig specialundervisning eller enkeltintegreret undervisning, svarende til 8,7 pct. af alle elever i folkeskolen. Det omfatter elever, som modtager alt fra én specialundervisningstime om ugen, til elever med specialundervisning i den overvejende del af skoletiden, men som fortsat deltager i undervisningen i den almindelige folkeskole. Ca. 33.000 elever modtog undervisning i segregerede undervisningsformer, dvs. specialklasser eller specialskoler, svarende til 5,6 pct. af alle elever i folkeskolen, jf. tabel 5.1.

Tabel 1.1		
Tabeloverskrift		
Antal elever	12 kommuner	Opregnet til landsniveau
Specialundervisning i alt	17.092	84.079
Heraf		
Inkluderende former	10.433	51.324
Segregerede former	6.659	32.754
Elevandel	14,3	14,3

Anm.: Antal elever, der modtog specialundervisning i pct. af alle elever i folkeskolen.
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Udgifter

Udgifterne knyttet til de segregerede undervisningsformer til specialundervisning er både opgjort i en brutto- og en nettoopgørelse. Førstnævnte omfatter de samlede udgifter til de segregerede undervisningstilbud, mens der ved nettoopgørelsen er fra-regnet de udgifter, der alternativt ville være forbundet med at yde et almindeligt undervisningstilbud til de pågældende elever i den almindelige folkeskole, og som eleverne derfor under alle omstændigheder ville koste.

Nettopgørelsen tager således højde for, at alle elever som udgangspunkt koster den »almindelige« gennemsnittsudgift i folkeskolen, der kan opgøres til 53.449 kr. pr. elev, jf. bilag B, og kan således ses som et udtryk for de *meromkostninger*, der er forbundet med specialundervisningen i de segregerede undervisningsformer.

De samlede bruttoudgifter til specialundervisning udgjorde 9,68 mia. kr. på landsplan i skoleåret 2008/2009, mens nettoudgifterne udgjorde 7,94 mia. kr. Det svarer til henholdsvis 23,9 og 19,6 pct. af de samlede udgifter til folkeskolen, jf. tabel 5.2.¹

Opgørelsen viser, at det helt overvejende er den segregerede specialundervisning, der driver udgifterne. Udgifterne til specialklasser og specialskoler udgjorde således med 7,95 mia. kr. mere end 80 pct. af de samlede bruttoudgifter til specialundervisning i skoleåret 2008/2009. Heraf udgjorde udgifterne til interne skoler (på private opholdssteder) skønsmæssigt mellem ½ og ¾ mia. kr.

Herudover er det opgjort, at øvrige omkostninger i tilknytning til specialundervisning udgjorde ca. 3,1 mia. kr. på landsplan (brutto). Af disse udgjorde udgifterne til PPR 1,0 mia. kr., befodringsudgifterne var ca. 640 mio. kr., mens udgifterne til fritidstilbud for elever med særlige behov udgjorde knap 1,5 mia. kr.

De samlede bruttoudgifter til specialundervisning, inkl. ovenstående tilknyttede udgifter, var således på ca. 12,8 mia. kr. i skoleåret 2008/09. Nettoudgifterne var 11,1 mia. kr.

¹ De samlede udgifter til folkeskolen er her opgjort som summen af de regnskabsmæssige nettodriftsudgifter på funktion 3.22.01, 3.22.07 og 3.22.08 i den kommunale kontoplan.

Tabel 5.2
Ressourceforbruget på specialundervisningsområdet, skoleåret 2008/09

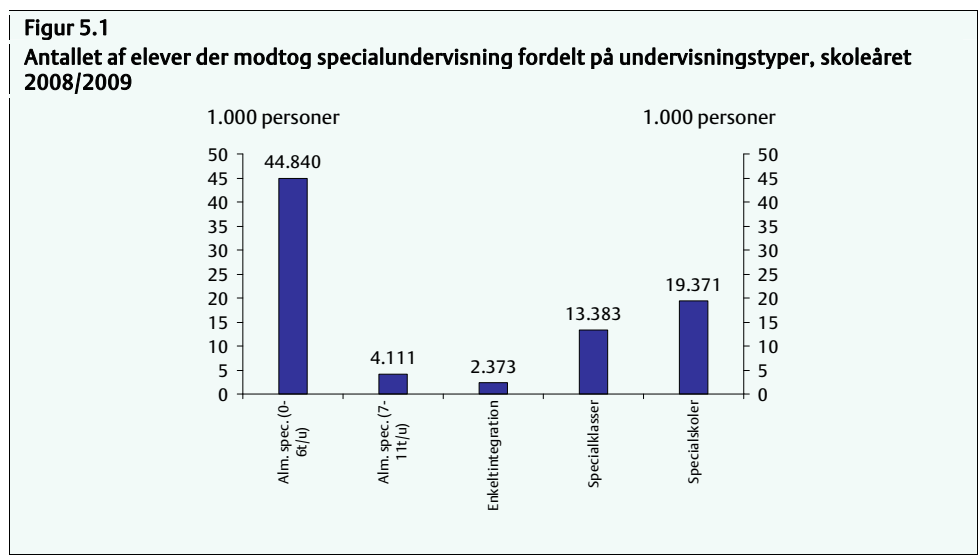
Udgifter (mio. kr.)	12 kommuner (brutto)	Opregnet til landsniveau	
		Brutto	Netto
Undervisning			
Specialundervisning i alt	1.969	9.688	7.936
Heraf			
Inkluderende former	353	1.741	1.741
Segregerede former	1.616	7.946	6.195
Udgiftsandel (pct.) ¹	23,9	23,9	19,6
Øvrige omkostninger relateret til specialundervisning			
Øvrige omkostninger i alt	563	3.147	3.147
PPR	209	1.029	1.029
Fritidstilbud	242	1.478	1.478
Befordring	112	640	640
Samlede omkostninger			
Udgifter i alt	2.533	12.835	11.083
Udgiftsandel (pct.) ²	29,7	29,7	25,7

1) Udgifter til specialundervisning i pct. af de samlede nettoudgifter til folkeskolen (funktion 3,22.01, 3.22.07 og 3.22.08). 2) Undervisningsudgifter og øvrige udgifter i pct. af de samlede nettoudgifter til folkeskolen mv. (funktion 3,22.01, 3.22.02... 3.22.08).
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Deloitte vurderer, at det opregnede udgiftsniveau giver et retvisende billede af udgifterne på landsplan. Det skyldes dels den måde, kommuneudvælgelsen er foretaget på, jf. Bilag B, og dels at de 12 kommuner udgør en forholdsvis stor andel af det samlede elevtal.

5.3.2 Fordeling på typer af specialundervisning

Mere end halvdelen af aktiviteten (elevtallet) på specialundervisningsområdet i skoleåret 2008/2009 var knyttet til den almindelige specialundervisning med et omfang på 0-6 timer ugentligt, jf. figur 5.1. De lidt mere omfattende, men fortsat inkluderende specialundervisningstyper i form af 7-11 timers støtte ugentligt samt enkeltintegration anvendes kun i meget begrænset omfang. For de segregerede tilbud anvendes de mest vidtgående tilbud på specialskoler i højere grad end pladser i specialklasser.



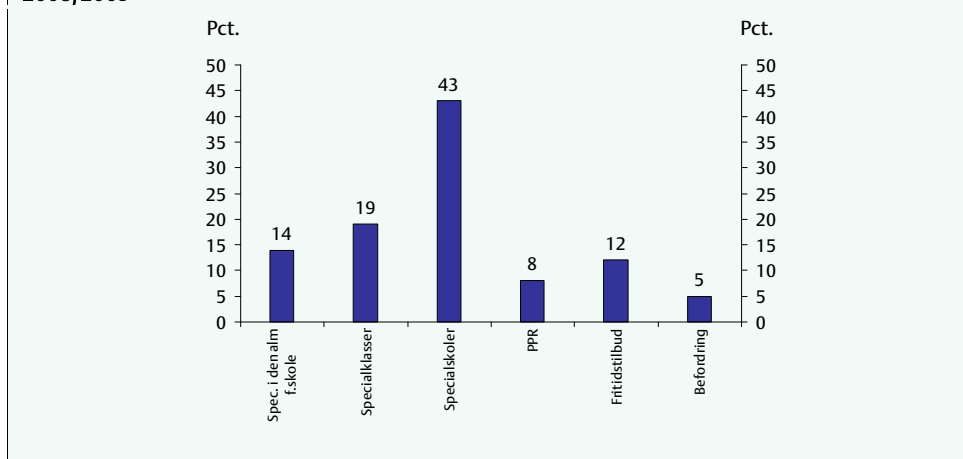
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Ovenstående aktivitetsfordeling tegner således et billede af, at specialundervisningsindsatsen i meget høj grad er koncentreret om den forholdsvis ekstensive støtte i de segregerede tilbud, mens mellemformerne i form af almindelig specialundervisning i 7-11 timer og enkeltintegration kun anvendes i begrænset omfang. Dette indikerer, at der ikke er en kontinuert stigende intensitet i støtten, men at elever med særlige behov, der ikke kan fastholdes i undervisningen i den almindelige folkeskole med en begrænset ugentlig støtte, i stedet segregeres til specialklasser og i særlig grad specialskoler.

Af de 19.371 elever på specialskoler kan det på basis af undersøgelsen skønnes, at ca. 3.000 elever går på interne skoler på private opholdssteder og lignende, samt at 1.000-2.000 går på kommunale heldagsskoler.

Denne fordeling af aktiviteten har en stor betydning for udgiftsniveauet til specialundervisning. I nedenstående figur 5.2 er vist fordelingen af udgifterne til specialundervisning samt øvrige udgifter (PPR, fritidstilbud og befordring) i skoleåret 2008/2009. Heraf fremgår det, at de segregerede tilbud (specialklasser og specialskoler) udgør 62 pct. af de samlede udgifter til specialundervisning inkl. øvrige udgifter, mens den almindelige specialundervisning, der ydes i inkluderende former, alene udgør 14 pct. af udgifterne.

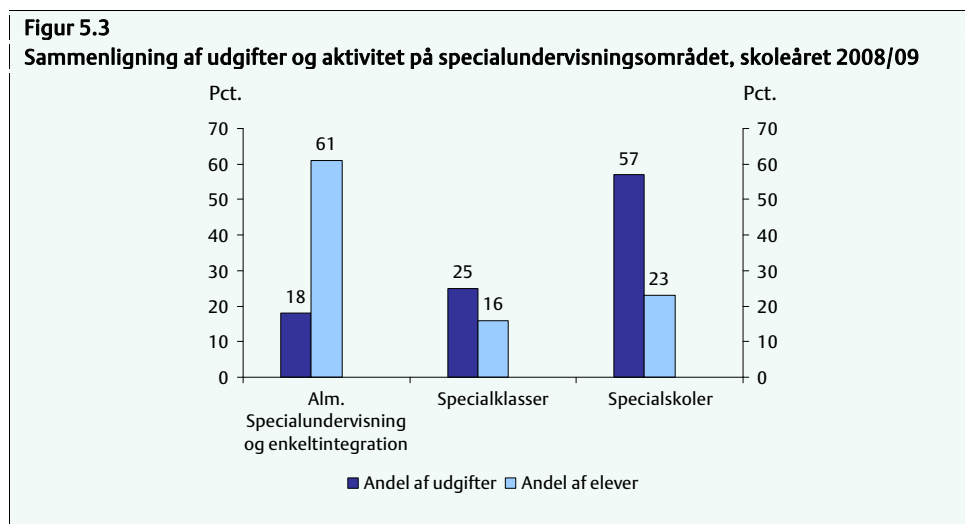
Figur 5.2
Samlede udgifter til specialundervisning procentuelt fordelt på udgiftstyper, skoleåret 2008/2009



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

På baggrund af ovenstående figurer er det således tydeligt, at der anvendes en meget stor del af udgifterne til specialundervisningen på en relativ lille målgruppe af elever med specialundervisningsbehov. Dette bliver særligt tydeligt ved en direkte sammenligning af aktiviteten og ressourceforbruget, jf. nedenstående figur 5.3.

Hvis der alene ses på den andel af udgifterne, der vedrører selve specialundervisningen og ikke medregnes øvrige udgifter til PPR, fritidstilbud og befordring, så udgør udgifterne til de segregerede tilbud 82 pct. af de samlede udgifter til specialundervisning, men vedrører alene 39 pct. af eleverne i specialundervisning.



Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

Deloitte vurderer, at der ved en omlægning af den nuværende indsats på specialundervisningsområdet, hvor en større andel elever end i dag modtager specialundervisning i den almindelige folkeskole, vil kunne frigøres væsentlige midler.

5.3.3 Gennemsnits- og enhedsudgifter

For at tegne et billede af specialundervisningsudgifternes størrelse i forhold til den enkelte folkeskoleelev er *gennemsnitsudgiften* forbundet med gennemførelsen af specialundervisningen gengivet i nedenstående tabel. Gennemsnitsudgiften angiver det gennemsnitlige ressourcetræk pr. folkeskoleelev alene forbundet med specialundervisning.

Den nationale gennemsnitlige udgift pr. elev i folkeskolen til specialundervisning og relaterede aktiviteter (PPR, fritidstilbud og befordring) var i skoleåret 2008/2009 på 21.859 kr. Dette svarer til ca. 29,7 pct. af kommunernes gennemsnitlige enhedsudgift til undervisning og beslægtede aktiviteter i folkeskolen (benævnt total gennemsnitsudgift = ca. 73.480 kr.²), jf. tabel 5.3.

² Beregnet som summen af 3.22.01...3.22.08 delt med antallet af elever i folkeskolen.

Tabel 5.4
Udgift pr. elev i folkeskolen fordelt på typer af specialundervisning

Kr.	Udgift pr. elev *
Almindelig specialundervisning og enkeltintegration	2.965
Specialklasser	4.197
Specialskoler	9.337
Gennemsnitsudgift til undervisning	16.499
- som pct. af total gennemsnitsudgift	22,5 pct.
PPR	1.752
Fritidstilbud	2.518
Befordring	1.089
Gennemsnitsudgift, i alt	21.859
- som pct. af total gennemsnitsudgift	29,7 pct.

Anm.: (*) Udgifterne pr. elev i folkeskolen er beregnet som det aggregerede udgiftsniveau pr. type af specialundervisning for de 12 kommuner multipliceret med opregningsfaktoren. Herefter delt med antallet af elever i folkeskolen.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010 og Danmarks Statistik.

Det ses i øvrigt af tabellen, at der som forventet er betydelig forskel på kommunernes udgifter til henholdsvis den inkluderende specialundervisning og den segregerede specialundervisning.

Kortlægningen af de 12 kommuners ressourceforbrug viser desuden, at der er meget stor forskel på *enhedsudgiften* pr. elev for den specialundervisning, der ydes i tilknytning til undervisningen i den almindelige folkeskole, og den specialundervisning, der ydes i specialklasser og på specialskoler.

Tabel 5.4 illustrerer de konsoliderede enhedsudgifter på tværs af kommunerne. På landsplan kostede en elev, som modtog enten almindelig specialundervisning eller enkeltintegreret undervisning i skoleåret 2008/09, i gennemsnit ca. 33.926 kr. ekstra i forhold til en »almindelig« folkeskoleelev (der ikke modtog specialundervisning) – svarende til, at den samlede enhedsudgift for en inkluderet elev i folkeskolen var 83.973 kr.³

Den samlede enhedsudgift for en specialklasseelev var heroverfor 184.540 kr.⁴, svarende til 134.493 kr. mere end en »almindelig« folkeskoleelev, mens enhedsudgiften for elever i specialskoler var 283.008 kr. i samme periode, svarende til 232.961 kr. mere end en »almindelig« folkeskoleelev, jf. tabel 5.5.

³ De 83.973 kr. er beregnet som summen af enhedsudgiften for den inkluderende specialundervisning (33.926 kr.) og enhedsudgiften for en »almindelig« folkeskoleelev, som ikke modtager specialundervisning (50.047 kr.). Sidstnævnte er beregnet med udgangspunkt i de samlede nettodriftsudgifter på konti 3.22.01 fratrukket udgifterne til specialklasser og den inkluderende specialundervisning, og herefter delt med antallet af folkeskoleelever ekskl. elever i specialklasser og specialskoler.

⁴ Enhedsudgiften for specialklasser er beregnet på baggrund af udgiftsniveauet som oplyst i forvaltningssurvey og aktiviteten som opregnet på baggrund af data fra skolesurvey.

Tabel 5.5
Enhedsudgifter på tværs af de 12 kommuner

Kr.	Enhedsudgifter på tværs af kommuner, brutto	Enhedsudgifter på tværs af kommuner, netto
Almindelig specialundervisning og enkeltintegration	83.973	33.926
Specialklasser	184.540	134.493
Specialskoler	283.008	232.961

Kilde: Deloitte dataindsamling, 2010.

Enhedsudgifterne varierer betydeligt mellem kommunerne⁵, og der kan med størst sikkerhed konkluderes på baggrund af de gennemsnitlige enhedsudgifter på tværs af 12 kommuner, som indikerer en klar og naturlig sammenhæng mellem omfanget af den ydelse, der tilbydes, og det tilhørende udgiftsniveau.

Det gælder således på tværs af kommunerne, at den inkluderende undervisningsform i gennemsnit er ca. 100.000 kr. billigere end en plads i en specialklasse. Endvidere er en specialklasseplads i gennemsnit ca. 100.000 kr. billigere end en plads på en specialskole.

5.3.4 Fordeling på henvisningsårsager

Det er som led i dataindsamlingen blevet kortlagt, hvordan de elever, der modtager specialundervisning fordeler sig på henvisningsårsager. Opdelingen af elever på henvisningsårsager er foretaget med udgangspunkt i den samme kategorisering, som anvendes af Danmarks Statistik i forbindelse med skoleledernes årlige elevindberetninger.

Kortlægningen viser, at langt den største del af den almindelige specialundervisning ikke overraskende vedrører elever med læse- og skrivevanskeligheder jf. figur 5.4. De fleste kommuner har faste procedurer og tilbud omkring læsning i indskolingen, hvilket er en væsentlig del af forklaringen. Der er dog ligeledes mange henvisninger til almindelig specialundervisning, der skyldes generelle indlæringsvanskeligheder, hvilket typisk karakteriserer elever med forsinket intellektuel udvikling, som har vanskeligt ved at leve op til de faglige krav i skolen. Disse elever har brug for mere tid, flere materialer, andre arbejdsgange og flere undervisningstimer end den gængse klassekammerat.

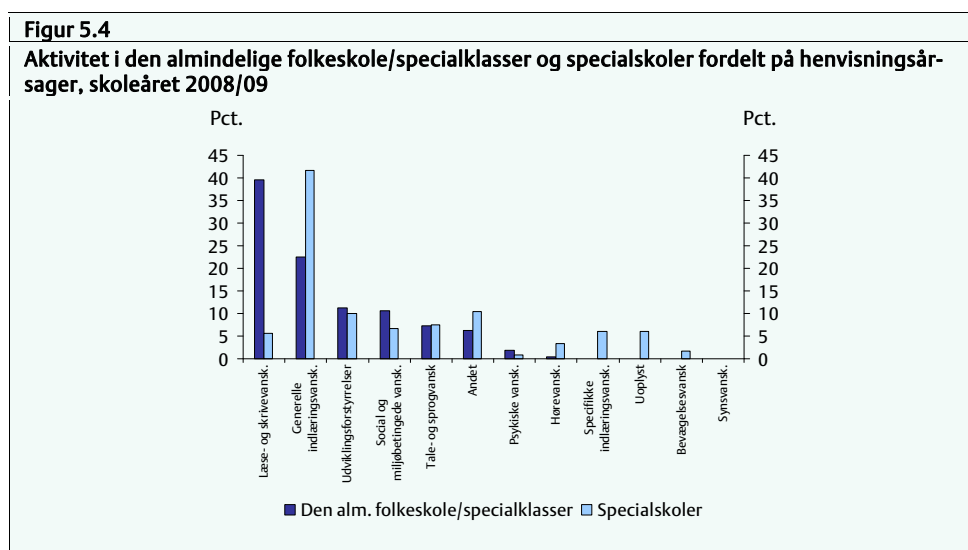
På specialskolerne er den mest dominerende henvisningsårsag generelle indlæringsvanskeligheder. Således oplyser forvaltningerne i de tolv kommuner, at mere end 40 pct. af alle specialskoleelever er henvist som følge af denne årsag, hvilket fx i Viborg

⁵ Enhedsudgifterne knyttet til almindelig specialundervisning og enkeltintegration varierer med mere end 30.000 kr. mellem den dyreste og billigste kommune. Desuden varierer enhedsudgifterne til henholdsvis specialklasser og specialskoler med mere end 50.000 og 150.000 kr. mellem den dyreste og billigste kommune.

Kommune imødekommes ved hjælp af to specialskoler udelukkende henvendt til elever med generelle indlæringsvanskeligheder.

Udover, at generelle indlæringsvanskeligheder udgør en dominerende henvisningsårsag til specialskoler, er det bemærkelsesværdigt, at der er en bred variation i forhold til, hvilke øvrige henvisningsårsager der overvejende tilgodeses i specialskolerne.

På baggrund af nedenstående figur og de kvalitative data fra kommunebesøgene vurderer udvalget på baggrund af Deloittes afdækning, at dette er et udtryk for, at der ikke på tværs af kommunerne er en tydelig og ensartet praksis for, hvilke typer af problemstillinger, der håndteres i den almindelige specialundervisning, og hvilke elever der henvises til de betydeligt dyrere specialskoletilbud. Dette kan være et udtryk for reelle forskelle i tyngden af fx generelle indlæringsvanskeligheder, udviklingsforstyrrelser eller sociale og miljøbetingede problemer. Deloittes indikerer imidlertid, at det er indtrykket fra kommunebesøgene, at det også er udtryk for lokale praksisser og visitationsprocesser, om en elev med bestemte henvisningsårsager gives et inkluderende eller et segregeret tilbud.



Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

Det bemærkes, at en forholdsvis stor andel elever er placeret under kategorien »andet« eller er »uoplyst«. Dette skyldes bl.a., at disse kategorier omfatter elever med mere end én henvisningsårsag.

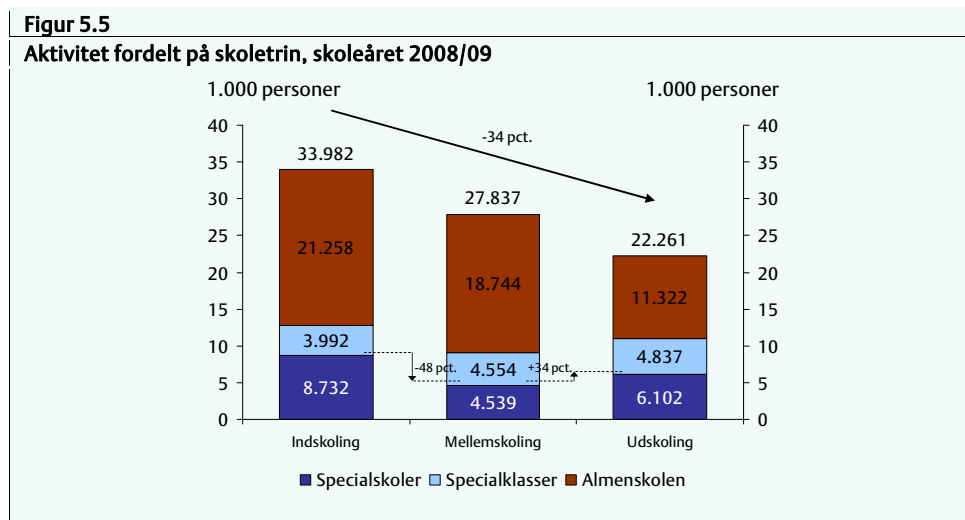
Kommunebesøgene har afdækket, at der opleves en særlig stor udfordring i forhold til såkaldte AKT-elever (adfærd, trivsel og kommunikation), og at AKT udgør et stort indsatsområde i kommunerne. Kommunerne uddanner fx AKT-vejledere, og de har generelt sat fokus på håndtering af AKT-elever.

Der kan imidlertid ikke siges noget præcist om omfanget af AKT-elever på landsplan, da der ikke indgår en særskilt AKT-kategori blandt de kategorier for henvisningsårsager, som Danmarks Statistik anvender, og som dataindsamlingen bygger på.

En væsentlig del af eleverne, der har »generelle indlæringsvanskeligheder« eller »sociale- og miljøbetingede vanskeligheder« vurderes imidlertid at være AKT-elever. Herudover kan der desuden være AKT-elever, som ikke modtager specialundervisning, og som derfor ikke indgår i opgørelsen.

5.3.5 Fordeling på skoletrin

Kortlægningen viser, at specialundervisning hyppigst ydes til børn i indskoling, og at aktiviteten herefter falder op igennem mellemskolen og udskolen, jf. figur 5.5.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er i særlig grad den almindelige inkluderende specialundervisning, der gives i indskoling. Der er endvidere en relativt stor population af elever, som allerede i indskoling starter i specialskoler. Dette vil ofte være børn, der også inden skolestart har haft behov for supplerende støtte eller har vidtgående fysiske og psykiske handicaps.

I udskoling sker igen en stigning i antallet af elever i specialskolerne. Dette blev på kommunebesøgene blandt andet forklaret med, at der i disse år sker en stigning i de boglige krav til eleverne, hvilket giver et øget behov for støtte til særligt elever med indlæringsvanskeligheder og adfærds-/kontaktproblemer og betyder, at skolerne oplever, at eleverne bliver vanskeligere at rumme i normalundervisningen.

Dele af aktivitetsmønstret omkring de segregerede tilbud vil dog også kunne forklares ud fra ændringer i henvisningspraksis, hvilket over årene kan have betydning for aktiviteten indenfor hvert af de specialiserede tilbud.

Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at det aggregerede aktivitetsniveau er faldende fra indskolingsfasen over mellemkolingsfasen til udskolingsfasen, hvilket står i kontrast til udviklingen i årgangsstørrelserne, da de største årgange er at finde i udskolingsfasen og de mindste i indskolingsfasen.

Det bemærkes i den forbindelse, at Danmarks Statistiks seneste opgørelse af aktiviteten på specialundervisningsområdet modsat peger på, at andelen af elever, der modtager specialundervisning, er størst fra 7. til 10. klasse.⁶

Den inkluderende indsats i den almindelige folkeskole foregår i størst udstrækning i indskolingsfasen og nedtrappes i de større klassetrin. Dette understøtter en generel holdning, som Deloitte fik indtryk af på kommunebesøgene, nemlig at elever med særlige behov skal opsamles og hjælpes så tidligt i skoleforløbet som muligt.

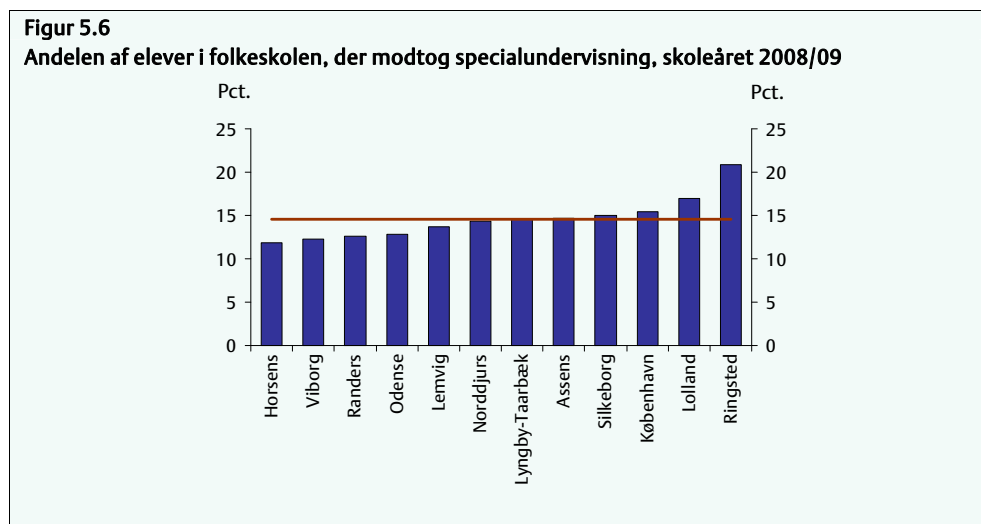
5.4 Udvalgte kommuners aktivitet og ressourceforbrug

Resultaterne af opregningen af aktivitet og ressourceforbrug til landsplan er præsenteret i foregående afsnit. Opregningen dækker over en vis variation på tværs af de deltagende kommuner, som gennemgås i det følgende.

5.4.1 Aktivitet

De 12 kommuner havde i alt ca. 17.092 elever, som modtog specialundervisning i skoleåret 2008/09. Dette svarer til, at gennemsnitligt 14,3 pct. af eleverne i folkeskolen modtog specialundervisning. Andelen varierer dog betydeligt fra 11,9 til 20,9 pct. blandt de 12 kommuner, jf. figur 5.6.

⁶ Danmarks Statistik: *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 311, 2. juli 2009.

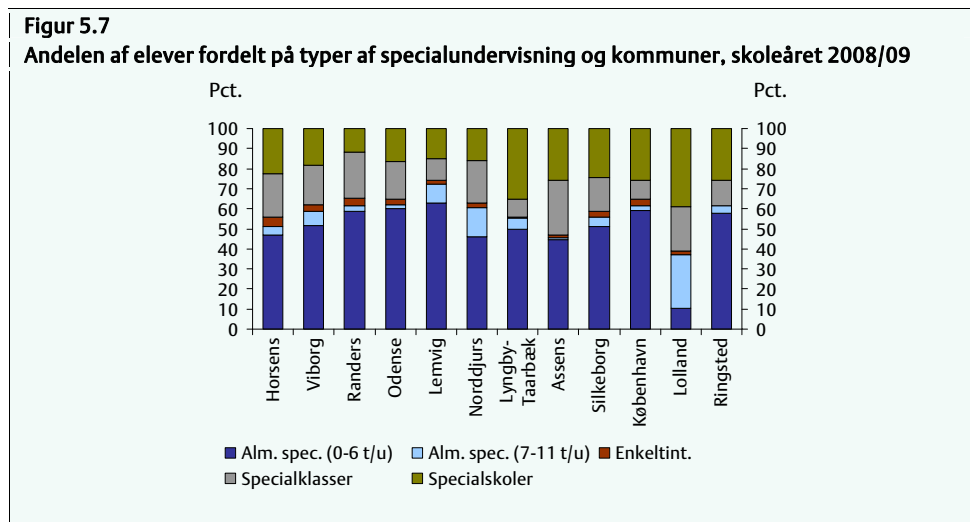


Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Der er også en væsentlig variation i fordelingen af inkluderende tilbud henholdsvis segregerede tilbud, jf. figur 5.7. I Lolland og Assens Kommuner er det således mere end halvdelen af specialundervisningsaktiviteten, der foregår i segregerede tilbud, mens det i Lemvig kun er ca. 26 pct.

I en række kommuner modtog mere end 35 pct. af de elever, som fik specialundervisning i skoleåret 2008/09, undervisning på en specialskole, mens den tilsvarende andel i andre kommuner var helt nede på under 15 pct.

Det tilsvarende gør sig gældende i forhold til anvendelsen af specialklasser, som mellem de tolv kommuner varierer mellem 9 og 27 pct. af det samlede elevtal på specialundervisningsområdet.

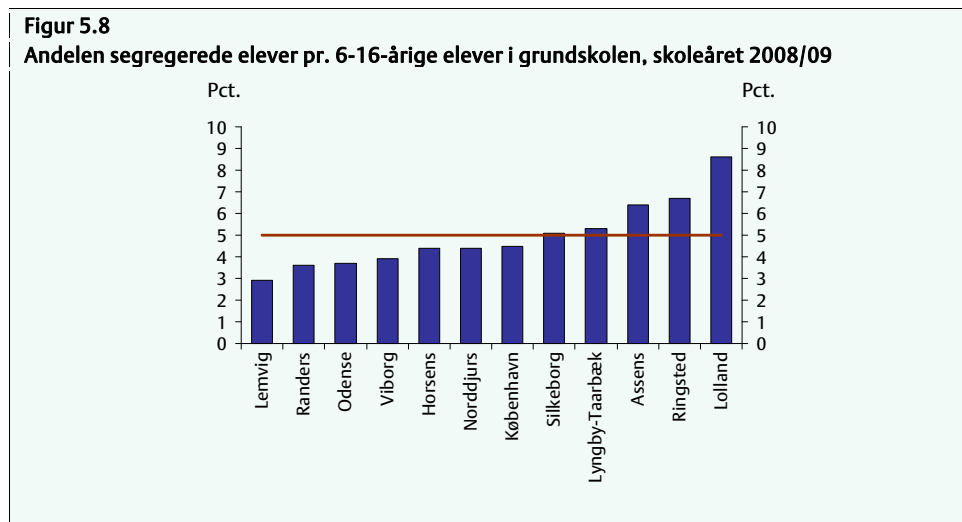


Anm.: Lolland Kommune skiller sig ud, da denne kommune har valgt at »grubeintegrere« elever med særlige behov i den almindelige klasseundervisning, hvilket afspejles i den relativt høje andel af almindelig specialundervisning i kommunen, som ydes 7-11 timer ugentligt.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

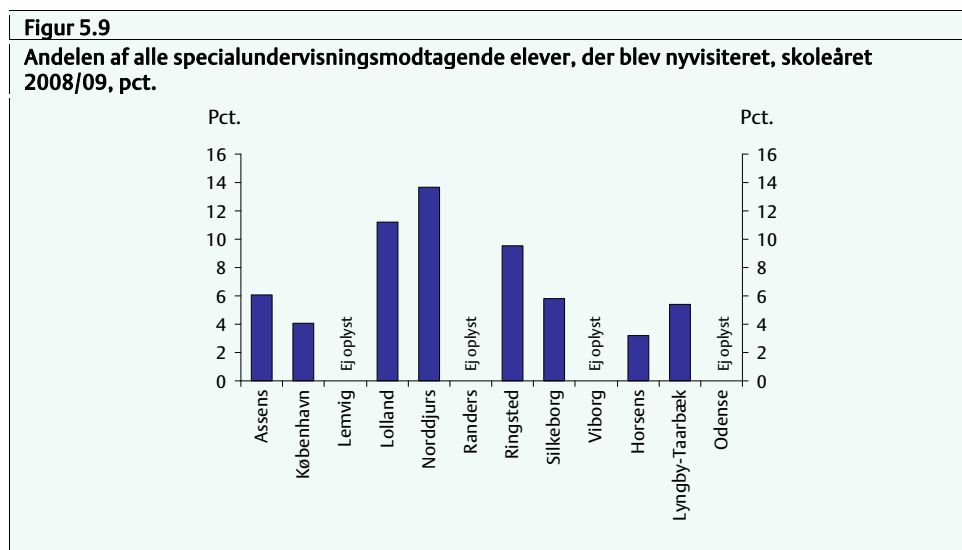
Denne variation i anvendelse af henholdsvis inkluderende og segregerede tilbud ses også i forhold til, hvor store andele af det samlede antal 6-16-årige skoleelever i kommunerne der segregeres til specialklasser og specialskoler.

Andelen af 6-16-årige børn i kommunerne, som modtog specialundervisning i enten specialklasser eller på specialskoler i skoleåret 2008/09 – kaldet segregeringsgraden – varierede således fra 2,9 pct. til 8,6 pct. blandt kommunerne, jf. figur 5.8.



Anm.: Det bemærkes, at Ringsted Kommune i en kommentar har udtrykt usikkerhed i forhold til det opgjorte antal segregerede elever i kommunen.
 Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

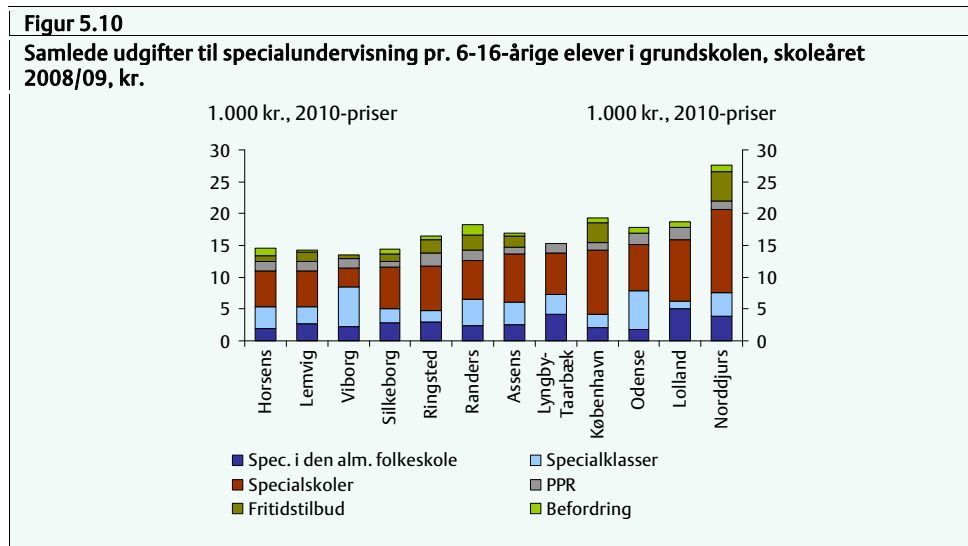
Det bemærkes, at antallet af nyvisiterede elever i skoleåret 2008/09 varierer betydeligt mellem kommunerne, jf. figur 5.9, og at det markant højeste antal af nyvisiterede elever var i de tre kommuner, som også var blandt de kommuner med det højeste udgiftsniveau pr. elev.



Anm.: Det bemærkes, at Ringsted har udtrykt usikkerhed i forhold til det opgjorte antal segregerede elever.
 Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

5.4.2 Ressourceforbrug

Også i forhold til kommunernes gennemsnitlige udgifter pr. elev til specialundervisning er der en væsentlig spredning. Den samlede gennemsnitsudgift pr. kommune pr. 6-16-årige elever i grundskolen (inkl. udgifter til PPR, fritidstilbud og befordring) varierer således mellem ca. 13.500 kr. og 27.650 kr. blandt de 12 kommuner, jf. figur 5.10⁷. I alle kommuner udgør de segregerede tilbud den overvejende del af udgifterne.



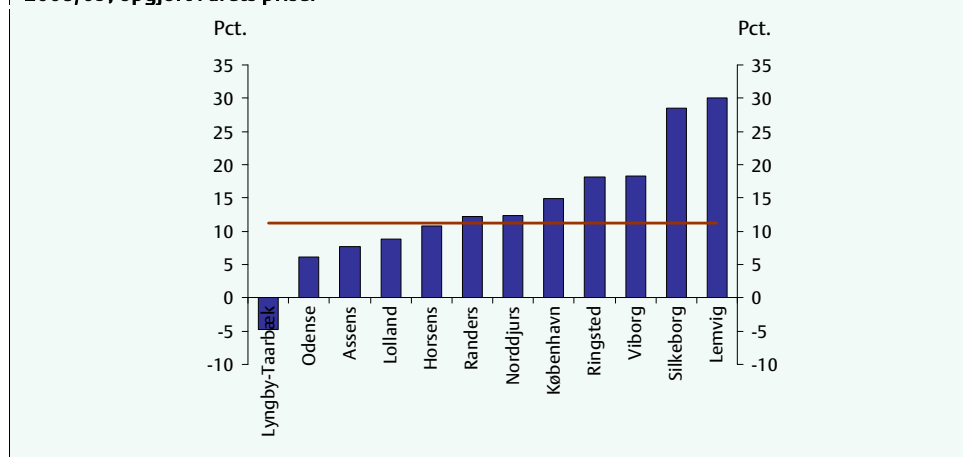
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010 og Danmarks Statistik.

Det ses af ovenstående figur, at der særligt eksisterer variation imellem kommunernes udgifter til specialskoler. Her spænder udgiftsintervallet fra 3.000 kr. til 13.000 kr., hvilket indikerer tilstedeværelsen af et forbedringspotentiale blandt de kommuner placeret i den højeste ende af intervallet.

De segregerede tilbud trækker, som det fremgår af ovenstående, klart hovedparten af ressourcerne på specialundervisningsområdet. Ses der på udgiftsudviklingen på de segregerede tilbud, dvs. både specialskoler og specialklasser, fremgår det, at udgifterne mellem skoleårene 2007/08 til 2008/09 i gennemsnit steg med 11,2 pct. i de 12 kommuner. Dette dækker dog over en betydelig spredning, jf. figur 5.11.

⁷ Det bemærkes, at nettoudgifterne til fritidstilbud for Lyngby-Taarbæk Kommune, Lolland Kommune og Odense Kommune ikke er blevet oplyst og derfor ikke er medregnet. Det samme gør sig gældende for befordringsudgifterne for Viborg Kommune og Lyngby-Taarbæk Kommune.

Figur 5.11
Samlet vækst i udgifterne til segregeret specialundervisning pr. 6-16-årige, skoleåret 2007/08-2008/09, opgjort i årets priser



Anm.: Der bemærkes at her er knyttet en mindre usikkerhed til tallene, da en række kommuner bl.a. ikke har været i stand til at opgøre nettoudgiften knyttet til køb og salg af pladser i specialklasser, og dermed ikke kunne korrigeres korrekt herfor.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

En af de faktorer, som eventuelt kan påvirke kommunernes udgifter til specialundervisning, er forskelle i socioøkonomiske forhold.

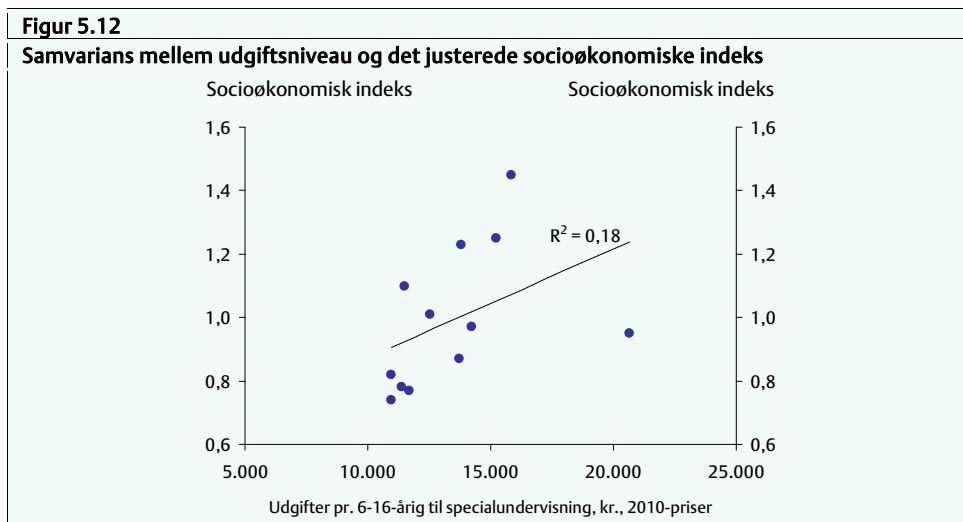
En kommunes socioøkonomiske forhold kan beskrives med udgangspunkt i det generelle socioøkonomiske indeks, der anvendes som led i det kommunale udlignings- og tilskudssystem, og som angiver en kommunes relative udgiftsbehov i forhold til andre kommuner på basis af en lang række socioøkonomiske kriterier vedrørende bl.a. befolkningens alderssammensætning, indkomst- og uddannelsesniveau mv.

Deloitte har imidlertid fundet, at en sammenligning af de 12 kommuners ressourceforbrug på specialundervisningsområdet og deres socioøkonomiske forhold bør baseres på et justeret socioøkonomisk indeks, der alene omfatter følgende kriterier, som vurderes direkte relevante for omfanget af specialundervisning i en kommune:

- Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse
- Antal udlejede beboelseslejligheder
- Antal familier i visse boligtyper
- Antal børn i familier med lav uddannelse
- Antal personer med lav indkomst
- Antal indvandrere og efterkommere

Kommunernes specialundervisningsudgifter (ekskl. PPR, fritid og befordring) pr. 6-16-årige elever i grundskolen er nedenfor sammenholdt med dette mål for kommu-

nernes socioøkonomiske profil, jf. figur 5.12, hvor en værdi større end 1 angiver, at kommunen har et udgiftsbehov, der er relativt større end gennemsnittet – og omvendt.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010 og Indenrigs- og Socialministeriet.

Figuren viser, at der er væsentlige forskelle i de 12 kommuners socioøkonomiske forhold, og at en del af variationen i de 12 kommuners udgifter til specialundervisning kan skyldes socioøkonomiske forhold. Figuren indikerer imidlertid også, at indretningen af kommunernes organisatoriske og styringsmæssige forhold har betydning for kommunernes ressourceforbrug på området, hvilket er udgangspunktet for analysen i kapitel 6.

5.5 Køb- og salg af pladser mellem kommuner

Kommunerne overtog i forbindelse med kommunalreformen langt hovedparten af de tidligere amtslige specialskoler, som typisk modtog elever fra flere kommuner, jf. kapitel 3. Der foregår i dag en forholdsvis betydelig »handel« med specialundervisningspladser på tværs af kommunegrænserne, og dette spiller en stor rolle i kommunerne i forhold til styring af udgifter.

Anvendelsen af specialundervisningstilbud i andre kommuner vedrører ofte køb af pladser i segregerede tilbud, som kommunen ikke selv råder over eller mangler ekspertisen til at levere, men kan også have sammenhæng med fx anbringelser uden for hjemmet. Anvendelse af mellemkommunale tilbud kan ligeledes være afledt af forældres anvendelse af muligheden for frit valg. Undersøgelsen viser dog, at sidstnævnte samlet set har et meget begrænset omfang. I mange tilfælde har kommunerne overtaget de gamle amtslige segregerede tilbud, som de øvrige kommuner stadigvæk køber pladser på.

Selvforsyningsgraden for specialskoler – opgjort som andelen af egne pladser i specialskoler i forhold til det samlede forbrug af pladser i specialskoler – varierer mellem kommunerne. I 5 af de 12 kommuner er selvforsyningsgraden under 80 pct., jf. figur 5.13. Der er ikke overraskende en tendens til, at de største kommuner har den højeste selvforsyningsgrad.



Anm.: Selvforsyningsgraden er opgjort som andelen af egne pladser i specialskoler i forhold til det samlede forbrug af pladser i specialskoler.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Nogle kommuner er presset af takststigninger og tillægsydelser, som kommunerne ikke selv oplever, at de kan forudsige og dermed styre.

Dette hænger sammen med, at kommunerne overgiver handlekompetencen til den kommune, som de køber en plads hos, og den anden kommune får derved ansvaret for tilsyn, bevillinger af ekstra ydelser samt ansvaret for at sikre en effektiv drift af tilbuddet.

Derudover giver den mellemkommunale afregningsform anledning til udfordringer for nogle kommuner. De oplever således, at der ikke er klare standarder for afregninger, og at det er uklart, hvad taksten specifikt omfatter, herunder fx om overhead er med i beløbet.

På baggrund af ovenstående er der derfor i stigende grad et ønske hos kommunerne om at være selvforsynende med specialiserede tilbud for bedre at styre området og undgå konsekvenserne ved uforudsete takststigninger og tillægsydelser samt for at sikre tilbud tæt på borgerne.

Nogle kommuner laver aftaler med nabokommuner om køb og salg af pladser for på den måde at sikre et tilstrækkeligt udbud af pladser så tæt på kommunen som muligt.

Kortlægningen har vist, at der er stor forskel på, i hvilket omfang de enkelte kommuner køber og sælger pladser på specialundervisningsområdet, jf. tabel 5.6.

Tabel 5.6					
Køb og salg af pladser på segregerede tilbud					
1.000 kr.	Specialskoler		Specialklasser		Nettokøb af pladser i alt
	Køb	Salg	Køb	Salg	
Horsens	15.227	11.697	0	3.726	- 196
København	33.285	12.570	-	-	20.715
Lemvig	8.484	2.022	7.372	10.185	3.649
Lolland	20.180	10.068	-	-	10.112
Norddjurs	27.606	25.460	1.604	3.124	626
Odense	2.534	24.050	0	21.874	- 43.390
Randers	3.615	42.495	19.900	2.894	- 21.874
Ringsted	6.528	32.821	470	53.105	- 78.928
Silkeborg	20.568	15.936	3.401	7.425	608
Viborg	32.413	13.071	9.471	3.312	25.501

Anm.: Assens Kommune og Lyngby-Taarbæk Kommune har ikke oplyst data og indgår derfor ikke i opgørelsen.
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det fremgår af tabellen, at der er en relativ stor udveksling og omsætning i forbindelse med køb og salg af pladser på segregerede tilbud imellem kommunerne.

Nogle kommuner har markant flere udgifter til køb af pladser, end de får ind af indtægter fra salg af pladser på segregerede tilbud, hvilket indikerer en høj grad af afhængighed af ekspertise ude fra. Det gælder især køb af pladser på specialskoler.

Omvendt ses det, at især tre kommuner – Ringsted, Odense og Randers – har relativt store nettoindtægter som følge af salg af pladser til andre kommuner. Dette er bl.a. et udtryk for, at disse kommuner har overtaget segregerede tilbud fra de tidligere amter, som andre kommuner er afhængige af at købe pladser hos. For Ringsted kommune gælder det især salg af pladser i specialklasser, mens Randers Kommune har store indtægter fra salg af pladser på specialskoler. Odense Kommune sælger mange pladser fra begge typer af segregerede tilbud.

Geografi, kommunestørrelse og historik lader til at spille en væsentlig rolle i forhold til, om en kommune i højere grad sælger end køber pladser på segregerede tilbud. Odense Kommune og Ringsted Kommune ligger eksempelvis geografisk fordelagtigt placeret i midten af henholdsvis Fyn og Sjælland omgivet af mange kommuner, som har behov for tilkøb af segregerede tilbud. Odense Kommune har qua sin relativt store kommunestørrelse både kapaciteten og efterspørgslen til at opbygge egne segregerede

rede tilbud. Endelig har det betydning, at Odense, Ringsted og Randers kommuner i forbindelse med kommunalreformen har overtaget tidligere amtslige segregerede tilbud, som især nabokommunerne køber pladser hos.

Samlet set spiller antallet og specialiseringsgraden af en kommunes segregerede tilbud en væsentlig rolle i forhold til dels at have en høj selvforsyningsgrad, som er med til at holde børnene hjemme i kommunen, og dels have et stort udbud af pladser, som andre kommuner er afhængige af at købe.

5.6 Registreringspraksis

Det kan generelt konstateres, at de 12 kommuner har en nogenlunde ens registreringspraksis for så vidt angår registrering af de forskellige typer af specialundervisning, dvs. almindelig specialundervisning, enkeltintegration, specialklasser og specialskoler.

Det er dog også kendetegnende, at kommunerne i dag registrerer en lang række data vedrørende specialundervisning forskelligt, og at de på flere punkter oplever udfordringer i forhold til at foretage en systematisk registrering af styringsrelevante data. Det drejer sig dels om registrering af data vedrørende udgifter til specialundervisning og dels om registrering af aktiviteter, herunder henvisningsårsager og målgrupper, dvs. elever med specifikke behov.

5.6.1 Registrering af udgifter

I forbindelse med registrering af udgifter til specialundervisning og beslægtede aktiviteter leverer skolerne data vedrørende afholdte udgifter henblik på opgørelse af udgifter i den kommunale kontoplan.

Ser man nærmere på de 12 kommunernes konteringspraksis, viser der sig en række forskelle i den måde, hvorpå kommunerne konterer udgifter til specialundervisning og beslægtede aktiviteter. Således konterer to af kommunerne udgifter til specialklasser på funktion 3.08 (specialskoler), mens udgifterne hertil i de fleste andre kommuner konteres på funktion 3.01 (folkeskoler).

Der er også en variation i konteringen af udgifter til fritidstilbud til elever med særlige behov, hvor flertallet af kommunerne benytter 3.05 (skolefritidsordninger), mens nogle kommuner konterer denne udgift på funktion 3.08 (specialskoler). Endelig anvendes funktion 3.06 (befordring af elever i grundskolen) af de fleste kommuner til udgifter til befordring, mens nogle kommuner konterer befordring under funktion 3.08 (specialskoler). To kommuner (Lolland Kommune og Norddjurs Kommune) anvender kun funktion 3.08 til specialundervisning og beslægtede aktiviteter, dvs. både specialklasser, specialskoler og fritidstilbud.

Derudover er der en tendens til, at skolerne inden for en kommune opgør forskellige udgiftstyper på samme konto, fx konteres udgifter til specialklasser sammen med ud-

gifter til almindelig specialundervisning. Hertil skal det bemærkes, at ingen kommuner opererer med en detaljeret kontoplan på skolerne, hvor udgifter til den almindelige specialundervisning registreres særskilt. Dette gør det svært præcist at angive forbruget til specialundervisning i de almindelige folkeskoler, herunder om forbruget er i overensstemmelse med budgettet.

Da der anvendes samme konteringsnummer til flere udgiftstyper, er det svært at adskille disse og dermed danne sig et overblik over udgiftsudviklingen på de enkelte udgiftstyper. Det betyder, at forvaltningen i de enkelte kommuner ikke i tilstrækkelig grad har adgang til styringsrelevant information til at sikre en løbende opfølgning og styring af udgifterne.

Deloitte vurderer, at det er svært at danne sig et fuldstændigt overblik over de specifikke udgiftstyper til specialundervisning på landsplan, som følge af at kommunerne anvender forskellige funktioner for samme udgiftstype.

5.6.2 Registrering af aktiviteter og henvisningsårsager

I forbindelse med registrering af aktiviteter har skolerne mulighed for at indberette de elever, der modtager specialundervisning i fagsystemer som fx KMD Elev eller TEA (Tabulex). Ud fra hver elev er det ligeledes muligt at registrere timetal og henvisningsårsag. Data fra fagsystemerne indberettes til Danmarks Statistik, som indsamler data på vegne af Undervisningsministeriet.

Derudover kan forvaltningen i den enkelte kommune løbende trække tal fra fagsystemerne med henblik på at få overblik over specialundervisningen i kommunen. Det er dog forskelligt fra kommune til kommune, hvor mange data vedrørende specialundervisning der trækkes fra fagsystemerne i løbet af året.

Udover antallet af elever har skolerne også mulighed for at registrere de målgrupper, der har behov for særlig støtte og specialundervisning, opgjort ud fra henvisningsårsag, som beskriver karakteren af det behov, eleven har, fx om der er tale om generelle indlæringsvanskeligheder eller specifikke indlæringsvanskeligheder mv. Praksis er her, at skolerne primært registrerer elevernes behov og henvisningsårsager i handleplaner og elevplaner, mens registreringen af henvisningsårsager i mindre grad foretages ensartet og systematisk og ved anvendelse af strukturerede data i fagsystemerne. Opgørelsen af den præcise henvisningsårsag og elevens specifikke behov – som ellers kan være styringsmæssigt relevant for kommunen – fremgår derfor typisk kun af handleplanerne og er således sjældent systematisk registreret. Det forhold, at de registrerede »rådata« i fagsystemerne ikke nødvendigvis er tilpasset de styringsmæssige behov, som kommunen har, kan medvirke til at forklare, at de kun i mindre omfang gør brug af de indberettede data.

Kommunerne har generelt svært ved entydigt at definere og afgrænse de forskellige typer af elever, som har behov for forskellige typer af specialundervisning. Dette giver sig bl.a. til udtryk i, at kommuner og skoler enten opgør deres elever forskelligt

eller i vid udstrækning benytter kategorien »andet« og »uoplyst« i indberetningen af data om henvisningsårsager fra fagsystemerne til Danmarks Statistik. En af udfordringerne er bl.a., at de nuværende henvisningsårsagskategorier ikke er gensidigt udelukkende, og at eleverne ofte har flere behov (henvisningsårsager), som ikke kan indfanges af én kategori. Derudover er der en tendens til, at kommunerne og skolerne lokalt anvender deres egne kategorier, som giver mening for dem, men som afviger fra andre skolers og kommuners kategorisering af målgrupper og henvisningsårsager. Det betyder, at der er en stor gråzone af elever, som ikke opgøres entydigt i forhold til målgruppe og henvisningsårsag på tværs af kommuner og skoler.

Nogle kommuner er så småt begyndt at arbejde med systematisk kategorisering og indsamling af data vedrørende målgrupper. En udfordring er her uensartet registreringspraksis på tværs af skolerne, som skal levere de data, der muliggør en systematisk kategorisering.

Generelt gælder det dog for specialundervisningsområdet ligesom for børne- og ungeområdet og de øvrige specialiserede områder på socialområdet, at der i praksis ikke anvendes fælles begreber for hverken målgrupper, ydelser eller tilbudstyper. Med DUBU-projektet (Digitalisering af udsatte børn og ungeområdet) er det intentionen bl.a. at implementere fælles begreber, som kan medvirke til at understøtte en ensartet registreringspraksis.

Deloitte har på baggrund af sine analyser vurderet, at kommunerne generelt ikke har en præcis eller fælles definition af målgrupper, hvilket gør det vanskeligt at opgøre det præcise omfang af elever, som modtager specialundervisning fordelt på henvisningsårsag, i fagsystemerne. Manglende kategorisering af målgrupper medfører, at det er svært at skabe et samlet overblik over omfanget af ressourcer til specifikke målgrupper samt etablere et systematisk grundlag for opfølgning på indsatserne. Kommunerne har dermed vanskeligt ved præcist at synliggøre, hvilke typer målgrupper de samlet set har, hvad de koster, hvilken type specialundervisning de modtager samt omfanget af de ydelser, de modtager.

6. Analyse af ressourceforskelle

Der blev i det foregående kapitel opgjort et samlet aktivitetsniveau og ressourceforbrug på specialundervisningsområdet i de 12 kommuner og på landsplan på baggrund af afdækningen af 12 danske kommuner. Opgørelsen viste en spredning kommunerne i forhold til sammensætningen af deres aktivitet på området og deres tilhørende ressourceforbrug.

Dette kapitel søger at afdække, hvilke faktorer som kan forklare de identificerede forskelle i de 12 kommuners ressourceforbrug. Der fokuseres her på de organisatoriske og styringsmæssige forhold, som kommunerne selv har mulighed for at tilrettelægge og påvirke.

Analysen leder frem til en vurdering af, hvilken overordnet retning kommunerne med fordel kan udvikle deres organisering og styring på specialundervisningsområdet, mens de konkrete løsningsforslag i forlængelse heraf er opstillet i kapitel 2.

Analysen af de 12 kommuners organisatoriske og styringsmæssige forhold baserer sig på de kvantitative data fra de gennemførte spørgeskemaundersøgelser suppleret med de indsamlede kvalitative data fra afholdte kommunebesøg, som Deloitte har foretaget på vegne af udvalget.

Det bemærkes, at analysen alene peger på en række *mulige* sammenhænge. Analysen baserer sig således på et datagrundlag for en stikprøve på 12 kommuner. Dette indebærer, at datagrundlaget generelt er for begrænset til, at det via formaliserede modeller er muligt at identificere statistisk signifikante årsagssammenhænge og egentlig kausalitet. Det ville forudsætte data fra et betydeligt større antal kommuner.

Desuden baserer analysen sig på en ressourceopgørelse fra skoleåret 2008/09. De opgjorte udgiftsniveauer er dermed resultatet af den styringspraksis, som har været gældende gennem en længere årrække, herunder fra før kommunalreformen – hvor også finansieringsreglerne var markant anderledes, jf. kapitel 3.

Undersøgelsen viser, at der i de fleste kommuner er sket væsentlige ændringer i organisering og styringspraksis på specialundervisningsområdet de senere år, og disse ændringer er i mange tilfælde endnu under implementering og dermed ikke fuldt indfaset. Det er således en metodisk udfordring i forhold til identifikation af mulige årsagsforklaringer på de opgjorte udgiftsforskelle, at udgiftsniveauet i de enkelte kommuner generelt ikke kan ses som et resultat af de aktuelt gældende organiserings- og styringsmodeller. For at tage højde for denne metodiske usikkerhed, baserer analysen sig dog også på kvalitative observationer fra de gennemførte kommunebesøg. De kvalitative data anvendes således til at kvalificere og underbygge de mulige sammenhænge, som identificeres i analysen.

Den anvendte metode til analyse af kommunernes ressourceforbrug vil indledningsvis blive beskrevet, hvorefter hver af de mulige forklaringsfaktorer vil blive gennemgået og analyseret nærmere. Endvidere vil der blive foretaget en tværgående analyse af, hvilke faktorer, der især påvirker kommunernes ressourceforbrug til specialundervisning.

6.1 Organisatoriske og styringsmæssige forhold

Kommunernes samlede ressourceforbrug på specialundervisningsområdet vil helt grundlæggende afhænge af *aktiviteten* på området opgjort som antal elever med særlige behov i kommunen, og af omkostningerne knyttet til de *ydelser*, som iværksættes i forhold til disse elever. Kommunernes ressourceforbrug kan derfor udtrykkes ved nedenstående, simple matematiske funktion:

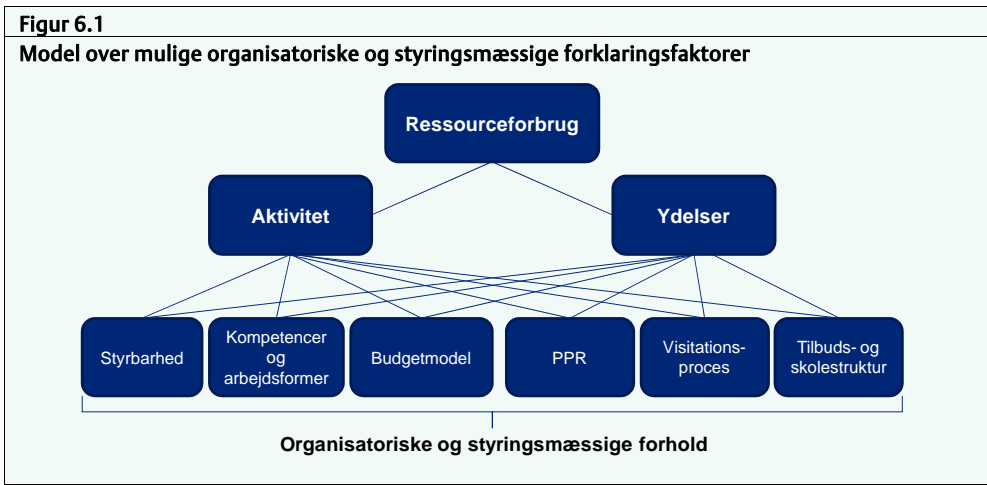
$$\text{Ressourceforbrug} = f(Q,P),$$

hvor Q = aktivitet og P = omkostninger forbundet med en given ydelse

Der er flere forhold, som kan antages at have en betydning for såvel aktiviteten på specialundervisningsområdet, som de ydelser kommunen iværksætter.

I det følgende fokuseres på de aspekter omkring organisering og styring, der har en mere generel og tværgående karakter, og som derfor – i større eller mindre omfang – kan antages at påvirke aktiviteten og ressourceforbruget på specialundervisningsområdet på tværs af kommuner.

De faktorer, som vil blive belyst i forhold til, om de har en betydning for kommunernes ressourceforbrug, er gengivet i nedenstående model, jf. figur 6.1.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Hver af de seks organisatoriske og styringsmæssige forklaringsfaktorer er udledt på baggrund af dataindsamlingen, herunder de gennemførte kommunebesøg samt de afholdte workshops med kommunerne, jf. bilag B. Hver af de seks forklaringsfaktorer vil i det følgende blive gennemgået særskilt.

De generelle kendetegn, som – på tværs af kommunerne – knytter sig til hver af de enkelte organisatoriske og styringsmæssige forhold vil kort blive beskrevet, og der vil blive foretaget en analyse af, hvilken påvirkning forklaringsfaktoren i givet fald har på ressourceforbruget.

Som et led i analysen af kommunernes ressourceforskelle på specialundervisningsområdet, vil der i forhold til hver af de seks forklaringsfaktorer ske en kategorisering af de 12 kommuner. Kategoriseringen har til hensigt at tydeliggøre de forskelle, der kendetegner den måde, de 12 kommuner har valgt at organisere og styre specialundervisningsområdet på.

Kategoriseringen af kommunerne vil for hver forklaringsfaktor ske med udgangspunkt i de to organisatoriske og styringsmæssige dimensioner, som efter drøftelse med de 12 kommuner er identificeret, som de væsentligste. For forklaringsfaktoren »budgetmodel« udgør de to dimensioner fx spørgsmålet om modellernes grad af henholdsvis »decentralt ansvar og incitamenter« og »transparens og accept«.

Placeringen af kommunerne i forhold til hver af dimensionerne i kategoriseringsmodellerne er baseret på en række relevante indikatorer, som er udledt af den gennemførte survey blandt skolelederne. De enkelte indikatorer vil blive gennemgået i tilknytning til forklaringsfaktorerne.

Det bemærkes, at kommunerne er placeret *relativt* i forhold til hinanden i de enkelte kategoriseringsmodeller, og at der således er tale om, at kommunernes budgetmodeller fx alle reelt er forholdsvis centraliserede, men i forskelligt omfang decentraliseret en del af finansieringsansvaret til skolerne.

6.2 Budgetmodel

Budgetmodellerne i de 12 kommuner er alle forholdsvis centraliserede, og ingen kommuner har decentraliseret finansieringsansvaret for specialundervisning fuldt ud til skolerne. Modellerne tilskynder som følge heraf ikke i dag umiddelbart skolerne til inklusion. Skolelederne oplever herudover kun i mindre grad de eksisterende budgetmodeller som retfærdige og gennemsigtige, og finder ikke, at modellerne i særlig grad fremmer hverken en hensigtsmæssig økonomistyring eller skolens pædagogiske målsætninger. På baggrund af analysen vurderer Deloitte, at der kan opnås en mere effektiv ressourceudnyttelse ved at decentralisere finansieringsansvaret til skolerne og anvende økonomiske incitamenter, som kan fremme både inklusion og større omkostningseffektivitet.

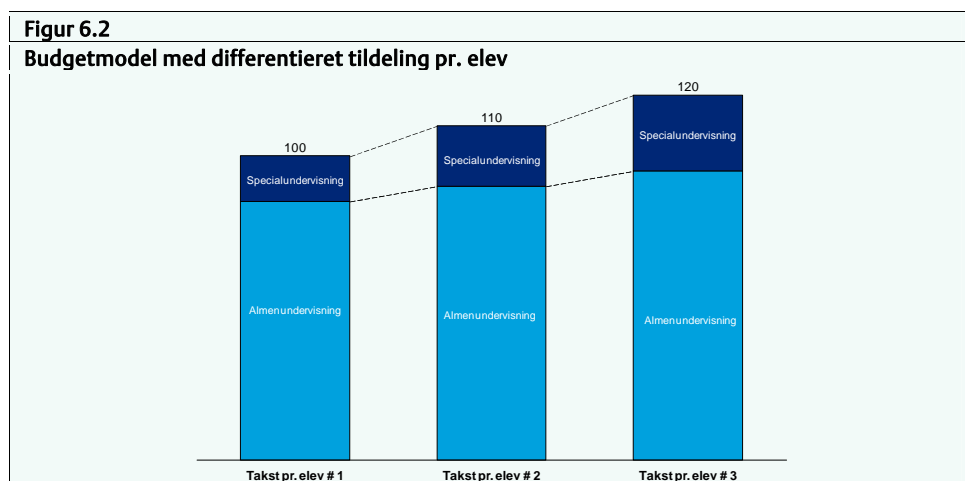
Den valgte budgetmodel på specialundervisningsområdet kan have betydning for kommunernes ressourceforbrug.

Den måde, som kommunen vælger at tildele ressourcer på til specialundervisningsområdet, kan fx i forskelligt omfang forventes at understøtte inklusion af elever med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole og påvirke henvisningen til og aktiviteten i specialiserede tilbud uden for skolen mv.

Udover at fremme pædagogiske målsætninger om at fastholde elever i nærmiljøet mv. kan en større grad af inklusion alt andet lige føre til en mere omkostningseffektiv ressourceudnyttelse på specialundervisningsområdet, da specialiserede undervisnings-tilbud på specialskoler eller i specialklasser uden for den almindelige folkeskole snævert set er dyrere for kommunen, jf. foregående kapitel.

De gennemførte kommunebesøg har vist, at kommunerne typisk som led i den ordinære ressourcefordeling udmønter et tilskud til de almindelige folkeskoler – typisk en tildeling pr. elev – som skal finansiere tilrettelæggelsen af den specialundervisning, som skolerne selv har ansvaret for.

En række kommuner har valgt at differentiere elevtildelingen på baggrund af socio-økonomiske forhold, således at de skoler, som er placeret i distrikter med fx en høj andel tosprogede familier og indbyggere med et relativt lavt uddannelses- og indkomstniveau mv. modtager en højere tildeling pr. elev eller et særligt tillæg til specialundervisning (og undervisning i den almindelige folkeskole), jf. figur 6.2.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det gælder således i Horsens Kommune, Københavns Kommune, Assens Kommune, Odense Kommune, Randers Kommune og Ringsted Kommune.

Det er dog på baggrund af de gennemførte kommunebesøg vurderingen, at fastsættelsen af de differentierede takster typisk sker forholdsvis skønsbaseret og/eller er

historisk bestemt. Ingen af de kommuner, som anvender differentierede takster, synes således at have udviklet meget robuste »objektive« kriterier for budgettildelingen.

Skolerne i de 12 kommuner har generelt frie rammer til at foretage (om)disponeringer inden for den del af budgettet, der er afsat til specialundervisning.

Herudover eksisterer der en række øvrige væsentlige forskelle kommunerne imellem i forhold til, hvordan de har valgt at indrette deres budgetmodeller på specialundervisningsområdet.

Omfanget af den specialundervisning, som skolerne har ansvaret for at tilrettelægge og finansiere, og den specialundervisning, som er placeret i eksterne tilbud og som typisk finansieres centralt, varierer således væsentligt kommunerne imellem. Herudover kan der konstateres en forskellighed i forhold til, hvor gennemsigtige og retfærdige budgetmodellerne i de enkelte kommuner opleves af skolerne.

De 12 deltagende kommuners budgetmodeller kan således med udgangspunkt i de indsamlede data kategoriseres i forhold til to overordnede dimensioner, som søger at indfange disse forskelligheder.

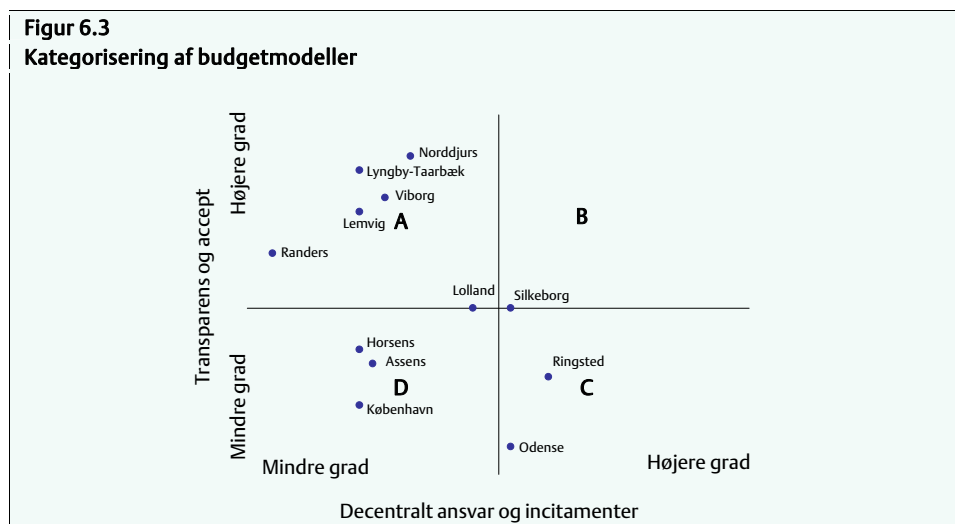
Den *ene* dimension vedrører, i hvilket omfang ansvaret for finansieringen og tilrettelæggelsen af specialundervisningen er placeret på de almindelige folkeskoler, og i hvilket omfang ressourcefordelingen giver skolerne et økonomisk incitament til at inkludere elever med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole.¹

Den anden dimension vedrører, i hvilket omfang den valgte budgetmodel af skolelederne opleves som transparent, og i hvilket omfang de almindelige folkeskoler accepterer budgetmodellens indretning. Med accept menes således, at skolerne anerkender og finder de valgte principper for bevillingstildelingen rimelige og dermed i praksis fx støtter op om intentionerne i modellen.²

De 12 kommuners relative placering i forhold til de to dimensioner og hinanden er gengivet nedenfor, jf. figur 6.3.

¹ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »decentralt ansvar og incitamenter« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolernes besvarelse af følgende to spørgsmål i hver kommune: 1) »Skolen medfinansierer udgiften til elever fra eget skoledistrikt, som er visiteret til specialundervisning uden for skolen?« og 2) »Budgetmodellen tilskynder skolen til at inkludere og fastholde eleverne på egen skole og etablere støttetilbud?«.

² Kommunernes placering i forhold til dimensionen »transparens og accept« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolernes besvarelse af følgende to spørgsmål i hver kommune: 1) »Budgetmodellen er retfærdig?« og 2) »Budgetmodellen er gennemsigtig?«.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

6.2.1 Decentralt ansvar og incitamenter

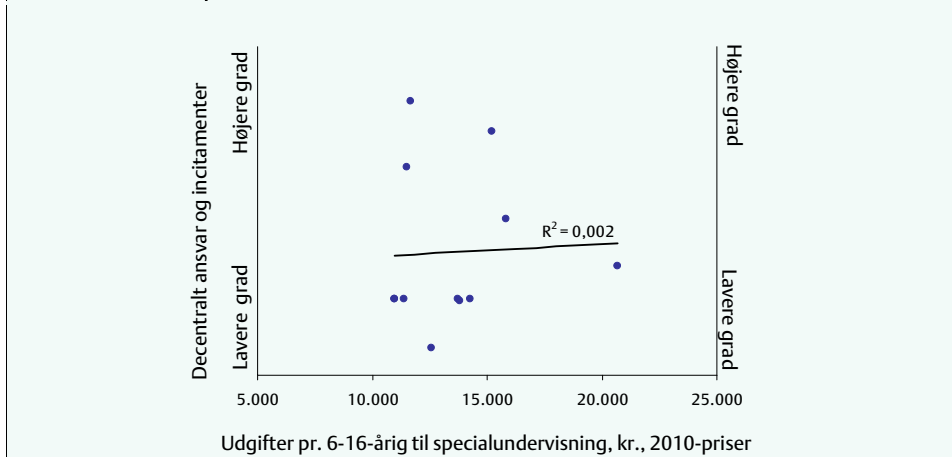
Det er karakteristisk, at ansvaret for hovedparten af budgettet på specialundervisningsområdet i de 12 kommuner er placeret centralt, og at kun en mindre del af midlerne typisk er lagt ud til skolerne.

Enkelte kommuner er dog gået i retning af at decentralisere en større del af finansieringsansvaret til skolerne samt indbygge økonomiske incitamenter i budgetmodellerne via anvendelsen af eksklusionstakster mv. med henblik på bl.a. at understøtte en større grad af inklusion og en mere effektiv ressourceudnyttelse.

På trods af de tilløb til decentralisering og incitamentsstyring af skolerne, som er identificeret i nogle kommuner, er det samlede indtryk imidlertid, at budgetmodellerne generelt i alle kommunerne er forholdsvis centraliserede. Udgifterne til specialskoler udgør således i alle kommuner den største udgiftspost på specialundervisningsbudgettet, og ansvaret for denne ligger centralt i alle kommuner. Skolerne har således i dag som udgangspunkt ingen eller kun en meget begrænset økonomisk tilskyndelse til at sikre inklusion.

Dette kan forklare, at der ikke kan konstateres nogen sammenhæng mellem budgetmodellernes grad af decentralt ansvar og incitamenter og de 12 kommuners ressourceforbrug, jf. figur 6.4.

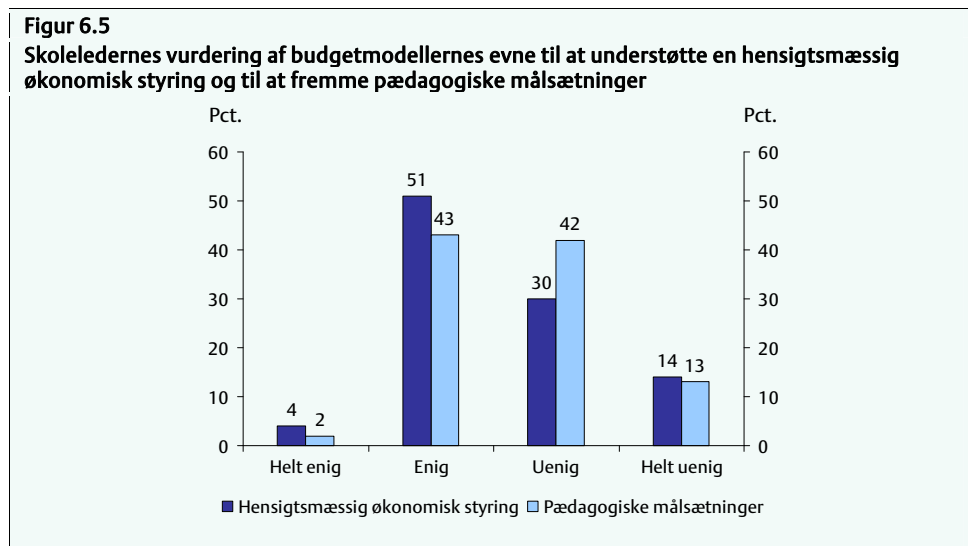
Figur 6.4
Sammenhæng mellem budgetmodellernes grad af decentralt ansvar og incitamenter og kommunernes udgifter pr. 6-16-årig til alm. specialundervisning, specialklasser og specialskoler, skoleåret 2008/09



Anm.: Kommunernes placering i forhold til dimensionen »decentralt ansvar og incitamenter« er sket ved at multiplicere gennemsnittet af skolernes besvarelse af følgende to spørgsmål i hver kommune: 1) »Skolen medfinansierer udgiften til elever fra eget skoledistrikt, som er visiteret til specialundervisning uden for skolen?« og 2) »Budgetmodellen tilskynder skolen til at inkludere og fastholde eleverne på egen skole og etablere støttetilbud?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er karakteristisk, at der blandt næsten halvdelen af skolelederne på tværs af kommunerne er en opfattelse af, at de eksisterende budgetmodeller *hverken* understøtter en hensigtsmæssig økonomisk styring *eller* bidrager til at fremme skolens og kommunens pædagogiske målsætninger, jf. figur 6.5.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålene: »Budgetmodellen understøtter en hensigtsmæssig økonomisk styring af skolen?« og »Budgetmodellen bidrager til at fremme skolens og kommunens pædagogiske målsætninger?«

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det forhold, at næsten halvdelen af skolelederne er uenige eller helt uenige i, at budgetmodellerne fremmer de pædagogiske målsætninger, vurderes at være en forholdsvis klar indikation af, at der er et behov for at finde nye måder at tilrettelægge budget- og økonomistyringen på.

Dette skal ses i sammenhæng med, at de nuværende budgetmodeller, hvor finansieringsansvaret i overvejende grad er placeret centralt, understøtter det »bipolære« aktivitetsmønster, som blev identificeret i foregående kapitel. Skolerne tilskyndes således i dag ikke økonomisk til at anvende mellemformerne for specialundervisning, dvs. almindelig specialundervisning 7-11 timer ugentligt og enkeltintegration, men derimod til at søge at segregere elever, som kræver mere end 6 timers specialundervisning ugentligt.

Deloitte vurderer, at der eksisterer et betydeligt styringsmæssigt potentiale i kommunerne i forhold til at decentralisere en større grad af finansieringsansvaret på specialundervisningsområdet og give skolerne et økonomisk incitament til at sikre inklusion.

Såfremt en decentraliseret budgetmodel skal understøtte en effektiv udgiftsstyring og ressourceudnyttelse på området, er det imidlertid en forudsætning, at modellen indrettes således, at den giver skolerne et *reelt* incitament til at sikre inklusion. Dette kan ske ved, at skolerne får det fulde finansieringsansvar, og at de takster, som de skal betale for at segregere en elev, fastsættes, så de er (væsentlig) højere end den enhedstakst, som skolen tildeles via den ordinære ressourcefordeling. Som det fremgik af ka-

pitel 3 skete der en et fald i antallet af henvisninger til de amtskommunale tilbud, da de takster kommunerne skulle betale blev hævet markant.

Kommuner i stikprøven, som har valgt en mere decentral budgetmodel har netop enten ikke lagt det fulde finansieringsansvar ud til skolerne eller også har de ikke fastsat en eksklusionstakst, som væsentligt overstiger enhedstaksten.

I Ringsted Kommune, som er gået længst i retning af, at lægge budgetansvaret ud til skolerne, er det således karakteristisk, at en væsentlig del af finansieringsansvaret på området fortsat er placeret centralt, og at kommunen således netop endnu ikke har overladt det fulde økonomiske ansvar til skolelederne, jf. boks 6.1.

Boks 6.1

Decentral finansiering af specialklasser i Ringsted Kommune

I Ringsted Kommune har man decentraliseret en væsentlig del af finansieringsansvaret på specialundervisningsområdet med henblik på dels at understøtte inklusion af elever med særlige behov på de almindelige folkeskoler og dels at sikre, at det økonomiske ansvar følger visitationskompetencen.

Dette indebærer, at en del af midlerne til specialundervisning, herunder til specialklasser, er lagt ud decentralt til de enkelte skoler. De fleste af midlerne til segregerede tilbud administreres dog fortsat af fire distriktråd og centralforvaltningen.

Skolelederne på de enkelte folkeskoler har ansvaret for at henvise til og finansiere specialundervisning på egen skole samt pladser i specialklasser, som skolen køber hos de skoler, der råder over disse. Skolerne er derudover repræsenteret ved et distriktråd, som træffer beslutning om henvisning til specialskoler.

De fire distriktråd får tildelt ca. 55 pct. af midlerne til specialskoler i et fælles budget (distriktpulje), som rådene har ansvaret for at administrere. Distriktpuljen dækker specifikt udgifter til vidtgående specialundervisningstilbud, uforudsete udgifter i form af fx tilflyttere samt nogle af udgifterne til konsulentbistand i forbindelse med forebyggende indsats på skolerne. I budgetopfølgningen synliggøres det enkelte distrikts forbrug, så det tydeligt fremgår, hvilke skoler/distrikter, der trækker hvilke udgifter.

De øvrige ca. 45 pct. af midlerne til specialskoler administreres af centralforvaltningen og dækker udgifter til særlige specialiserede tilbud fx tilbud for svært handicappede børn og småbørn, som ikke har været igennem skolesystemet.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

I Silkeborg Kommune, hvor skolerne skal betale en eksklusionstakst i forbindelse med segregeringen af en elev, er det herudover kendetegnende, at eksklusionstakstens størrelse ikke dækker de fulde omkostninger ved det segregerede tilbud, og at skolernes medfinansiering kun er 1-årig, jf. boks 6.2.

Boks 6.2

Eksklusionstakst i Silkeborg Kommune

Silkeborg Kommune har en målsætning om, at flest mulige elever med særlige behov skal undervises på egen skole, og at så få elever som muligt ekskluderes fra nærmiljøet.

For at understøtte denne målsætning har kommunen indbygget en eksklusionstakst i sin budgetmodel, som indebærer, at den enkelte skole medfinansierer et beløb, der svarer til 8 lektioner om ugen i et kalenderår til specialtilbud. Beløbet betales kun det første år.

Beløbet er uafhængigt af, hvilke specialtilbud den enkelte elev visiteres til. Tilbuddene kan omfatte både udvidet specialpædagogisk bistand til elever, der skal undervises på skolen og til elever som visiteres ud af skolen til fx en specialklasse. Ved tilbageslutning fra en specialklasse til folkeskolen tildeles skolen igen tillægsmidler fra en central pulje ud fra individuel vurdering af behov, dog minimum de 8 lektioner om ugen.

Folkeskolerne forvalter selv midlerne til specialpædagogisk bistand, der iværksættes på egen skole – op til og med 8 lektioner om ugen. Såfremt det vurderes, at der er behov for mere end de 8 lektioner kan skolerne indstille til udvidet specialpædagogisk bistand. Ved visitation tildeles de ekstra ressourcer fra en central pulje.

For elever med fysiske vanskeligheder, der kræver praktisk hjælp finansieres dette udelukkende af en central pulje.

Modellen giver den enkelte skole et incitament til at holde på elever med behov for specialtilbud og dermed selv forvalte midlerne til de 8 lektioner, det ellers koster at ekskludere eleven.

Ordningen sikrer derudover, at der dannes et budget til at finansiere udgiften, når der er elever, som visiteres til et specialtilbud i løbet af året.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

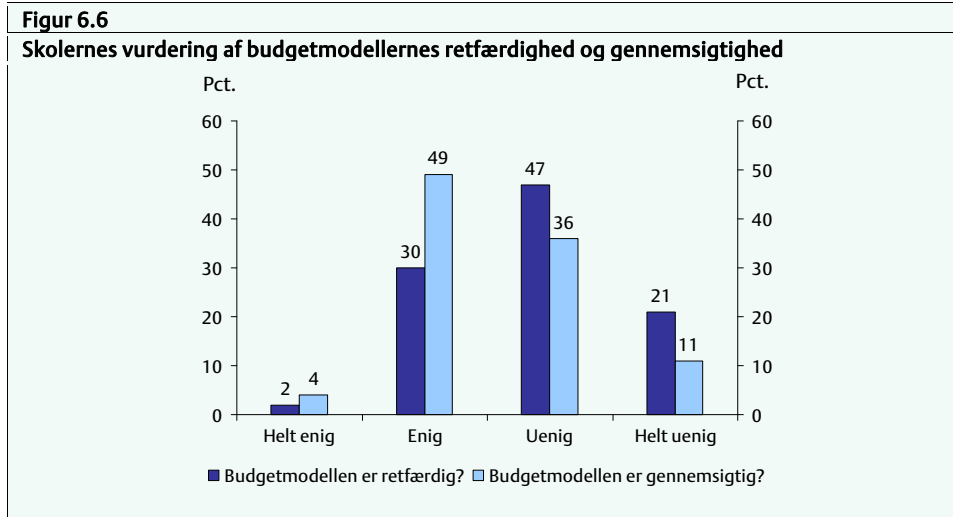
De identificerede budgetmodeller, hvor finansieringsansvaret kun delvist er lagt ud til skolerne, og hvor eksklusionstaksten fortsat er relativt begrænset, kan paradoksalt nok føre til en øget segregering. I det tilfælde, hvor den fastsatte eksklusionstakst el.lign. er lavere end de faktiske omkostninger, som er knyttet til at inkludere en elev med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole, vil skolerne således have en tilskyndelse til – og ikke mindst en mulighed for – at segregere elever med særlige behov. Da segregerede undervisningsformer generelt er dyrere, kan anvendelsen af økonomiske incitamenter dermed i værste fald have en udgiftsforøgende effekt. Både de finske og de svenske erfaringer er konsistente med denne vurdering, jf. kapitel 7.

Samlet set vurderer Deloitte på den baggrund, at en decentraliseret budgetmodel, hvor skolerne har et reelt økonomisk incitament til at inkludere elever med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole vil kunne bidrage til en mere effektiv ressourceudnyttelse på området især hvis det *fulde* finansieringsansvar – også for specialskolerne – decentraliseres til folkeskolerne.

6.2.2 Transparens og accept

Det er karakteristisk, at en stor del af skolelederne i de 12 kommuner tilsyneladende ikke finder de anvendte budgetmodeller hverken retfærdige eller transparente.

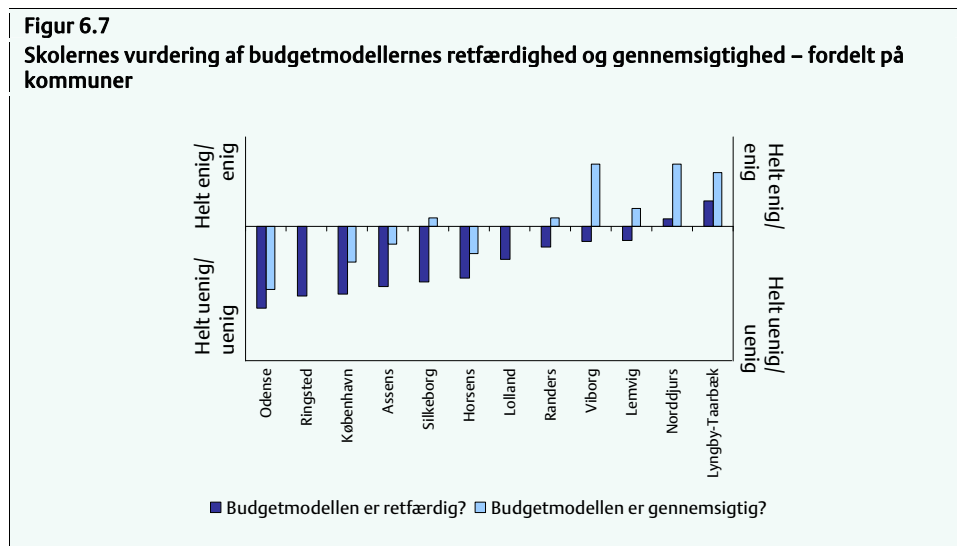
Over to-tredjedele af skolelederne er således uenige eller helt uenige i, at den aktuelt gældende budgetmodel er retfærdig, mens kun godt halvdelen af skolelederne finder budgetmodellerne gennemsnitlige, jf. figur. 6.6.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålene: »Budgetmodellen er retfærdig?« og »Budgetmodellen er gennemsnitlig?».

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er desuden kendetegnende, at det er skolelederne i stort set samtlige kommuner, som i overvejende grad ikke finder den anvendte budgetmodel retfærdig, ligesom det kun er skolelederne i halvdelen af kommunerne, som oplever modellerne som overvejende gennemsnitlige, jf. figur 6.7.



Anm.: Skolernes fordeling af svar på spørgsmålene: »Budgetmodellen er retfærdig?« og »Budgetmodellen er gennemsigtig?«.
Kilde: Deloitte dataindsamling, 2010.

Spredningen i skoleledernes gennemsnitlige vurdering af budgetmodellernes retfærdighed og gennemsigthed i de 12 kommuner er forholdsvis begrænset, og der kan derfor heller ikke konstateres nogen sammenhæng mellem budgetmodellernes grad af transparens og accept og kommunernes ressourceforbrug.

Deloitte vurderer – på baggrund af de gennemførte kommunebesøg – at skolernes generelle opfattelse af budgetmodellernes manglende retfærdighed bl.a. skyldes, at den fastsatte takst pr. elev, der ydes til finansiering af specialundervisning på skolen, ikke altid opleves at give tilstrækkelig dækning for omkostningerne knyttet til den faglige indsats. Herudover vurderes den manglende oplevelse af retfærdighed at hænge sammen med, at budgetmodellerne netop ofte opleves som uigennemskuelige.

Skoleledernes oplevelse af, at budgetmodellerne ikke er retfærdige indikerer, at de ikke bakker op om bevillingsprincipperne. Dette kan potentielt have den effekt, at skolerne ikke i praksis søger at realisere modellens intentioner om fx inklusion mv. Manglende opbakning til budgetmodellerne kan således indebære, at skolerne ikke tager deres ansvar på sig, men derimod i (for) stor udstrækning søger at segregere elever med særlige behov.

Det vurderes desuden, at den manglende oplevelse af budgetmodellernes gennemskuelighed kan vanskeliggøre en hensigtsmæssig økonomistyring. En forudsætning for at kunne foretage en effektiv tilrettelæggelse, planlægning og prioritering af ressourcerne og aktiviteterne på skolen, er således, at de almindelige folkeskoler ved, hvilke takster og principper mv., der gælder, samt hvilket ansvar de har i forhold til finansieringen og tilrettelæggelsen af specialundervisningen.

Som det fremgik ovenfor, finder knap halvdelen af skolelederne da heller ikke, at budgetmodellerne bidrager til at understøtte en hensigtsmæssig økonomisk styring af skolerne.

6.3 PPR

PPR spiller en stor rolle i visitationsprocessen i stort set samtlige de 12 kommuner og arbejder i stigende grad konsultativt. PPR kan medvirke til at reducere henvisningen til segregerede undervisningsformer, men generelt vurderes kommunerne dog kun i begrænset omfang strategisk at have overvejet, hvordan PPR bedst muligt kan understøtte inklusion og en effektiv ressourceudnyttelse. Desuden er der ikke i de nuværende organisatoriske strukturer indbygget incitamentelign., som kan regulere skolernes efterspørgsel efter PPR's ydelser, herunder efter udarbejdelsen af pædagogisk-psykologiske vurderinger og udredninger. Dette kan føre til, at der bindes (for) mange ressourcer i visitationssystemet, som kunne have været anvendt mere hensigtsmæssigt blandt andet med henblik på inklusion af elever, der nu henvises til segregerede undervisningsformer. Deloitte vurderer derfor også, at der eksisterer et potentiale for at prioritere anvendelsen af PPR's ydelser samt målrette PPR's konsultative indsats.

Den valgte organisering af PPR vurderes at kunne have en betydning for ressourceforbruget på specialundervisningsområdet.

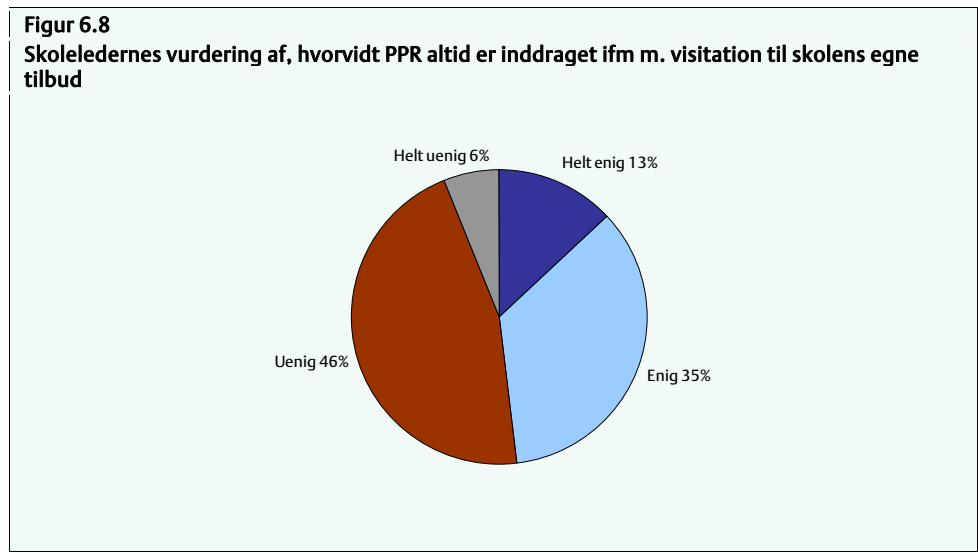
PPR refererer typisk til kommunens børn-/ungedirektør, men er herudover organiseret på mange forskellige måder i de 12 kommuner. I nogle kommuner relaterer PPR's opgaver sig således forholdsvis snævert til skoleområdet, mens PPR i andre kommuner har en mere tværfaglig opgaveportefølje og dækker såvel skole-, daginstitution- og handicapområdet mv.

Folkeskoleloven fastsætter, at henvisning til specialundervisning – udover specialundervisning i enkelte fag – skal ske efter indhentet pædagogisk-psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene. PPR er ansvarlige for at udforme de pædagogisk-psykologiske vurderinger, og PPR er dermed gennem lovgivningen tildelt en formel rolle i visitationsprocessen, jf. kapitel 3.

Der kan dog være forskel på, hvilken rolle og hvor stor en indflydelse PPR i øvrigt er tildelt i forhold til dels visitationen af elever med særlige behov til specialundervisning, dels i forhold til den generelle tilrettelæggelse af kommunens specialundervisningsindsats. Ved henvisning til specialundervisning i enkelte fag, kan inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning således ifølge lovgivningen undlades, hvis skolens leder vurderer, at det ikke er nødvendigt, og forældrene er enige heri.

Der er generelt forskel på, hvilken rolle PPR i praksis spiller i forhold til visitationen til specialundervisning – og i hvilken grad PPR i øvrigt er til stede på og inddraget i skolens tilrettelæggelse af specialundervisningen. I nogle kommuner og på nogle skoler kan der således være praksis for, at PPR i et vist omfang inddrages i forhold til visitationen til specialundervisning i enkelte fag og den generelle specialpædagogiske

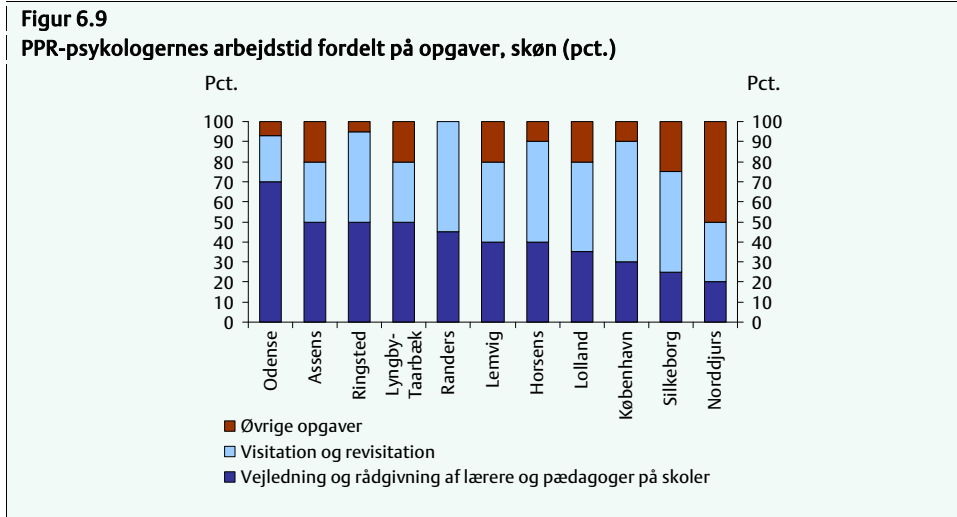
bistand, mens PPR i andre kommuner og på andre skoler slet ikke inddrages. Knap halvdelen af skolelederne peger således på, at PPR altid er inddraget i forbindelse med visitation til skolens egne specialundervisningstilbud, mens godt en halvdel peger på, at dette ikke er tilfældet, jf. figur 6.8.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: » PPR er altid inddraget ifm. visitation til skolens egne tilbud?«.
 Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Der kan herudover især være forskel på, hvordan PPR i de enkelte kommuner tilrettelægger sit arbejde og prioriterer sine ressourcer mellem henholdsvis en konsultativ indsats, dvs. vejledning og rådgivning af lærere og pædagoger, og en udredende indsats, dvs. visitation og revisitation af elever.

PPR-psykologerne anvender således i en enkelt kommune helt op imod 70 pct. af deres tid på vejledning og rådgivning af lærere og pædagoger på skoler, mens PPR-psykologerne i andre kommuner alene anvender 20-30 pct. af deres tid på denne opgave, jf. figur 6.9.



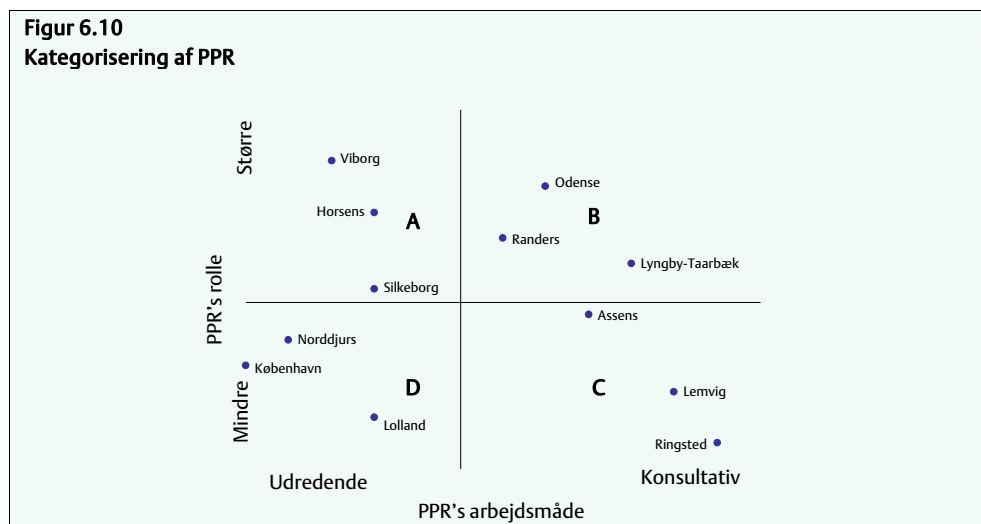
Anm.: Viborg Kommune har ikke angivet et skøn over fordelingen af PPR-psykologernes arbejdstid på opgaver.
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Organisering af PPR i de 12 kommuner kan således kategoriseres i forhold til den rolle og indflydelse, som PPR har i forhold til visitationen til kommunens specialundervisning³, og i forhold til den arbejdsmåde, som PPR i overvejende i grad har valgt⁴.

De 12 kommuners relative placering i forhold til de to dimensioner og hinanden er gengivet nedenfor, jf. figur 6.10.

³ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »PPR's rolle« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolenes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: »PPR har den afgørende indflydelse på, hvilket tilbud om specialundervisning en given elev benyttes til?«

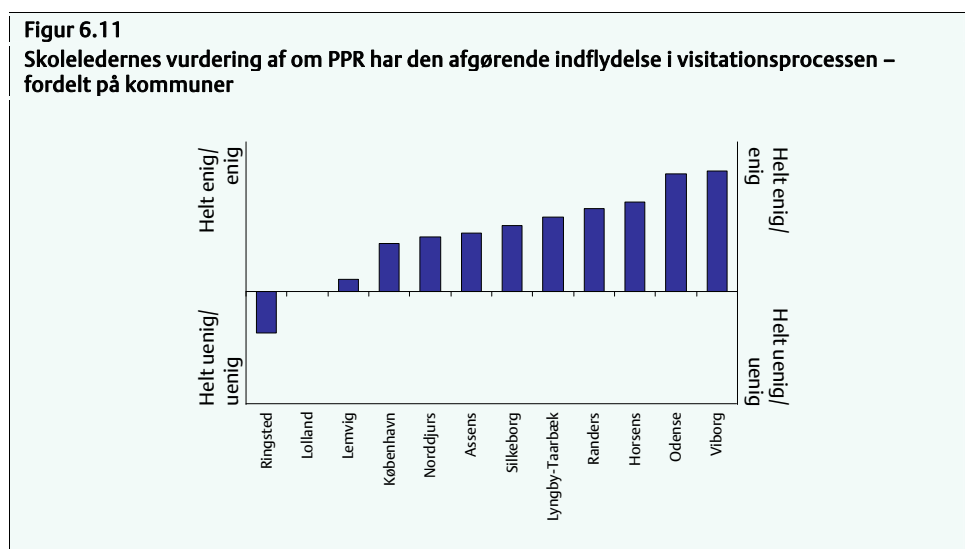
⁴ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »PPR's arbejdsmåde« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolenes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: »PPR har en overvejende konsultativ funktion som rådgiver og vejleder for skolen?«



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010

6.3.1 PPR's rolle

Det er karakteristisk, at PPR generelt spiller en stor rolle i visitationsprocessen i stort set samtlige de 12 kommuner. I 10 ud af 12 kommuner er skolelederne således overvejende enige i, at PPR har den afgørende indflydelse på, hvilket tilbud om specialundervisning en given elev henvises til, jf. figur 6.11.



Anm.: Skolernes fordeling af svar på spørgsmålet: »PPR har den afgørende indflydelse på, hvilket tilbud om specialundervisning en given elev henvises til?«

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

En stor rolle til PPR i visitationsprocessen kan medvirke til at begrænse henvisningen af elever til segregerede undervisningsformer. De gennemførte kommunebesøg har således vist, at PPR i nogle kommuner med succes varetager en funktion som »gate-keepers« i forhold til de segregerede tilbud. Det gælder fx umiddelbart i Silkeborg Kommune, jf. boks 6.3.

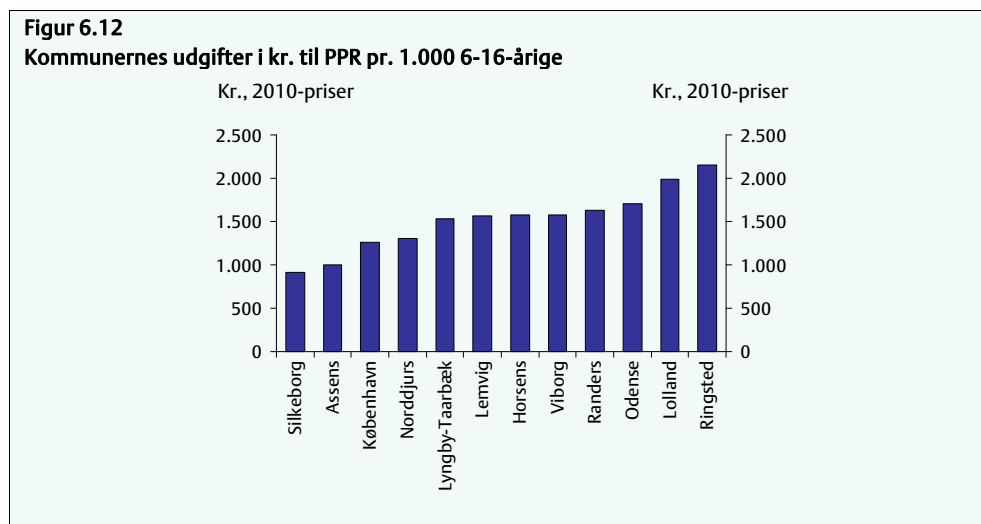
Boks 6.3
<p>PPR's rolle i Silkeborg Kommune</p> <p>I Silkeborg Kommune er PPR-ledelsen de facto både visitations- og budgetansvarlig, hvilket er med til at understøtte, at økonomi og faglighed tænkes sammen i visitationsprocessen.</p> <p>PPR-ledelsen træffer således beslutning om visitation på vegne af skolechefen og udøver dermed en myndighedsfunktion. Rollen som faglig PPR-leder er uddelegeret til en PPR-medarbejder med henblik på at sikre en adskillelse mellem den faglige vurdering og myndighedsudøvelsen i forbindelse med visitation.</p> <p>Derudover er beslutninger vedrørende visitation tilrettelagt ud fra et »positivt-match princip«, som indebærer, at der skal være et positivt match mellem elevens behov og tilbuddets indhold. Det er således ikke en tilstrækkelig grund til segregering, at en elev er vanskelig at rumme på sin nuværende skole – der skal være et påvist bedre alternativ.</p> <p>Det samlede ansvar for budget og visitation samt det »positive match princip« kan være med til at holde segregeringsgraden nede.</p> <p>Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.</p>

Det vurderes imidlertid på baggrund af de gennemførte kommunebesøg, at der på tværs af kommunerne er stor forskel på, i hvilken grad PPR er tildelt en organisatorisk rolle og har en ledelse, som medvirker til at sikre en målrettet og tværgående visitation, der sker under hensyntagen til kommunens målsætninger og samlede kapacitet og økonomiske ramme på området mv.

Det er desuden kendetegnede, at PPR i mange kommuner udarbejder et meget stort antal pædagogisk-psykologiske vurderinger (PPV), og at der i øvrigt er stor forskel på, hvor mange PPV'er, der udarbejdes. I nogle kommuner udarbejdes der således under 5 PPV'er pr. 100 folkeskoleelever, mens der i andre kommuner udarbejdes over 10 PPV'er pr. 100 folkeskoleelever.

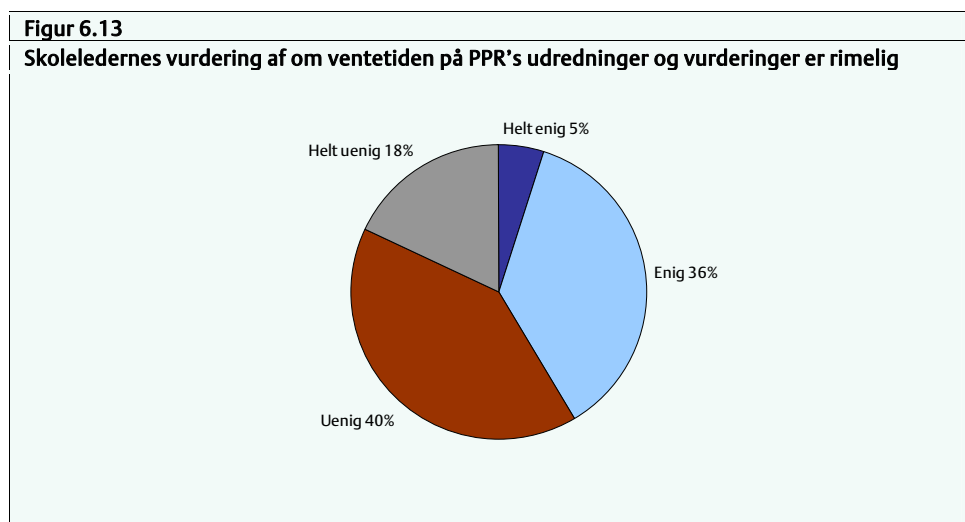
Opregnes det antal af PPV'er, som kommunerne har skønnet, at de udarbejdede i skoleåret 2008/09, svarer det til, at der udarbejdes ca. 40.000 PPV'er årligt på landsplan – eller mere en 5 PPV'er pr. 100 6-16-årige.

Det er desuden kendetegnende, at der er stor forskel på, hvor mange ressourcer de enkelte kommuner anvender på PPR, jf. figur 6.12.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er herudover karakteristisk, at skolelederne generelt er utilfredse med den tid, det tager for PPR at foretage en udredning og vurdering, jf. figur 6.13., hvilket kan afspejle, at der ikke i alle kommuner er mekanismer, der understøtter en målrettet og prioriteret anvendelse af PPR-ressourcerne.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Den tid det tager for PPR at foretage en udredning og vurdering i forbindelse med en visitation er rimelig?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

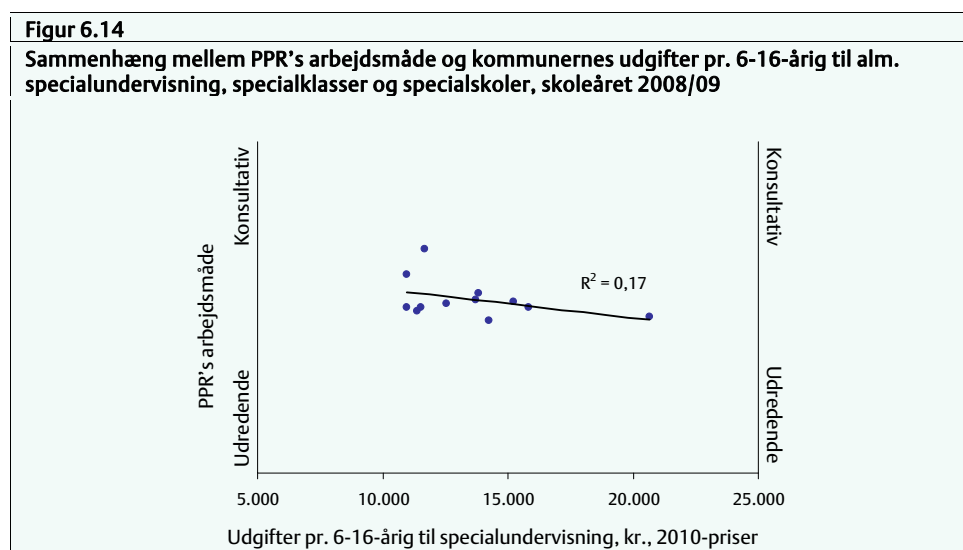
Skolernes utilfredshed med ventetiden på en udredning og vurdering kan afspejle, at det er omkostningsfrit for skolerne at trække på PPR. Der er således ikke indbygget økonomiske incitamenters el.lign. i den nuværende organisatoriske struktur, som kunne regulere – og eventuelt dæmpe – skolernes efterspørgsel efter PPR's ydelser.

Det er Deloitte's vurdering, at dette kan medføre et unødvendigt tidsforbrug – herunder på udarbejdelsen af et (for) stort antal PPV'er mv. – og medvirke til, at PPR's ydelser dermed ikke målrettes og prioriteres i forhold til at yde en indsats, som er fokuseret på at sikre inklusion.

Samlet set vurderer Deloitte derfor, at PPR nok kan spille en rolle som »gate-keeper« i forhold til de segregerede tilbud, men at der i mange kommuner eksisterer et betydeligt potentiale for at målrette ressourceanvendelsen på området og give skolerne incitamenters til at målrette efterspørgslen efter PPR's ydelser.

6.3.2 PPR's arbejds måde

Der kan konstateres en svag tendens til, at de kommuner, hvor PPR har en mere konsultativ arbejds måde, også har et lavere ressourceforbrug, jf. figur 6.14.



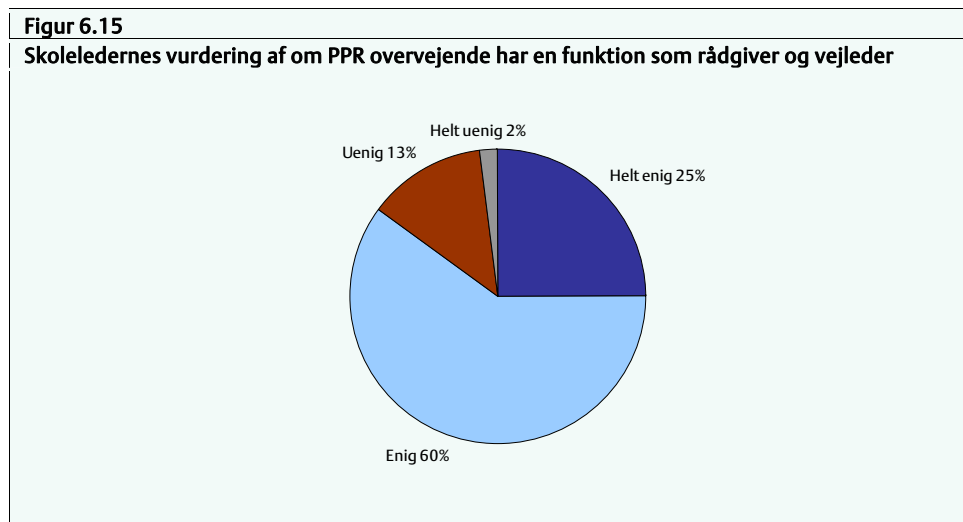
Anm.: Kommunernes placering i forhold til dimensionen »PPR's arbejds måde« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolernes besvarelse af følgende spørgsmål: »PPR har en overvejende konsultativ funktion som rådgiver og vejleder for skolen?».

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Dette er umiddelbart logisk, da en øget konsultativ indsats fra PPR's side netop må forventes at føre til en øget grad af inklusion.

På baggrund af de gennemførte kommunebesøg er det da også Deloitte's vurdering, at tendensen i kommunerne generelt går i retning af, at PPR arbejder mere og mere

konsultativt. Dette bekræftes således også generelt af skolelederne, hvoraf hele 85 pct. af er enige eller helt enige i, at PPR overvejende har en konsultativ funktion, som vejleder og rådgiver for skolen, jf. figur 6.15.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »PPR har en overvejende konsultativ funktion som rådgiver og vejleder for skolen?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Odense Kommune er en af de kommuner, som mere systematisk har forsøgt at organisere PPR, så de først og fremmest varetager en konsultativ rolle, jf. boks 6.4.

Boks 6.4**PPR som rådgiver og vejleder i Odense Kommune**

Et af hovedformålene med PPR i Odense Kommune er i samarbejde med institutioner og skoler at understøtte en inkluderende praksis, således at flest mulige børn og unge kan tilgodeses i deres nærmiljø. For at indfri dette formål er der sat fokus på konsultation i daginstitutioner og skoler samt rådgivning og vejledning til forældre og professionelle voksne omkring barnet/eleven. PPR's rolle har gennem de seneste år ændret sig fra primært at handle om visitation til i højere grad at handle om forebyggelse gennem et konsultativt arbejde.

For at understøtte det konsultative arbejde er der bl.a. udarbejdet en samarbejdshåndbog for PPR-medarbejdere, der beskriver PPR's arbejdsmåde som rådgivende og vejledende. Herudover omfatter håndbogen de overordnede retningslinjer og konkret praktiske beskrivelser af procedurer og arbejds gange.

PPR er organiseret i tre faglige afdelinger i form af en afdeling for 0-6 årige børn og en afdeling for 6-18 årige børn, som primært har fokus på forebyggende arbejde i henholdsvis daginstitutioner og skoler, samt en specialpædagogisk afdeling, som primært har fokus på indgribende indsatser uden for distriktsskolerne.

Alle dagtilbud, skoler og specialpædagogiske undervisningstilbud i kommunen har tilknyttet en kontaktpsykolog og/eller en tale/høre-lærer fra PPR bl.a. med henblik på at styrke det inkluderende arbejde i nærmiljøet.

Derudover deltager PPR i et Forum for Specialpædagogik, som er etableret på alle skoler med henblik på at rådgive om, udvikle, udmønte og evaluere specialpædagogiske og rummelighedsfremmende indsatser på den enkelte skole.

Endelig deltager PPR i Børn- og Ungeforum på skolerne, hvor der på formelle møder hver 14. dag ydes rådgivning og konsultation i forhold til konkrete elever med særlige behov.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er imidlertid Deloitte's vurdering på baggrund af de gennemførte kommunebesøg, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad i dag strategisk har overvejet, hvordan PPR mest hensigtsmæssigt udfylder en konsultativ rolle, og hvad arbejdsdelingen skal være til skolerne mv.

Dette afspejles bl.a. ved, at der i mange kommuner er en uklar rollefordeling mellem PPR som rådgiver og de enkelte skolers egne specialundervisningskoordinatorer, AKT-vejledere og lignende. Der vurderes derfor også at være et potentiale i forhold til at målrette PPR's konsultative indsats.

Deloitte har desuden på kommunebesøgene erfaret, at kommunerne sjældent har tilstrækkelig og systematisk viden om effekten af de forskellige specialistfunktioner, hvilket ligeledes peger i retning af behovet for strategisk at overveje, hvordan den konsultative indsats fremadrettet tilrettelægges bedst muligt.

6.4 Visitationsproces

De 12 kommuner har i helt overvejende grad valgt at placere visitationskompetencen til de segregerede undervisningsformer i centrale visitationsudvalg. Visitationsudvalgene er imidlertid sjældent tildelt

det fulde økonomiske ansvar for befordring og fritidstilbud mv., hvilket vanskeliggør en effektiv udgiftsstyring. Deloitte finder, at visitationskompetencen og finansieringsansvaret bør følges ad, og at kommunerne kan overveje at decentralisere visitationskompetencen til skolerne i forbindelse med en decentralisering af finansieringsansvaret med henblik på at understøtte en større grad af inklusion.

Den valgte organisering og tilrettelæggelse af visitationsprocessen på specialundervisningsområdet vurderes at have en betydning for ressourceforbruget.

I visitationsprocessen afgøres det, om en given elev har behov for specialundervisning, og hvilket tilbud eleven i givet fald skal tilbydes. Visitationsprocessens organisering og tilrettelæggelse har væsentlig betydning for såvel omfanget samt typen af den specialundervisning, der iværksættes i kommunerne.

Visitationskompetencen er delt mellem skolelederne og kommunalbestyrelsen, jf. kapitel 3. Skolelederne træffer beslutning om iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved henvisning til skolens egne tilbud. Kommunalbestyrelsen træffer beslutningen – typisk via et visitationsudvalg – ved henvisning af elev til en anden skole end distriktsskolen, en anden kommune eller til regionalt tilbud (i samråd med regionsrådet), eller hvis elevens undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden, fx ved enkeltintegreret undervisning, undervisning i specialklasser eller specialskoler. I nogle kommuner er noget af kommunalbestyrelsens visitationsansvar lagt ud til skolelederne. Der er på baggrund af de gennemførte kommunebesøg nedenfor beskrevet, hvordan en visitationsproces typisk forløber i praksis, jf. boks 6.5.

Boks 6.5**Typisk visitationsproces**

Hvis en elev har et særligt undervisningsbehov, som trods under-visningsdifferentiering og brug af holddannelse antages ikke at kunne imødekommes inden for rammerne af den almindelige undervisning, eller hvis elevens situation i øvrigt giver anledning til alvorlig bekymring vender den pågældende lærer situationen med kollegaer i klasseteam, med en specialundervisningslærer og/eller skolens psykolog med henblik på råd og vejledning. Læreren iværksætter i første omgang selv særlige tiltag i den normale undervisning over for barnet. Hvis læreren ikke ser udvikling eller mærker fald i udvikling hos barnet fremlægges situationen typisk for et formelt mødeforum (konference), hvor der redegøres for allerede afprøvede tiltag. Læreren får på konferencen konsultation og ideer til nye tiltag, som afprøves over for barnet og udarbejder i den forbindelse en handleplan for barnet i samarbejde med forældrene.

Såfremt der stadigvæk ikke sker en udvikling til det bedre hos barnet fremlægges situationen på ny på konferencen, hvilket som regel udløser igangsættelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering af elevens behov for socialpædagogisk bistand. På konferencen kan det også besluttes, at der er behov for at tildele barnet specialundervisning i enkeltfag internt på skolen, hvilket ikke kræver en pædagogisk-psykologisk vurdering. Denne beslutning træffer skolelederen formelt. Endelig kan det på konferencen besluttes, at det er nødvendigt at arbejde videre mod ekstern visitation, hvorefter der udarbejdes en obligatorisk sagsfremstilling til visitations-udvalg (eller distriktsråd for Ringsted Kommunes vedkommende) med henblik på eksternt visitation til et segregeret tilbud (specialklasse eller specialskole).

Visitationsudvalget træffer på baggrund af sagsfremstillingen – som indeholder dokumentation for iværksatte aktiviteter på skolen, resultatet af disse, pædagogisk-psykologisk vurdering samt evt. oplysninger fra læge, børnepsykiatrisk afdeling m.fl. – beslutning om iværksættelse af specialundervisning enten i et tilbud i eller uden for kommunen.

Skolelederen har ansvar for at følge elevens udvikling bl.a. via drøftelse med lærer, forældre og eleven. Minimum en gang om året skal eleven revideres, dvs. der skal tages stilling til, om foranstaltningen skal fortsætte, ændres eller ophøre. Dette sker på baggrund af en pædagogisk-psykologisk vurdering og en evaluering af undervisnings-forløbet. Beslutning træffes af skoleleder/visitationsudvalg (afhængig af foranstaltningstypen) i samråd med forældre som orienteres skriftligt.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

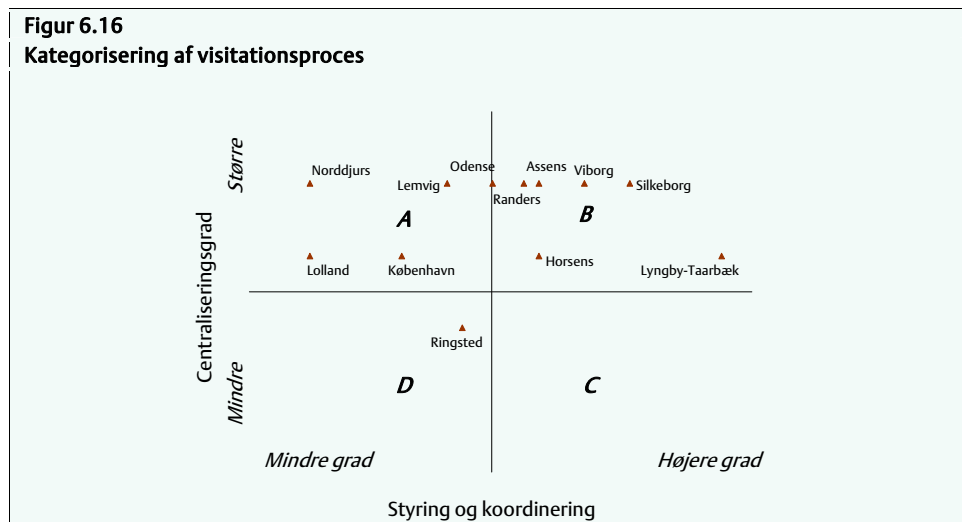
Udover de generelle lighedstegn, som bl.a. følger af de lovgivningsmæssige krav på området, er der imidlertid som led i dataindsamlingen også identificeret en række forskelle mellem de 12 kommuners konkrete organisering og tilrettelæggelse af visitationsprocessen.

Den måde, som de 12 kommuner har valgt at indrette deres visitationsproces på, adskiller sig i forhold til, hvor centraliseret den er tilrettelagt. Det er således til en vis grad forskelligt fra kommune til kommune, om ansvaret for henvisningen til segregerede tilbud mv. alene er placeret i et centralt visitationsudvalg, eller om der er lagt et ansvar herfor ud til skolelederne.⁵

⁵ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »centraliseringsgrad« er sket med udgangspunkt i, hvor visitationskompetencen er placeret i kommunen.

Herudover adskiller de 12 kommuners visitationsprocesser sig i forhold til deres grad af styring og koordinering. Det varierer således fx, hvor effektivt og målrettet visitationsprocessen forløber i de 12 kommuner.⁶

De 12 kommuners relative placering i forhold til de to dimensioner og hinanden er gengivet nedenfor, jf. figur 6.16.



Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

6.4.1 Centraliseringsgrad

Det er karakteristisk, at de 12 kommuner i overvejende grad har valgt en centraliseret visitationsproces, hvor henvisningen til segregerede tilbud primært sker via centrale visitationsudvalg, jf. tabel 6.1.

⁶ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »styring og koordinering« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolernes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: 1) »Procedurerne omkring henvisning til specialundervisning fungerer effektivt (lavt tidsforbrug)?«, 2) »Indsatsen overfor elever med behov for specialundervisning sker på rette tidspunkt i skoleforløbet?« og 3) »Det sker ofte, at eleverne visiteres til et specialtilbud, selvom eleverne godt kunne have været inkluderet i normalundervisningen?«.

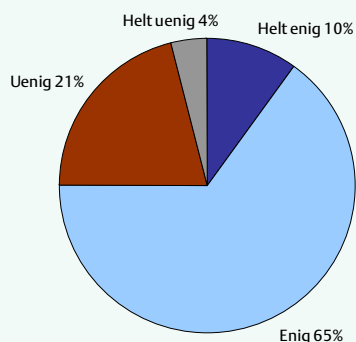
Tabel 6.1			
Visitationsmodeller			
Fuld centralisering	Delvis centralisering	Delvis decentralisering	Fuld decentralisering
Visitationsudvalg henviser til specialskoler, specialklasser og enkeltintegration	Visitationsudvalg henviser til specialskoler og specialklasser, mens skolerne henviser til enkeltintegration	Visitationsudvalg henviser til specialskoler, mens skolerne henviser til specialklasser og enkeltintegration	Skolerne henviser til specialskoler, specialklasser og enkeltintegration
Assens Norddjurs Lemvig Odense Silkeborg Viborg* Randers	Lyngby-Taarbæk Horsens Lolland København	Ringsted	-
Anm.: I Viborg Kommune er der ikke oprettet et visitationsudvalg og visitationskompetencen er i stedet placeret hos en afdelingsleder i forvaltningen.			

I langt hovedparten af kommunerne er det således det centrale visitationsudvalg(ene), som er ansvarlig for henvisningen af elever til specialskoler og specialklasser og typisk også af elever til enkeltintegration. Kun Ringsted Kommune adskiller sig ved, at skolelederne har fået tildelt ansvaret for at visitere til specialklasser.

Det er Deloitte's vurdering, at en centraliseret visitationsproces, hvor beslutningen om henvisningen til segregerede tilbud sker centralt, har den styringsmæssige fordel, at samtlige elever med særlige behov vurderes og henvises til specialiserede tilbud af den samme personkreds, dvs. typisk det centrale visitationsudvalg, og dermed ud fra samme kriterier. Dette kan sikre ensartethed i visitationen.

Dette bekræftes af skolelederne, idet 75 pct. er helt enige eller enige i, at den centrale visitationsproces i dag netop forløber ensartet og efter en fast procedure, jf. figur 6.17.

Figur 6.17
Skoleledernes vurdering af, om den centrale (eksterne) visitationsproces er ensartet og følger en fast procedure



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Den centrale (eksterne) visitationsproces er ensartet og følger en fast procedure?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er herudover Deloitte's vurdering, at en centraliseret visitationsproces potentielt kan gøre det lettere at forene de faglige behov med de økonomiske muligheder.

Det er dog i den forbindelse vigtigt, at visitationsudvalget i givet fald har det fulde økonomiske ansvar for udgifterne knyttet til de segregerede tilbud, der henvises til, samt for de afledte udgifter i form af befordring og fritidstilbud mv.

Det sidste synes imidlertid sjældent i dag at være tilfældet i kommunerne med den konsekvens, at kommunerne har svært ved at budgettere retvisende og styre de afledte udgifter knyttet til befordring og fritidstilbud, som har en betydelig tyngde, jf. kapitel 4. Deloitte vurderer derfor også helt grundlæggende, at visitationskompetencen og finansieringsansvaret bør følges ad, og at kommunerne i højere grad kan overveje at decentralisere begge dele til skolerne.

Såfremt kommunerne vælger at decentralisere finansieringsansvaret for den samlede specialundervisning til skolerne – som beskrevet under afsnittet om budgetmodeller – er det således også afgørende, at visitationskompetencen følger med.

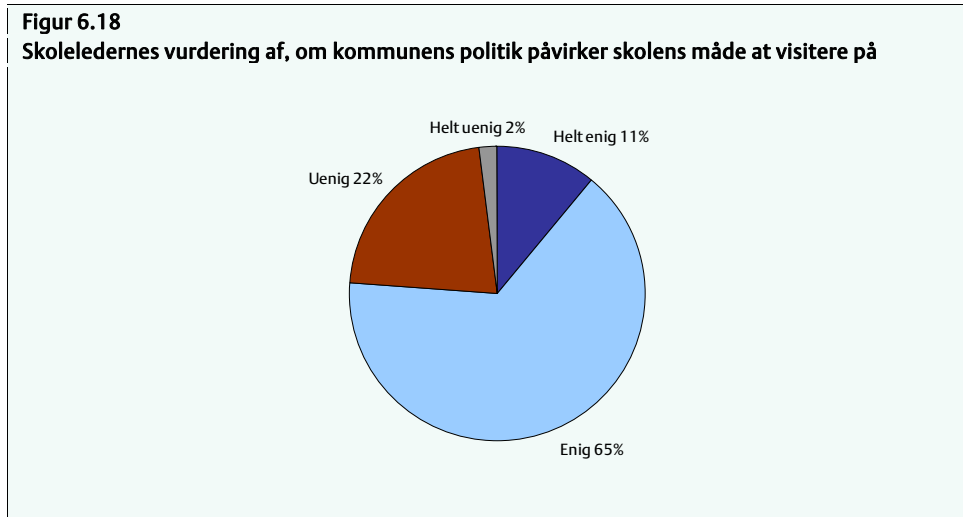
Deloitte vurderer, at der er flere gode begrundelser for at decentralisere visitationskompetencen og finansieringsansvaret, da en sådan model giver skolerne et økonomisk incitament til at inkludere flest mulige elever i undervisningen i den almindelige folkeskole samt sikre en effektiv ressourceudnyttelse på området, jf. afsnit 6.2.

En decentralisering af visitationskompetencen og finansieringsansvaret kan dog indebære en risiko for, at der bliver (for) stor forskel på skolernes visitationspraksis i

den enkelte kommune og dermed det serviceniveau, som kommunen yder på området. Såfremt visitations-kompetencen decentraliseres fuldt ud, kan det derfor være nødvendigt, at kommunen fx fører et øget tilsyn med skolerne el.lign., som tilfældet er i Sverige.

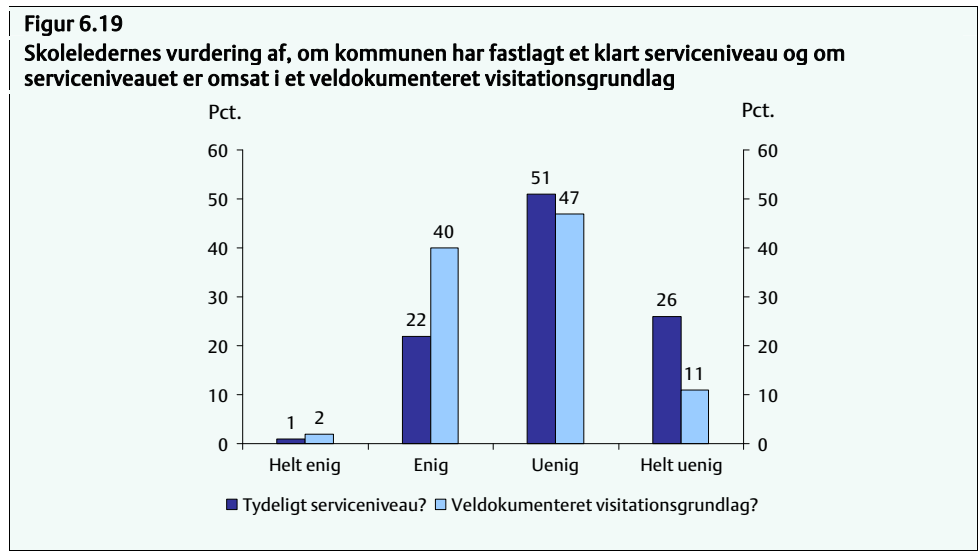
Det kan herudover i det hele taget være hensigtsmæssigt, at kommunerne fastsætter et klart politisk serviceniveau, som kan være retningsgivende for skolernes visitationspraksis og medvirke til at sikre, at visitationen fortsat baseres på forholdsvis ensartede kriterier på tværs af kommunens skoler.

Skolerne finder således generelt netop også, at kommunens politik påvirker skolens måde at visitere på, jf. figur 6.18.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Kommunens politik påvirker skolens måde at visitere på?«
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er imidlertid karakteristisk, at skolelederne ikke i dag hverken oplever, at kommunen har fastsat et klart serviceniveau eller, at dette serviceniveau er omsat i et vel-dokumenteret administrativt visitationsgrundlag, jf. figur 6.19.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålene: »Kommunalbestyrelsen har fastlagt et tydeligt serviceniveau for specialundervisning?« og »Det politiske serviceniveau er omsat i et veldokumenteret administrativt visitationsgrundlag?«.

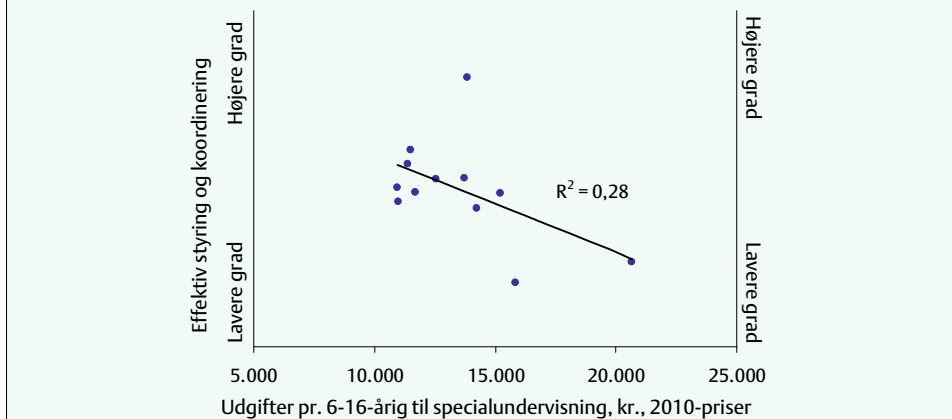
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

6.4.2 Styring og koordinering

Der kan konstateres en tendens til, at de kommuner, som har tilrettelagt en effektiv styring og koordination af visitationsprocessen også har lavere udgifter til specialundervisning og relaterede udgifter, dvs. PPR, befordring og fritidstilbud, jf. figur 6.20.

Figur 6.20

Sammenhæng mellem effektiviteten af kommunernes visitationsproces og kommunernes udgifter pr. 6-16-årig til alm. specialundervisning, specialklasser og specialskoler, skoleåret 2008/09



Anm.: Kommunernes placering i forhold til dimensionen »effektiv styring og koordinering« er sket ved at multiplicere gennemsnittet af skolernes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: 1) »Procedurerne omkring henvisning til specialundervisning fungerer effektivt (lavt tidsforbrug)?«, 2) »Indsatsen overfor elever med behov for specialundervisning sker på rette tidspunkt i skoleforløbet?« og 3) »Det sker ofte, at eleverne visiteres til et specialtilbud, selvom eleverne godt kunne have været inkluderet i normalundervisningen?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er på den baggrund Deloitte's vurdering, at de kommuner, som har implementeret effektive procedurer for henvisningen af elever til specialundervisning og generelt fokuserer på at målrette og koordinere visitationen, vil være bedre i stand at styre udgiftsudviklingen samt sikre sammenhæng mellem kommunens målsætninger og afsatte økonomiske ramme og den faktisk tilrettelagte indsats.

Viborg Kommune er en af de kommuner, som har formaliseret sin henvisningsprocedure på specialundervisningsområdet, jf. boks 6.6.

Boks 6.6

Formaliseret procedure for visitation i Viborg Kommune

I Viborg Kommune følges en formel nedskreven procedure i forbindelse med visitation, som tydeligt beskriver fremgangsmåde samt roller og ansvar. Derudover anvendes definerede visitationskriterier og standardiserede skemaer for såvel indstilling til PPR-vurdering og (re)visitation.

Den nedskrevne procedure er sammen med de definerede visitationskriterier og standardiserede indstillings- og visitationsskemaer med til at understøtte en ensartet visitationsproces i kommunen.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

En effektiv styring og koordinering af visitationsprocessen vurderes dog ikke nødvendigvis at forudsætte, at visitationsprocessen er meget centraliseret. En decentraliseret visitationsproces kan således også blive styret og koordineret effektivt.

I en decentralt organiseret visitationsproces er det dog netop ikke centrale procedurer og koordinationsmekanismer, som først og fremmest skal fremme en effektiv visitation, men derimod tilstedeværelsen af økonomiske incitament hos skolerne kombineret med mekanismer, der kan sikre en vis ensartethed i visitationen på tværs af skoler, herunder fx øget tilsyn og et klart serviceniveau mv.

6.5 Kompetencer og arbejdsformer

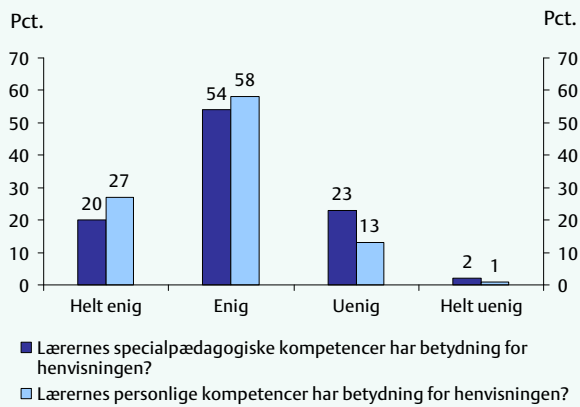
Undersøgelsen har vist, at lærernes specialpædagogiske og personlige kompetencer har stor betydning for lærernes evne til at inkludere elever med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole. De 12 kommuner har da også generelt fokus på udvikling af lærernes specialpædagogiske kompetencer og på anvendelsen af inkluderende arbejdsformer. Indsatsen er dog sjældent tilrettelagt systematisk eller er tilstrækkeligt strategisk forankret, selvom det netop tyder på, at systematisk kompetencebygning og målrettet brug af inkluderende arbejdsformer medvirker til at sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse på specialundervisningsområdet. Deloitte vurderer derfor også, at kommunerne fremadrettet med fordel vil kunne arbejde mere strategisk og målrettet med specialpædagogisk kompetenceopbygning og inkluderende arbejdsformer.

Lærernes specialpædagogiske kompetencer og skolernes anvendelse af inkluderende arbejdsformer vurderes at være faktorer, som kan have betydning for, i hvilket omfang kommunerne er i stand til at inkludere elever med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole.

Det må således grundlæggende forventes, at lærere med et højt specialpædagogisk kompetenceniveau vil have bedre forudsætninger for at rumme og inkludere elever med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole. Det kan herudover forventes, at lærernes personlige kompetencer har betydning for, hvor godt de er i stand til at sikre inklusion.

Samlet set er et stort flertal af skolelederne i de 12 kommuner da også helt enige eller enige i, at lærernes formelle specialpædagogiske kompetencer samt deres personlige kompetencer har betydning for henvisningen af elever til specialundervisning, jf. figur 6.21.

Figur 6.21
Skoleledernes vurdering af om lærernes specialpædagogiske og personlige kompetencer har betydning for henvisningen til specialundervisning

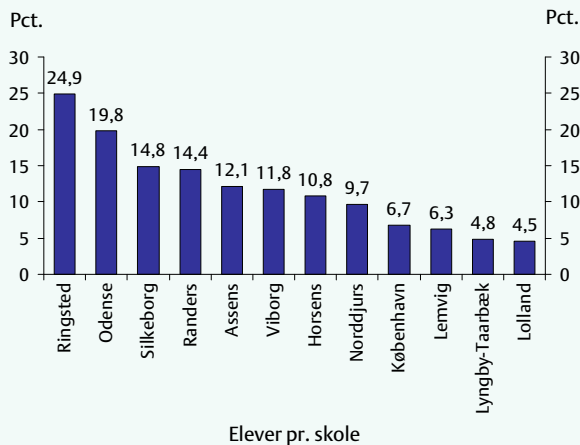


Anm.: Fordeling af skoleledernes svar på følgende spørgsmål: »Lærernes formelle specialpædagogiske kompetencer har betydning for henvisningen til specialundervisning (bedre kompetencer reducerer henvisningen)?« og »Lærernes personlige kompetencer har betydning for henvisning til specialundervisning?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

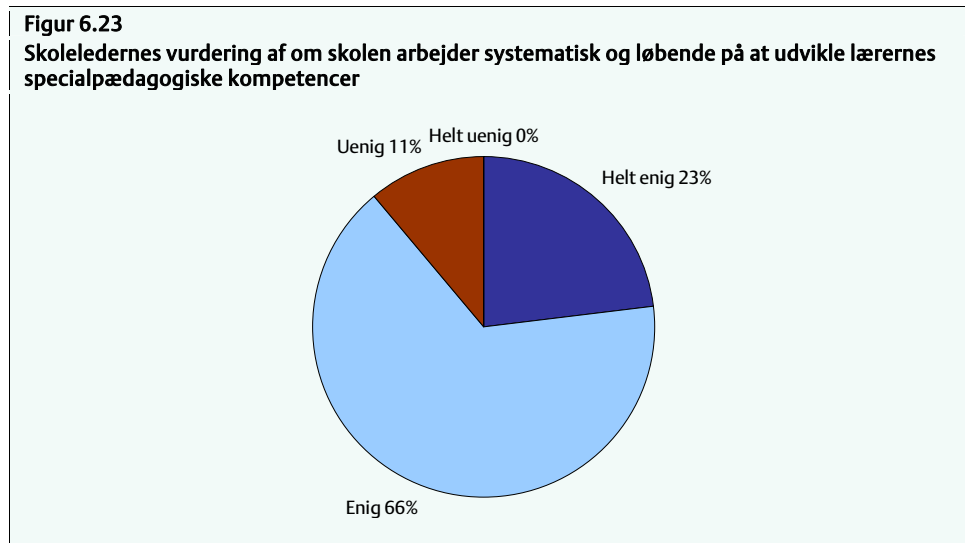
Der er imidlertid stor forskel på, hvor stor en andel af lærerne på folkeskolerne i de 12 kommuner, som har gennemført en specialpædagogisk grunduddannelse, jf. figur 6.22.

Figur 6.22
Andel folkeskolelærere som har gennemført en specialpædagogisk grunduddannelse (pct.)



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Kommunerne har i stigende grad fokus på kompetenceopbygning, og 9 ud af 10 skoleledere finder da også, at de arbejder systematisk på at opbygge lærernes specialpædagogiske kompetencer, jf. figur 6.23.



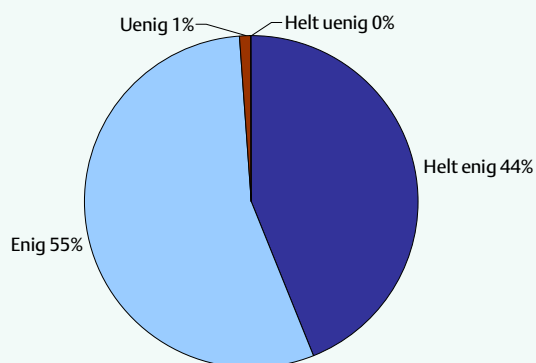
Anm.: Fordeling af skoleledernes svar på følgende spørgsmål: » Skolen arbejder systematisk og løbende på at opbygge lærernes specialpædagogiske kompetencer?«

Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

Kommunebesøgene har herudover afdækket, at kommunerne i stadig større udstrækning har fokus på en mere systematisk anvendelse af inkluderende arbejdsformer i undervisningen i den almindelige folkeskole.

Stort set samtlige skoleledere peger da også på, at de proaktivt forsøger at forankre inklusionstanken i organisationen, jf. figur 6.24.

Figur 6.24
Skoleledernes vurdering af om skoleledelsen proaktivt forsøger at forankre inklusionstanken i organisationen



Anm.: Fordeling af skoleledernes svar på følgende spørgsmål: »Skoleledelsen forsøger proaktivt at forankre inklusionstanken i organisationen?».

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

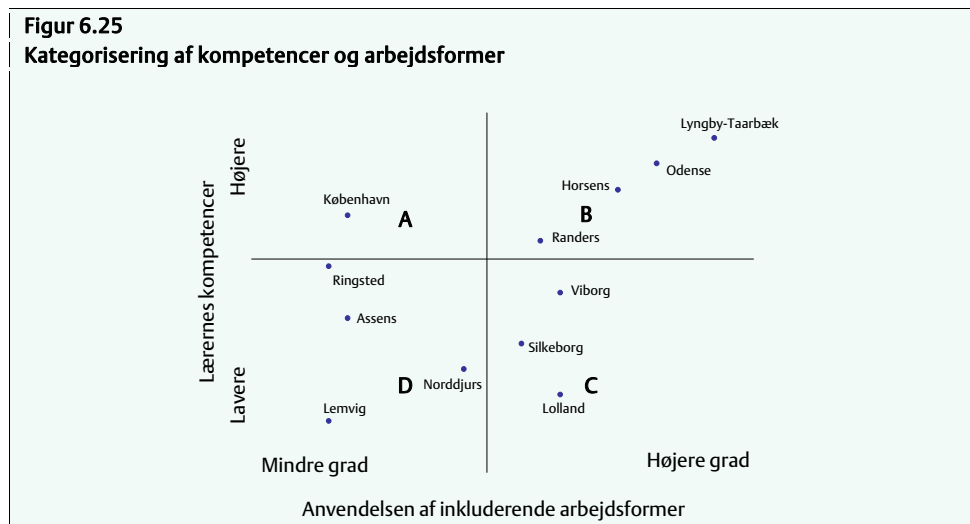
Det følgende afsnit vil på den baggrund søge at analysere de 12 kommuner i forhold lærernes kompetenceniveau⁷ og skolernes anvendelse af inkluderende arbejdsformer⁸.

De 12 kommuners relative placering i forhold til de to dimensioner og hinanden er gengivet nedenfor, jf. figur 6.25.

⁷ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »lærernes kompetencer« er sket med udgangspunkt i skolernes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune:

»Skolen arbejder systematisk og løbende på at udvikle lærernes specialpædagogiske kompetencer.

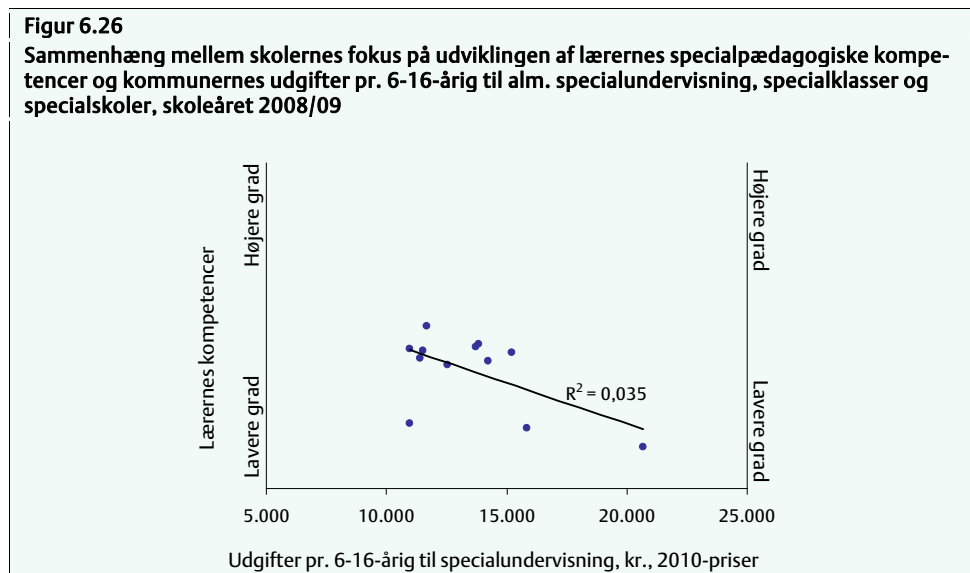
⁸ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »inkluderende arbejdsformer« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolernes besvarelse af følgende to spørgsmål i hver kommune: 1) »Skolen anvender særlige metoder eller systemer (organisatoriske modeller som LP eller lignende)?« og 2) »Skolen har en aktiv politik for håndtering af adfærds-, kontakt- og trivselsproblemer.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

6.5.1 Lærernes kompetencer

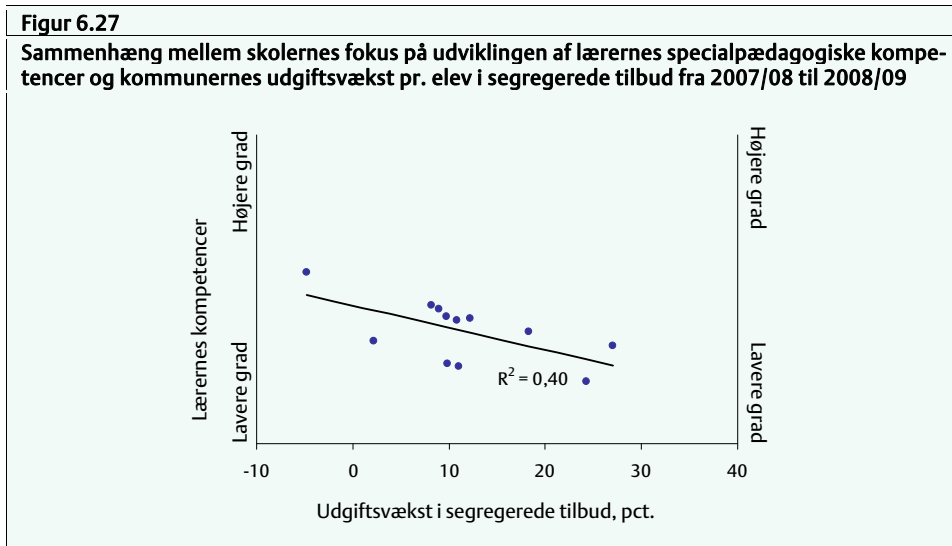
De kommuner, hvor skolerne i højere grad angiver, at de arbejder systematisk og løbende på at udvikle lærernes specialpædagogiske kompetencer, har en tendens til at have et lavere ressourceforbrug, jf. figur 6.26.



Anm.: Kommunernes placering i forhold til dimensionen »lærernes kompetencer« er sket med udgangspunkt i skolerne besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: »Skolen arbejder systematisk og løbende på at udvikle lærernes specialpædagogiske kompetencer?».

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det er karakteristisk, at den tilsvarende tendens gør sig gældende, når der ses på udgiftsvæksten i segregerede tilbud, jf. figur 6.27.



Anm.: Kommunernes placering i forhold til dimensionen »lærernes kompetencer« er sket med udgangspunkt i skolernes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: »Skolen arbejder systematisk og løbende på at udvikle lærernes specialpædagogiske kompetencer?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Lærernes specialpædagogiske kompetenceniveau og skolernes systematiske arbejde med fokuseret kompetenceudvikling synes med andre ord at kunne bidrage til at sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse på specialundervisningsområdet.

Det er dog Deloitte's vurdering på baggrund af de gennemførte kommunebesøg, at kommunerne i mindre grad har igangsat samlede initiativer i forhold til at sikre en generel kompetenceopbygning på det specialpædagogiske område. Der findes dog enkelte undtagelser, som fx Horsens Kommune, der har udviklet en basisuddannelse i specialpædagogik for kommunens lærere, jf. boks 6.7.

Boks 6.7

Fokus på systematisk kompetenceopbygning i Horsens Kommune

I gennem længere tid er der fra centralt hold i Horsens Kommune sat fokus på uddannelse og udvikling af lærerkompetencer med henblik på at fremme inklusion på alle skoler. Der er i den forbindelse blevet udviklet en praktisk og redskabsorienteret basisuddannelse bl.a. med fokus på håndtering af AKT-vanskeligheder, som 200-300 lærere har gennemført. Derudover har et antal lærere taget en overbygningsuddannelse og er blevet uddannet AKT-koordinatorer.

På hver skole er der etableret et ressourcecenter med en specialundervisningslærer og en AKT-koordinator tilknyttet, som har til formål at supervisere de øvrige lærere.

Endelig er der etableret et videnscenter, som servicerer skolerne med konsulentbistand, bl.a. inden for ADHD og Asbergers. Videnscenteret varetager ligeledes en praksisnær, rådgivende rolle i forhold til den enkelte lærer og undersøger skolernes implementering af inkluderende tiltag.

Fokus på implementeringen af inklusion i alle skoler har medført en høj inklusionsrate målt på, at der sammenlignet med andre kommuner bliver indstillet færre elever med sværere behov til visitationsudvalget.

Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

Det er Deloittes vurdering, at der generelt eksisterer et potentiale for at øge lærernes specialpædagogiske kompetenceniveau i kommunerne med henblik på at understøtte en større grad af inklusion i den almindelige folkeskole.

6.5.2 Inkluderende arbejdsformer

Deloitte har på de gennemførte kommunebesøg erfaret, at der generelt er øget fokus på anvendelsen af inkluderende arbejdsformer, og at enkelte kommuner mere systematisk har forsøgt at implementere fx LP-modellen, opbygge kompetencecentre og lignende. Det gælder fx Lyngby-Taarbæk Kommune, som er ved at implementere LP-modellen på samtlige folkeskoler, jf. boks 6.8.

Boks 6.8**LP-model på alle skoler i Lyngby-Taarbæk Kommune**

Lyngby-Taarbæk Kommune er ved at implementere LP-modellen på samtlige skoler med henblik på at understøtte en ensartet og systematisk tilgang til at sikre inklusion på skolerne. Det betyder, at alle lærere i kommunen bliver undervist i en systemisk måde at analysere og handle i forhold til et barns udfordringer.

Beslutningen om at arbejde med LP-modellen er truffet fra central hold, men det er op til den enkelte skole, hvordan og i hvilket omfang modellen skal implementeres.

Kommunen har derudover valgt at anvende ca. 1/3 af de samlede uddannelsesmidler årligt til specialundervisning med henblik på at opbygge et beredskab af kompetencer, der kan varetage så mange typer af specialpædagogiske behov som muligt.

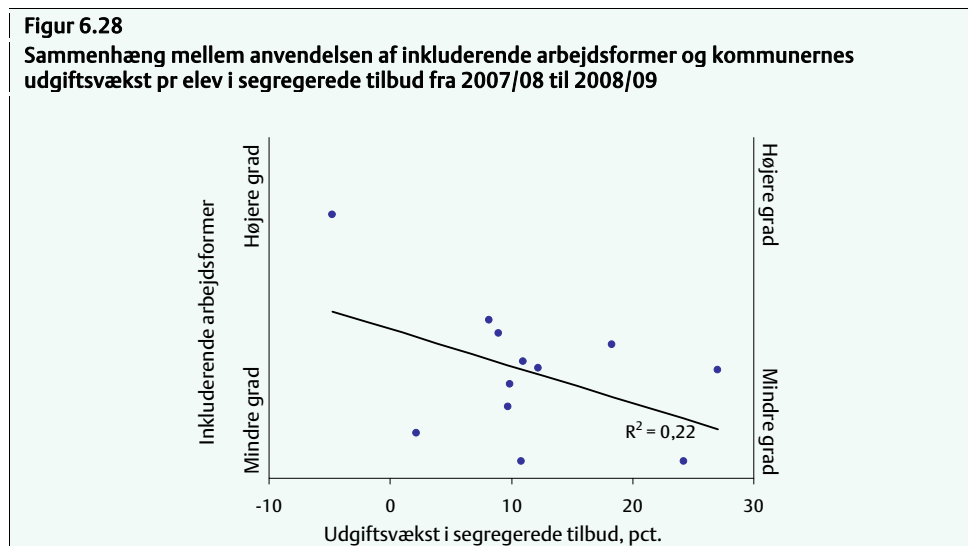
Kommunen har dermed fokus på en bred uddannelse af lærere i forhold til at kunne inkludere og rumme elever med særlige behov.

Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

Det er imidlertid også Deloittes vurdering, at anvendelsen af inkluderende arbejdsformer i dag generelt fortsat sker usystematisk i kommunerne, og at skolerne i stigende grad efterspørger en mere strategisk indsats fra kommunernes side på dette område. Deloitte finder desuden i den forbindelse, at skolerne ikke i dag – i modsætning til fx Finland – anvender de obligatoriske elevhandleplaner tilstrækkeligt målrettet i forhold til elever med særlige behov, som tilfældet fx er i Finland.

En mere systematisk anvendelse af inkluderende arbejdsformer vurderes derfor også at kunne medvirke til at begrænse henvisningen til segregerede tilbud og dermed bidrage til en mere effektiv ressourceudnyttelse.

Dette understøttes af, at de kommuner, hvor skolerne dels anvender særlige metoder som LP-modellen og lignende, dels har en aktiv politik for håndtering af adfærds-, kontakt- og trivselsproblemer, svagt tenderer mod at have haft en lavere udgiftsvækst i segregerede tilbud fra skoleåret 2007/08 til 2008/09, jf. figur 6.28.



Anm.: Kommunernes placering i forhold til dimensionen »inkluderende arbejdsformer« er sket ved at multiplicere gennemsnittet af skolernes besvarelse af følgende to spørgsmål i hver kommune: 1) »Skolen anvender særlige metoder eller systemer (organisatoriske modeller som LP eller lignende)?« og 2) »Skolen har en aktiv politik for håndtering af adfærds-, kontakt- og trivselsproblemer?«

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Deloitte har imidlertid erfaret, at skolelærerne ikke mindst i de større klasser finder det udfordrende at inkludere elever med særlige behov i undervisningen i den almindelige folkeskole. Dette hænger sammen med, at de faglige krav skærpes i udskolingen, og at undervisningen i højere grad målrettes eksamen.

Skærpede faglige krav til eleverne kan således være med til at modarbejde intentionerne om øget inklusion og rummelighed og gøre det vanskeligt at omsætte de inkluderende metoder og arbejdsformer i en velfungerende praksis.

Skolelederne og lærerne oplever endvidere i den forbindelse, at de eksisterende muligheder for at dispensere fra læseplaner, tests og eksaminer mv. for enkeltelever er uklare og/eller begrænsede.

Det kan endelig fremhæves, at flere kommuner peger på, at en vellykket indsats i forhold til at sikre inklusion forudsætter, at skolelederne proaktivt tager ansvaret på sig og sætter sig i spidsen for en kulturændring på skolerne.

6.6 Styrbarhed

Skolelederne i de 12 kommuner oplever et pres for at anvende flere ressourcer på specialundervisning, men finder dog generelt, at den del af specialundervisningen, som de er ansvarlige for, er økonomisk styrbart. Kommunernes forvaltninger, som har finansieringsansvaret for de segregerede undervisningsformer, oplever dog betydeligt større udfordringer i forhold til at styre udgiftsudviklingen, og langt

hovedparten af kommunerne har således også overskredet deres budgetter på området de seneste år. Deloitte vurderer på den baggrund, at der eksisterer et potentiale for at udvikle en »stærkere« styringskultur i kommunerne gennem en række tiltag, herunder ved bl.a. at samle og afgrænse specialundervisningsområdet bevillingsmæssigt og tilrettelægge en mere systematisk styringsopfølgning mv.

Der vurderes at være en sammenhæng mellem kommunernes oplevelse af specialundervisningsområdets styrbarhed og deres ressourceforbruget på området.

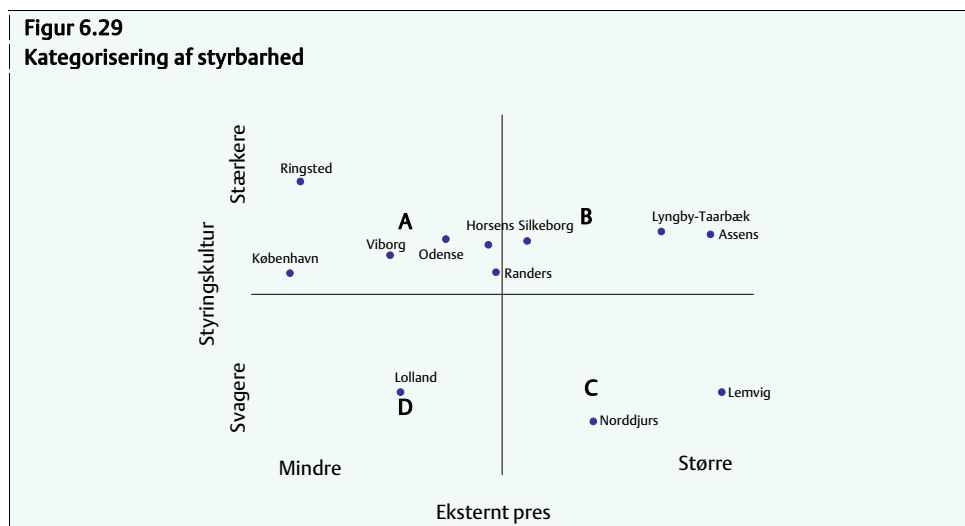
Styrbarhed dækker i denne sammenhæng dels over den interne styringskultur, herunder kommunernes fokus på økonomistyring og tydelighed i rolle- og ansvarsfordelingen, dels over de eksterne faktorer, som kan påvirke aktiviteten på specialundervisningsområdet og dermed kommunens mulighed for at foretage en sikker udgiftsstyring.

Specialundervisningens styrbarhed i de 12 deltagende kommuner kan således med udgangspunkt i de indsamlede data kategoriseres i forhold til to overordnede dimensioner: Styringskultur⁹ og eksternt pres¹⁰.

De 12 kommuners relative placering i forhold til de to dimensioner og hinanden er gengivet nedenfor, jf. figur 6.29.

⁹ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »styringskultur« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolernes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: 1) » Procedurene omkring henvisning til specialundervisning fungerer effektivt (lavt tidsforbrug)?«, 2) »Rummelighed og inklusion er en del af skolens nedskrevne værdigrundlag?« og 3) » Det politiske serviceniveau er omsat i et veldokumenteret administrativt visitationsgrundlag?«.

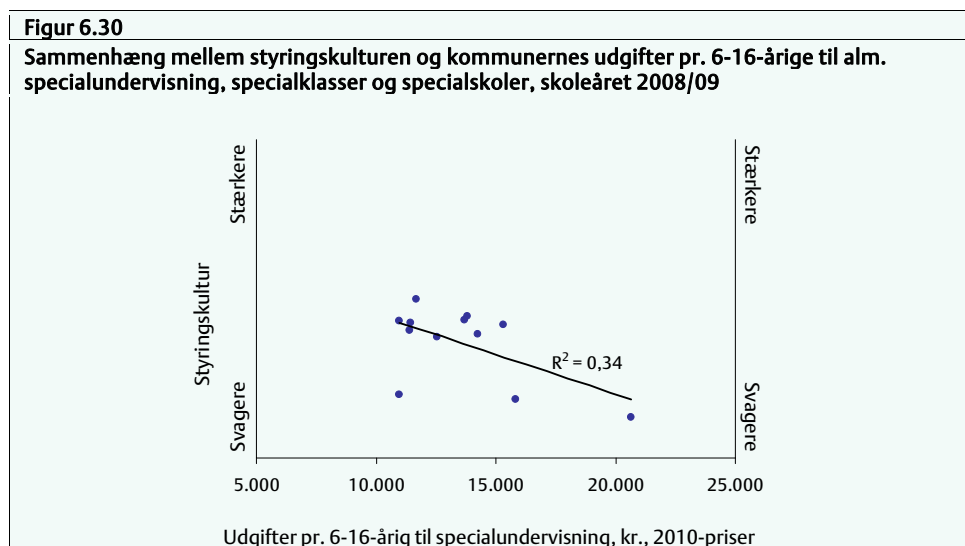
¹⁰ Kommunernes placering i forhold til dimensionen »eksternt pres« er sket med udgangspunkt i et gennemsnit af skolernes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: 1) » Pres fra forældre bidrager til at øge henvisningen til specialundervisning?«, 2) » Forældre ønsker i højere grad end skolen at henvise deres børn til specialundervisning?« og 3) » Skolen overflytter midler fra specialområdet til normalområdet?«.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

6.6.1 Styringskultur

De kommuner, som har en »svagere« styringskultur – målt på en række centrale indikatorer – tenderer som forventet mod at have et højere udgiftsniveau på specialundervisningsområdet end de kommuner, som har en »stærkere« styringskultur, jf. figur 6.30.

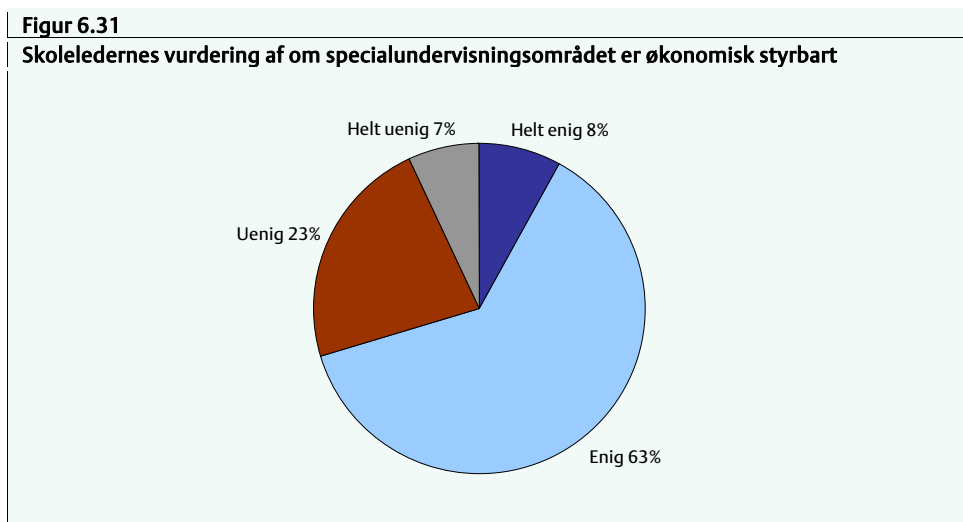


Anm.: Kommunernes placering i forhold til dimensionen »styringskultur« er sket ved at multiplicere gennemsnittet af skolernes besvarelse af følgende spørgsmål i hver kommune: 1) »Procedurerne omkring henvisning til specialundervisning fungerer effektivt (lavt tidsforbrug?«, 2) »Rummelighed og inklusion er en del af skolens nedskrevne værdigrundlag?« og 3) »Det politiske serviceniveau er omsat i et veldokumenteret administrativt visitationsgrundlag?«).

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Kommunernes styringskultur er bl.a. opgjort i forhold til, om skolelederne oplever, at procedurerne omkring henvisning til specialundervisning fungerer effektivt, samt om det politiske serviceniveau er omsat i et veldokumenteret administrativt visitationsgrundlag.

Samtidig tilkendegiver 71 pct. af skolelederne i de 12 kommuner, at de enten er helt enige eller enige i, at skolens specialundervisningsområde er økonomisk styrbart, jf. figur 6.31.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Skolens specialundervisningsområde er økonomisk styrbart?«.
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Derudover har kun godt halvdelen (54 pct.) af skolelederne svaret, at de enten er enige eller helt enige i, at de udarbejder særskilte og detaljerede budgetter. Samlet set tyder det således på, at skolelederne ikke oplever væsentlige udfordringer i forhold til at styre udgifterne til specialundervisning.

Rettes blikket mod forvaltningsniveauet, som afholder en stor andel af kommunernes samlede udgifter til specialundervisning, tegner der sig imidlertid et andet billede. I 8 af de 11 kommuner, som har svaret på spørgsmålet, er det på forvaltningsniveau oplyst, at budgettet til specialundervisning blev overskredet i skoleåret 2007/2008 og/eller 2008/2009. De væsentligste årsager til budgetoverskridelserne var flere visitationer end forventet i budgettet, merforbrug til anbragte børn og unge samt generelt usikkerhed om forudsætningerne for budgettet på grund af kommunalreformen, hvilket særligt var gældende for skoleåret 2007/2008.

Det tyder således på, at det er på forvaltningsniveauet, at de største udfordringer med at styre udgifterne til specialundervisning findes. Det harmonerer også med, at det i kommunerne helt overvejende er centralforvaltningen, som har finansieringsansvaret

for de vidtgående og ressourcekrævende tilbud og dermed også forvaltningen, som vil skulle håndtere konsekvenserne af eventuelle udgiftspres.

Det er imidlertid en gennemgående observation fra den kvalitative undersøgelse, at kommunerne sjældent har etableret et robust og fælles styringsgrundlag. Ingen kommuner har fx afgrænset specialundervisning som et særskilt bevillingsområde, og nogle steder er budgetansvaret fordelt over flere forvaltninger. Det er endvidere undtagelsen, at budgetteringen er baseret på eksplicitte budgetteringsforudsætninger for de enkelte delområder. De færreste kommuner opererer med en formaliseret målgruppeinddeling, og der mangler generelt styringsinformation både på driftsniveau og ledelsesniveau. Endelig har mange kommuner en asymmetrisk og fordyrende praksis, hvor specialklassernes og specialskolernes budgetter ikke reduceres, hvis der er færre elever end forudsat, men hvor de kompenseres for merindskrivinger.

Det er Deloittes sammenfattende vurdering, at forhold som disse bidrager til manglende overblik, ineffektiv udgiftsstyring og en usikker styringskultur.

Der er dog enkelte gode eksempler på kommuner, som har en »stærk« styringskultur. Det gælder fx Horsens Kommune, hvor der føres en konsekvent rammestyring, jf. boks 6.9.

<p>Boks 6.9</p> <p>Konsekvent rammestyring i Horsens Kommune</p> <p>I Horsens Kommune udøves umiddelbart en konsekvent rammestyring, som indebærer, at skolerne ikke kan søge om ekstra ressourcer til specialundervisning i løbet af året. Skolerne får tildelt en fast budgetramme fra årets start, som skal dække alle udgifter i forbindelse med specialundervisning, og der er ikke afsat ekstra midler via puljer eller lignende. Derudover ydes der ikke ekstra takster ved »overbelægning« på specialskoler.</p> <p>Kommunen har bl.a. som følge af den konsekvente rammestyring ikke oplevet et stort udgiftsskred i forhold til den almindelige specialundervisning eller undervisning i specialklasser.</p> <p>Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.</p>
--

I Lyngby-Taarbæk Kommune søger man at imødegå uforudsete udgifter på specialundervisningsområdet ved anvendelsen af en række centralt afsatte puljer, jf. boks 6.10.

Boks 6.10**Puljer til håndtering af uforudsete udgifter i Lyngby-Taarbæk Kommune**

Lyngby-Taarbæk Kommune har etableret en central pulje til uforudsete udgifter i forbindelse med segregerede specialundervisningstilbud, som har et vist omfang. Puljen anvendes bl.a. til at dække udgifter i forbindelse med tilflyttere, specialskoleplaceringer i løbet af året og konsekvenser af afgørelser i Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning. Det vil sige udgifter som ikke kan forudsiges ved den årlige budgetlægning.

Skolerne skal som udgangspunkt selv dække uforudsete udgifter i forbindelse med de tilbud, som skolerne er ansvarlig for, inden for den budgetramme skolerne har fået tildelt. Skolerne kan dog søge om midler fra den centrale pulje til dækning af uforudsete udgifter i forbindelse med tilflyttere efter 1. august i skoleåret, der har behov for mere end 15 undervisningslektioner til enkeltintegration eller mere end 10 støttetimer i SFO eller klub.

Den centrale pulje afsættes for hvert budgetår som en fastlagt andel af skolevæsenets samlede budget til specialundervisning. Eventuelle resterende midler i puljen fordeles til skolerne efter en fordelingsnøgle, mens en eventuel manko på tilsvarende vis fratrækkes skolernes lønsummer i det igangværende budget-/regnskabsår.

Derudover har kommunen lagt en buffer ind i budgettet specifikt øremærket til uforudsete udgifter til specialundervisning i forbindelse med anbringelser af børn i løbet af året.

Kilde: Deloitte dataindsamling, 2010.

Endelig er Odense Kommune i gang med at implementere et ledelsesinformationssystem, som bl.a. skal sikre en bedre udgiftsstyring på området, jf. boks 6.11.

Boks 6.11**Opbygning af ledelsesinformationssystem i Odense Kommune**

Odense Kommune har netop afsluttet projektet »Status og fornyelse på det specialpædagogiske område«, som har været i gang siden november 2008. Projektets formål har været at skabe overblik over det specialpædagogiske område med henblik på fornyelse og effektivisering af området.

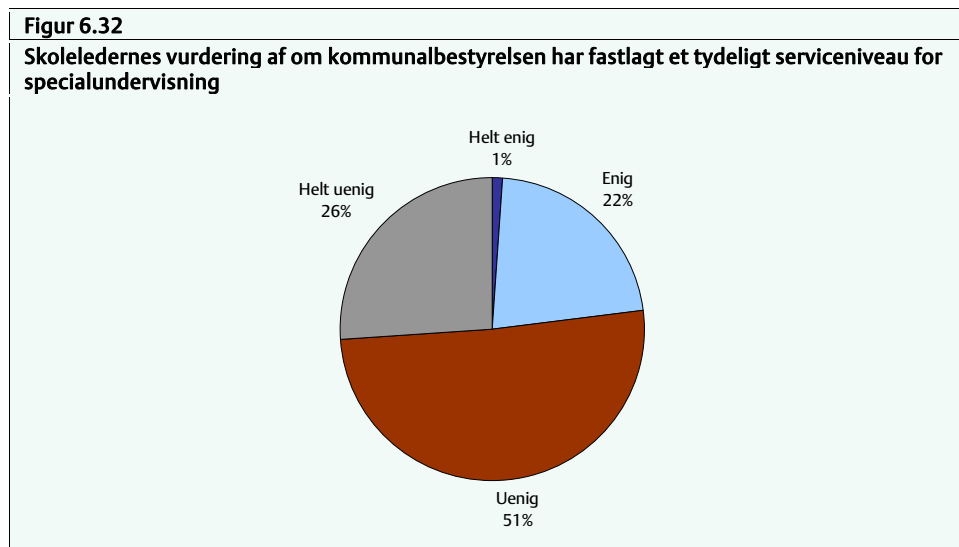
Et af projektets delformål har været at organisere og udarbejde et datagrundlag, som kan sikre entydige og valide data på det specialpædagogiske område. Hensigten er, at den politiske og administrative styring af området skal understøttes bl.a. gennem opgørelser af elever og tilbudstyper i kommunen, som kan muliggøre beskrivelser af udviklingstendenser og prognostisering.

Resultatet af projektet har bl.a. været en begrebsmodel med begreber for ydelser og tilbud, som sikrer en overensstemmelse mellem PPR's henvisninger og kommunens undervisningstilbud. Begreberne er blevet indarbejdet i kommunens registreringssystem (TEA), hvormed der kan trækkes data om elever og undervisningstilbud til brug i afrapportering til det politiske og administrative niveau i forhold til udviklinger på området. Efterhånden som data registreres ensartet ved brug af fælles begreber, vil der med tiden blive skabt et mere kvalificeret styringsgrundlag.

Udfordringen består i at sikre en ensartet registreringspraksis ude på skolerne, der skal føde de data, som forvaltningen og det politiske niveau i sidste ende skal anvende til at styre området med.

Kilde: Deloitte dataindsamling, 2010.

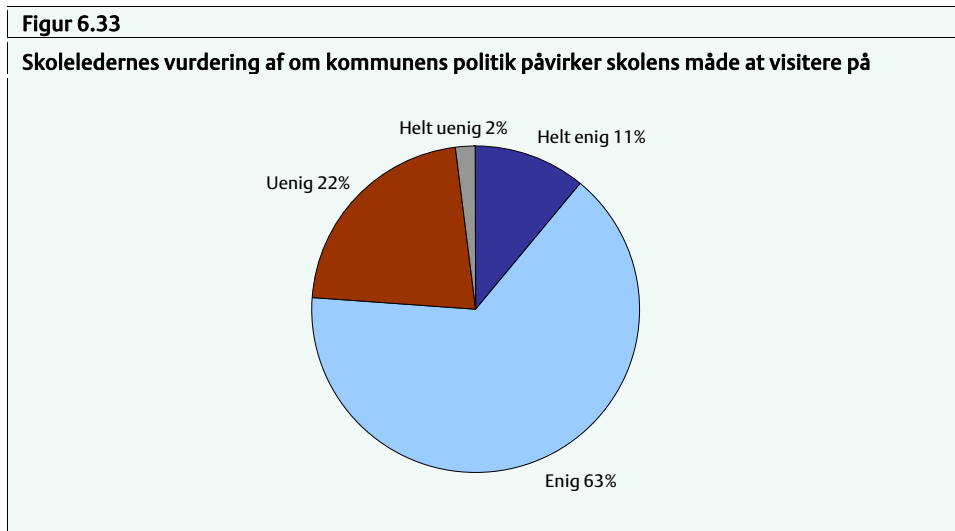
I forhold til den politiske indflydelse på styringskulturen svarer 77 pct. af skolelederne, at de enten er helt uenige eller uenige i, at kommunalbestyrelsen har fastlagt et tydeligt serviceniveau for specialundervisning, jf. figur 6.32.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Kommunalbestyrelsen har fastlagt et tydeligt serviceniveau for specialundervisning?».

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Samtidig er 76 pct. af skolelederne helt enige eller enige i, at kommunens politik påvirker skolens måde at visitere på, jf. figur 6.33.

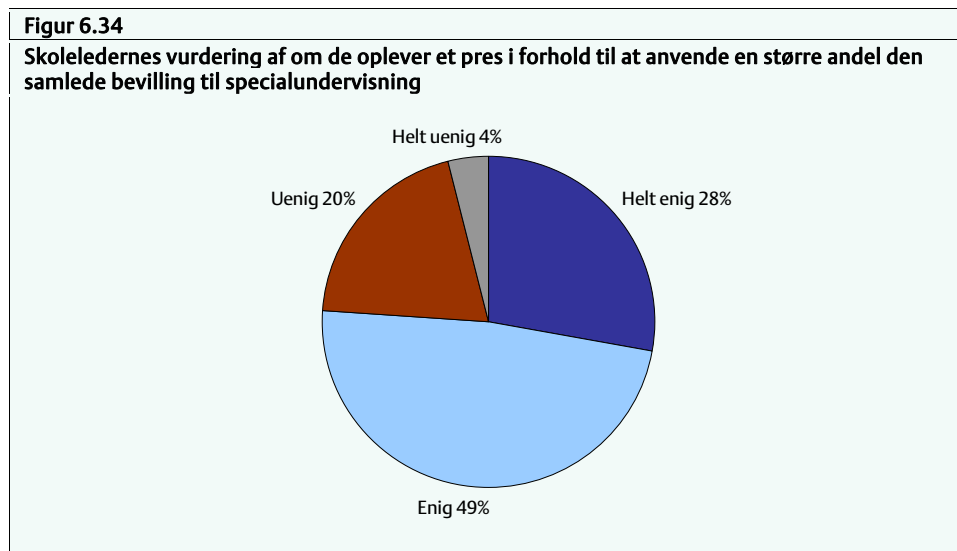


Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Kommunens politik påvirker skolens måde at visitere på?«.
 Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Dette resultat kan indikere, at der på politisk niveau muligvis ikke er tilstrækkelig fokus på, at definere en klar politik og et klart serviceniveau for kommunens specialundervisning, og at dette bidrager til uklarhed om styringsgrundlaget. Svarfordelingen er konsistent med de oplysninger, der er indsamlet i den kvalitative del af undersøgelsen, hvor interviewdeltagernes samstemmende på tværs af kommuner peger på, at det politiske niveau er forholdsvis usynligt.

6.6.2 Eksternt pres

Skolelederne oplever generelt, at specialundervisningsområdet sætter skolens bevillinger under pres. Spørgeskemaundersøgelsen viser således, at 77 pct. af alle skolelederne i de 12 kommuner enten er helt enige eller enige i, at skolen oplever et pres i forhold til at anvende en større andel af den samlede bevilling til specialundervisning, jf. figur 6.34.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Skolen oplever et pres i forhold til at anvende en større andel af den samlede bevilling til specialundervisning?«.

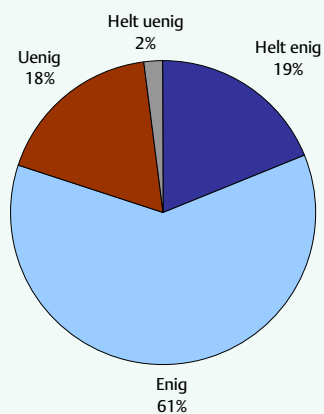
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Presset for at anvende en større andel af de samlede bevillinger på specialundervisning kan både skyldes et øget omfang og et øget omkostningsniveau for skolernes specialundervisningsaktiviteter.

På baggrund af besøg og interviews i de 12 kommuner tegner der sig et billede af, at presset særligt skyldes et øget omfang af skolernes specialundervisningsaktiviteter. En af de årsager som bl.a. fremhæves er, at antallet af børn med eksempelvis AKT-vanskeligheder har været kraftigt stigende.

Derudover oplever 80 pct. af skolelederne, at den øgede mulighed for stille diagnoser medvirker til at øge presset på specialundervisning, jf. figur 7.35. Det er dog karakteristisk, at det særlig er skolelederne, der oplever den øgede mulighed for diagnosticering som et væsentligt eksternt pres, mens visitationsudvalgene i mindre grad har peget herpå på kommunebesøgene.

Figur 6.35

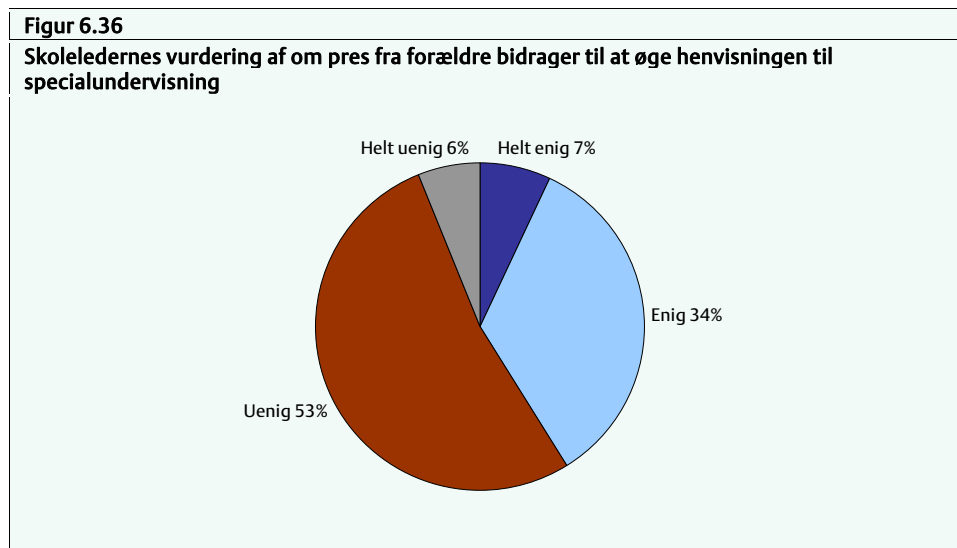
Skoleledernes vurdering af om den stigende mulighed for at diagnosticere øger presset på specialundervisning


Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Den stigende mulighed for at kunne diagnosticere særlige behov og vanskeligheder hos elever medvirker til at øge presset på specialundervisning?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Den kvalitative dataindsamling har desuden vist, at flere kommuner har valgt en administrativ praksis, hvor diagnoser på socialområdet også giver adgang til specialundervisningstilbud.

Derudover kan pres fra forældre ligeledes være medvirkende til øget aktivitet og større ressourceanvendelse til specialundervisning på skolerne. Det er imidlertid kun under halvdelen af skolelederne, som er enten helt enige eller enige i, at pres fra forældre bidrager til at øge henvisningen til specialundervisning, jf. figur 6.36.



Anm.: Skolernes samlede fordeling af svar på spørgsmålet: »Pres fra forældre bidrager til at øge henvisningen til specialundervisning?«.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det eksterne pres opleves ikke alene blandt skolelederne, men i høj grad også på forvaltningsniveau, hvor bevillingsansvaret for de mere vidtgående tilbud i flere kommuner er placeret.

På kommunebesøgene blev det påpeget, at takststigninger på specialiserede tilbud i andre kommuner, som kommunen anvender og er afhængige af, medvirker til at mindske styrbarheden af specialundervisningsområdet.

En særsigt udfordring knytter sig desuden til anbragte børn, som modtager specialundervisning. Disse visiteres typisk fra socialforvaltningen samtidig med, at det ofte er børne- / undervisningsforvaltningen, som skal afholde udgifterne til specialundervisningen. Visitations- og finansieringsansvaret er således adskilt. Det er Deloitte's vurdering, at utilstrækkelig intern koordination i mange kommuner bidrager til oplevelsen af et betydeligt eksternt pres.

6.7 Tilbuds- og skolestruktur

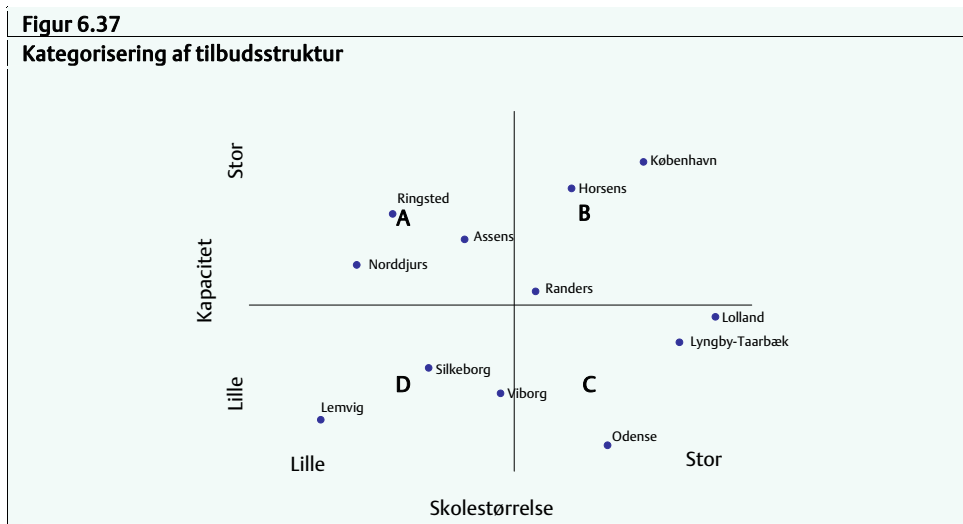
Mange kommuner har tilkendegivet, at der eksisterer en såkaldt »størrelseseffekt« i den forstand, at kommunerne er tilbøjelige til at udfylde den kapacitet på specialundervisningsområdet, som de råder over. Samtidig viser undersøgelsen, at kommunernes specialskolekapacitet og tilhørende takstniveauer varierer betydeligt. Det betyder, at der i nogle kommuner sandsynligvis kan opnås en resourcebesparelse ved at omlægge en del af kapaciteten fra specialskoler til mindre omfattende og administrativt omkostningstunge tilbud som fx specialklasser. Endelig viser undersøgelsen, at små skoler generelt er mere tilbøjelige til at segregere elever.

Tilbuds- og skolestrukturen i en kommune kan have en betydning for kommunernes ressourceforbrug på specialundervisningsområdet.

En kommunes tilbuds- og skolestruktur er defineret som kapaciteten i form af antallet af pladser på de specialiserede tilbud samt skolernes størrelse i form af det gennemsnitlige antal elever i kommunens folkeskoler.

De 12 deltagende kommuners tilbudsstruktur kan med udgangspunkt i de indsamlede data kategoriseres efter deres kapacitet i forhold til specialiserede tilbud på den ene side og den gennemsnitlige størrelse på deres folkeskoler på den anden side.

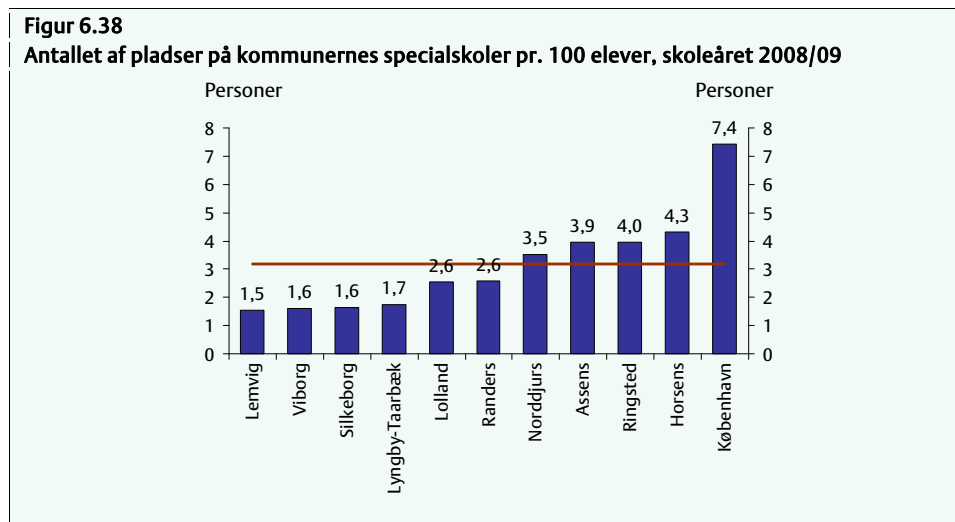
De 12 kommuners relative placering i forhold til de to dimensioner og hinanden er gengivet nedenfor, jf. figur 6.37.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

6.7.1 Kapacitet

Der eksisterer en betydelig spredning blandt de 12 kommuner i forhold til, hvor mange pladser de har på egne specialskoler, herunder heldagsskoler, interne tilbud på opholdssteder mv., jf. figur 6.38.

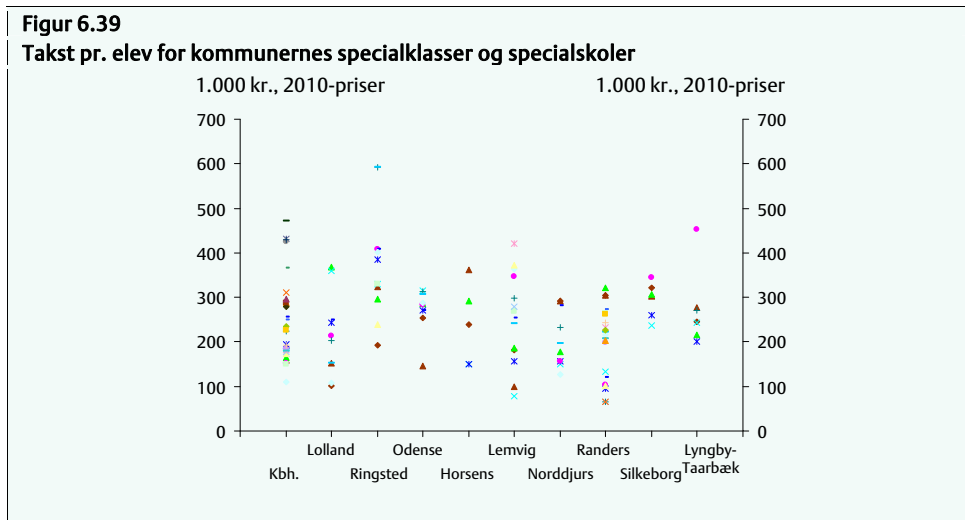


Anm.: Odense Kommune indgår ikke i opgørelsen, da de ikke har opgjort antallet af pladser på deres specialskoler.
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

En kommunes specialskolekapacitet kan have en betydning for ressourceforbruget, da et stort udbud i sig selv genererer en øget efterspørgsel – den såkaldte »stærkasseeffekt«. Dvs., at kommunerne er tilbøjelige til at visitere til de pladser, som kommunen råder over og dermed fylde alle sine pladser ud. Denne tendens kan bl.a. være understøttet af, at tomme pladser på kort sigt ofte også giver ekstra omkostninger.

De gennemførte kommunebesøg har indikeret, at en sådan effekt sandsynligvis eksisterer. Flere af kommunerne giver således udtryk for, at der er en tendens til, at der visiteres til de tilbud, som eksisterer i kommunen. Dette bekræfter, at der sandsynligvis er et potentiale for ressourcebesparelser ved at erstatte en del af specialskolekapaciteten med tilbudsformer, som ligger mellem de almindelige inkluderende tilbud og de segregerede specialundervisningstilbud, jf. kapitel 4. Som eksempel kan nævnes enkeltintegration, der bl.a. også er væsentligt mere udbredt i Sverige, jf. kapitel 6. Det bør dog samtidig bemærkes, at en stor og specialiseret kapacitet også kan begrænse behovet for at købe pladser udenfor kommunen, hvilket alt andet lige kan gøre det nemmere at styre ressourceforbruget.

Det er ikke alene i forhold til kapaciteten i form af antallet af specialskolepladser, at der er væsentlige variationer mellem kommunerne. En opgørelse af taksterne på de segregerede tilbud viser ligeledes en spredning både mellem kommunerne og internt mellem de enkelte kommuners tilbud, jf. figur 6.39.



Anm.: Assens Kommune og Viborg Kommune indgår ikke i opgørelsen, da de ikke har angivet deres takstniveauer.
Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Som det fremgår af ovenstående figur, ligger hovedparten af taksterne mellem 100.000 og 400.000 kr. pr. elev pr. år, men med en væsentlig variation inden for dette interval. En af de største interne spredninger kan observeres i Københavns Kommune, hvor udbuddet af segregerede tilbud også er relativt stort. En nærmere sammenligning af taksterne på tværs af kommunerne viser desuden, at taksten pr. elev med generelle indlæringsvanskeligheder i en specialklasse i en kommune er på ca. 150.000 kr., mens et tilsvarende tilbud i en anden kommune koster ca. 290.000 kr. Tilsvarende gør sig gældende for taksten på en specialskoleplads for elever med generelle indlæringsvanskeligheder, som kan variere mellem ca. 150.000 og 305.000 kr.

Resultatet af takstopgørelsen viser således, at der er relativt stor spredning i kommunernes takster på de segregerede tilbud. Dette kan overordnet set skyldes tre forskellige forhold.

For det første kan variationen skyldes væsentlige forskelle i tilbuddenes indhold og omfang. Kommunernes forskellige takster og kapacitet kan således dække over mange differentierede og specialiserede tilbudstyper. En årsag til dette kan bl.a. være, at kommunerne i forskelligt omfang har overtaget de segregerede tilbud fra amterne. Det er i den forbindelse afgørende, at kommunerne får tilpasset kapaciteten parallelt med, at henvisningen til de segregerede tilbud søges reduceret, såfremt en mulig »stærkaseffekt« skal undgås.

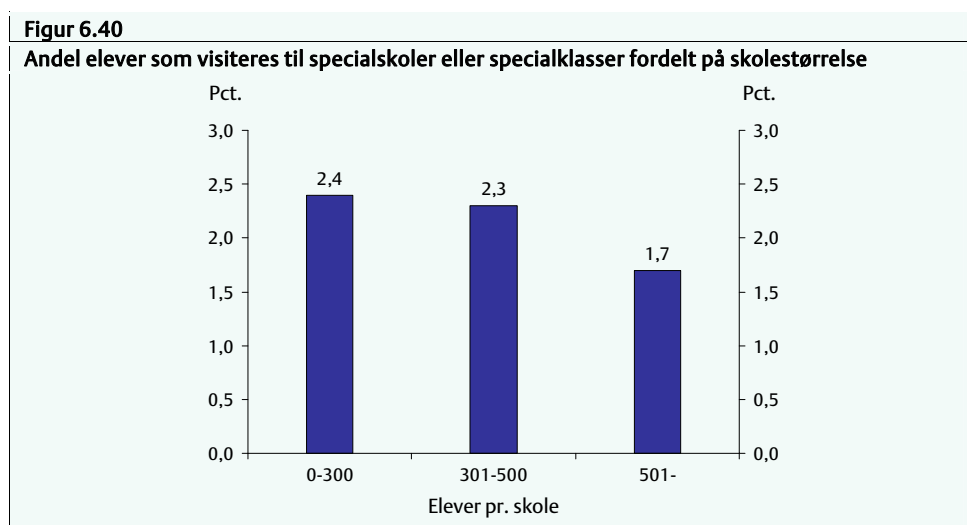
For det andet kan variationen i takststørrelserne skyldes forskelle i effektiviteten i driften af de segregerede tilbud. Undersøgelsen giver ikke mulighed for at konkludere dette, men den relativt store forskel på taksterne kan indikere, at der muligvis eksisterer et potentiale for en mere effektiv ressourceudnyttelse på nogle specialskoler.

For det tredje kan variationen skyldes forskellig praksis og metode i opgørelsen af taksterne. Det kan indikere, at der muligvis er behov for at ensrette registrerings- og opgørelsespraksis mellem kommunerne, hvilket alt andet lige også vil kunne bidrage til at øge gennemsigtigheden og gøre ressourcestyringen nemmere i forbindelse med køb og salg af pladser på tværs af kommunerne.

6.7.2 Skolestørrelse

Undersøgelsen viser, at der kan være en sammenhæng mellem skolestørrelse og tilbøjeligheden til at henvise elever til specialundervisning i segregerede undervisningsformer.

Hvor der på skoler med under 300 elever i skoleåret 2008/09 blev visiteret 1,9 pct. af eleverne til specialklasser eller specialskoler, var den tilsvarende visitationshyppighed på skoler med 300-500 elever 1,4 pct. og på skoler med mere end 500 elever var den 1,2 pct. – jf. nedenstående figur 6.40.



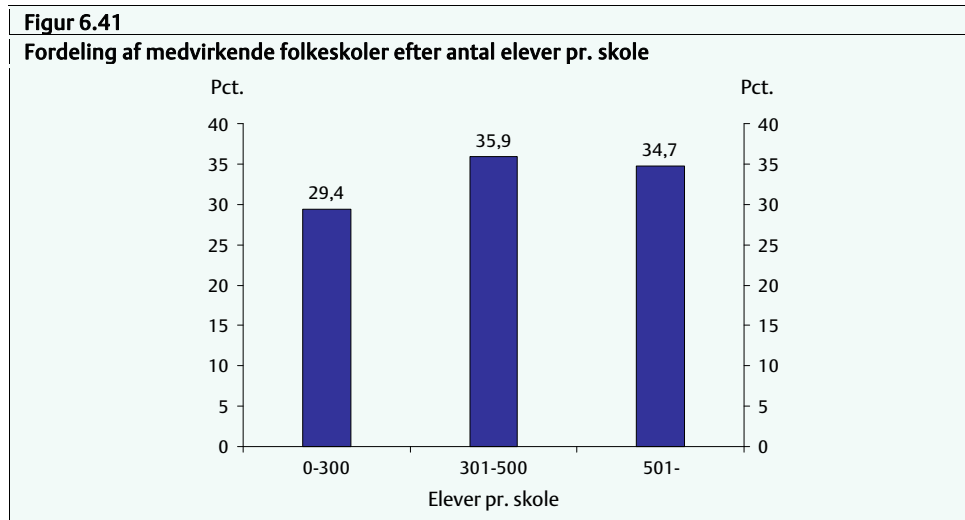
Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

Det er Deloittes vurdering, at disse forskelle er forholdsvis store, og at der næppe a priori kan være objektive grunde til, at elever på små skoler i gennemsnit har et større behov for specialundervisning end elever på store skoler. Det kan tyde på, at der i visitationsafgørelserne i praksis er en tendens til at tilgodese henvisningsønsker fra de små skoler.

Der kan være flere mulige forklaringer på, at små skoler har en højere visitationshyppighed til segregerede tilbud. Én mulighed kan være, at kommunernes ressourcefordelingsmodeller kun delvist kompenserer små skoler for smådriftsulemper, og at det betyder, at disse skolars mulighed for at afsætte inklusionsmidler derfor er dårligere. Det kan dog konstateres, at der blandt skoleledere på små skoler faktisk er en lidt

mere positiv opfattelse af ressourcefordelingsmodellens retfærdighed. En anden – beslægtet – forklaring kan være, at elever med vidtgående behov er en større økonomisk belastning for små skoler end for store, og at der i visitationsafgørelserne tages hensyn til dette. Endelig kan det tænkes, at lærerkollegiets kompetencer i forhold til specialundervisning i gennemsnit er dårligere på små skoler end på store.

Af nedenstående graf er de folkeskoler, som indgår i analysen, fordelt efter antal elever pr. skole. Som det ses, er det kun omkring en tredjedel af skolerne, som har over 500 elever, og dermed hører til i den størrelseskategori af skoler, som segregerer mindst, jf. figur 6.41.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

7. Sammenligning med andre nordiske lande

Foruden sammenligningen af 12 danske kommuner har udvalget også bedt Deloitte belyse forskelle og ligheder i organisering, styring og praksis på det lokale og udførende niveau mellem Danmark og Sverige og Finland.

Det søges ligeledes afdækket om, og hvorledes, de væsentligste forskelle kan føres tilbage til forskelle i den nationale regulering eller institutionelle rammer mv. Det er således ikke formålet med sammenligningen at foretage en kortlægning og redegørelse for faktuelle forskelle i landenes overordnede strukturer, lovgrundlag og historik på specialundervisningsområdet. Derimod skal sammenligningen bidrage med idéer og inspiration til en bedre organisering, styring og ressourceudnyttelse på det danske specialundervisningsområde.

Hver af de to analyser omfatter en kort overordnet karakteristik af landets institutionelle og styringsmæssige rammer for specialundervisningen, herunder den grundlæggende nationale regulering, organisering og styring samt aktivitetsniveau. Herefter analyseres og diskuteres differentieringspunkterne i forhold til organisering, styring og ressourceforbrug på baggrund af data indsamlet gennem kommunebesøg i de to lande. Sammenligningen er afgrænset til undervisningsdelen, og omfatter således fx ikke fritidstilbud og befodringsudgifter.

Analysen bygger på såvel deskresearch som på kvalitativt og kvantitativt materiale, der er indsamlet på et 2-dages landebesøg i hvert af de to lande. På landebesøgene blev der afholdt møder med eksperter, repræsentanter fra centrale og lokale myndigheder samt med ledere af specialskoler mv.

7.1 Sverige

Specialundervisningen i Sverige er karakteriseret ved en stor grad af faglig og økonomisk decentralisering til det lokale og udførende niveau. Decentraliseringen modsvarer dog af, at »Skolinspektionen«, der er en national myndighed fører tilsyn med de enkelte skoler og kvaliteten af deres specialundervisningsindsats. Skolinspektionen fungerer ligeledes som klageinstans. Generelt opleves der i Sverige ikke et tilsvarende budget- og udgiftspress på specialundervisningsområdet som i Danmark. Samtidig segregeres en væsentlig mindre andel af eleverne i Sverige, og der anvendes derfor også en betydelig større andel af de samlede specialundervisningsudgifter til aktiviteter i grundskolens almenundervisning frem for til segregerede tilbud. Anvendelsen af mellemformer som enkeltintegration er således mere udbredt i Sverige, og det er hovedsageligt børn, som er udviklingshæmmede eller har svære fysiske handicaps, der segregeres. Det er lovgivningsmæssigt reguleret, at specialskoletilbud er forbeholdt disse målgrupper. Endvidere fremstår kommunernes styring og ressourcefordeling relativ enkel og gennemsigtig samt baseret på en klar rammestyring med indlagte buffere i budgettet.

7.1.1 Institutionelle og styringsmæssige rammer for specialundervisningen i Sverige

Den nationale regulering

Specialundervisningen i Sverige er generelt karakteriseret ved en stor grad af decentralisering og autonomi på det lokale og udførende niveau. Af § 2 i den nationale skolelov fra 1985, som pt. er under revision, fremgår det, at der skal tages hensyn til elever med særlige behov i det offentlige uddannelsesvæsen, så alle elever så vidt muligt har lige muligheder. Elever med særlige behov har således ret til specialundervisning i henhold til den svenske skolelov, og det er skolelederen, som er ansvarlig for dette, hvilket fremgår af kapitel 5 i grundskoleförordningen.

Det er imidlertid i høj grad op til kommunerne og skolerne, hvordan det gøres i praksis. De enkelte kommuner kan fastsætte deres egne og mere detaljerede plan og retningslinjer for områdets udvikling og organisering, og den nationale regulering sætter alene en række overordnede rammer og målsætninger, gennem bl.a. skollagen (1985), särskoleförordningen (1995), specialskoleförordningen (1995) og grundskoleförordningen (1994). Der er med andre ord stor lokal autonomi i forhold til den konkrete tilrettelæggelse og organisering af specialundervisningen.

I grundskoleförordningens kapitel 5 § 4 præciseres det dog, at den specialpædagogiske støtte som udgangspunkt skal gives integreret i den almindelige klasseundervisning, og kun i særlige tilfælde bør gives i særskilte undervisningsgrupper. Endvidere præciseres det i kapitel 5 § 1, at det er skolelederens ansvar, at en elevs behov for specialpædagogisk støtte bliver udredt, og at der på denne baggrund udarbejdes en handlingsplan.

Den høje grad af økonomisk og faglig decentralisering på specialundervisningsområdet i Sverige er kombineret med et nationalt tilsynsorgan, Skolinspektionen, som fører tilsyn med skolerne i hele Sverige. Skolinspektionen fokuserer på, om en række nationale og juridisk funderede kvalitetskriterier overholdes på de enkelte skoler. Det drejer sig eksempelvis om, hvorvidt der er tilstrækkelige lærerkompetencer, og om alle elever med særlige behov får den nødvendige støtte.

Skolverket, der er en styrelse under det svenske undervisningsministerium og som har det overordnede ansvar for den samlede skolevirksomhed, varetog tidligere denne opgave inden oprettelsen af Skolinspektionen i 2008. Baggrunden for oprettelsen af en særskilt inspektionsmyndighed var et politisk ønske om at styrke tilsynsindsatsen. Skolinspektionen tager udgangspunkt i Skolverkets råd og vejledninger ved deres inspektioner.

Skolerne kontrolleres hvert fjerde år, og Skolinspektionen går relativt tæt på driften i deres arbejdsmetoder og vurderinger. Det er således ikke alene den kommunale skolebestyrelses arbejde som inspiceres, men i høj grad også den enkelte skoleleder og

lærernes indsats. Generelt vurderes det af Skolverket, at inspektionen i dag er mere fokuseret på de enkelte skolars drift end tidligere.

Skolinspektionen har i dag ikke mulighed for at tildele de enkelte skoler økonomiske sanktioner, men det overvejes at blive indført i forbindelse med den igangværende revision af skoleloven. Skolinspektionen har alligevel stor betydning for de enkelte skoler, da resultaterne offentliggøres, og der samtidig er frit skolevalg i Sverige og i mange områder en reel konkurrence fra såkaldt fritstående skoler, som drives af private virksomheder. Dårlige resultater kan derfor have afgørende betydning for antallet af elever, der søger ind på den enkelte skole og dermed stor indirekte økonomisk betydning, da pengene følger eleven i det svenske skolesystem efter en voucher-model. I boks 7.1 neden for er vist et eksempel på en konklusion fra Skolinspektionen.

Boks 7.1

Eksempel på konklusion fra Skolinspektionen

Helhetsbedömning (første og sidste afsnit)

Edsbergsskolan bedriver en verksamhet som till vissa delar fungerar mycket väl men som också ger intryck av att det finns stora skillnader mellan olika lärare och klasser.

...

Sammanfattningsvis bör rektorn på Edsbergsskolan ta ett ökat ansvar för den pedagogiska ledningen av skolan, bland annat när det gäller att vidta åtgärder för att komma tillrätta med de påtalade skillnaderna i skolan. Likaså måste rutinerna för urvalet av elever till profilklasserna ses över. Undervisning i svenska som andraspråk måste anordnas för alla elever som bedöms vara i behov av detta och undervisning i svenska och engelska måste erbjudas som språkval om eleven och elevens vårdnadshavare önskar det. Slutligen måste skolan vara avgiftsfri.

Brister som måste åtgärdas

Inspektörerna bedömer att nedan angivna brister snarast måste åtgärdas.

- Skriftliga omdömen saknas för elever som i slutet av nionde skolåret inte nått upp till målen och därmed saknar betyg i ett ämne eller ämnesblock (7 kap. 9 § grundskoleförordningen).
- Urvalsprinciperna för antagning till skolans så kallade profilklasser ger inte alla elever lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet (1 kap. 2 § skollagen).
- Undervisning i svenska som andraspråk anordnas inte i enlighet med förordningens krav (2 kap. 15-16 §§ grundskoleförordningen).
- Alla elever ges inte möjlighet att välja engelska eller svenska som alternativ till moderna språk inom ramen för språkvalet (2 kap. 18 § grundskoleförordningen).
- Utbildningen är inte avgiftsfri (4 kap. 4 § skollagen).
- Beslut om placering av elev i särskild undervisningsgrupp fattas inte i enlighet med förordningen (5 kap. 5 § grundskoleförordningen och 8 kap. 1 § grundskoleförordningen).
- Kvalitetsredovisningen uppfyller inte förordningens krav (3, 3 a och 4 §§ förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.).

Boks 7.1 (fortsat)

Eksempel på konklusion fra Skolinspektionen

Områden som er i behov af forbedringsindsatser

Det findes enligt inspektörens bedömning behov av förbättringsinsatser inom följande områden:

- Elevernas kunskapsresultat bör förbättras.
- Utvecklingssamtalen bör tydligare kopplas till de nationella målen i kursplanerna, särskilt i andra ämnen än svenska, engelska och matematik.
- De individuella utvecklingsplanerna bör utvecklas så att långsiktiga mål och skolans insatser tydligare framgår med utgångspunkt i nationella mål.
- Skolan behöver se över de lokala konkretiseringarna så att de stämmer överens med de nationella målen. Informationen till eleverna om mål och betygskriterier bör förbättras.
- De felaktigheter som konstaterats i hanteringen av betygs katalogen måste rättas till och rutiner skapas så att den upprättas på ett korrekt och rättssäkert sätt.
- Undervisningen bör i högre grad utgå från läroplanens och kursplanernas mål att sträva mot så att alla elever ges större möjligheter till bland annat diskussioner, problemlösning och kritiskt tänkande. Betydelsen av målen att sträva mot bör tydliggöras för lärare och elever.
- Elevernas möjligheter att utöva inflytande över sin utbildning och sitt eget lärande bör förbättras.
- Åtgärdsprogrammen bör utvecklas så att det tydligt framgår vilka elevens behov är och hur dessa ska tillgodoses samt hur de planerade åtgärderna ska följas upp och utvärderas.
- Studiemiljön för eleverna i vissa klasser bör förbättras.
- Skolans värdegrundarbete bör förbättras.
- Personalens kännedom om gällande föreskrifter bör förbättras.
- Rektorns pedagogiska ledarskap bör utvecklas.
- Rektorn bör ta ett större ansvar för att skolans resultat följs upp och utvärderas iförhållande till de nationella målen.
- Kvalitetsarbetet bör förbättras.

Kilde: Skolinspektionen.

Omkring 10 pct. af alle elever i Sverige går i fritstående skoler, der kan drives som private virksomheder, hvor overskuddet trækkes ud. De fritstående skoler må imidlertid ikke opkræve betaling fra forældrene, og er derfor helt finansieret af offentlige midler. Kommunerne skal bevillige den samme takst pr. elev til de fritstående skoler som til grundskolerne, så vilkårene er ensartede og sammenlignelige. Ifølge Skolverket eksisterer der her en udfordring i forhold til elever med behov for specialundervisning, da det ofte kan være vanskeligt at fastsætte en præcis takst. De fritstående skoler kan afvise elever med behov for særskilt støtte, og i praksis afgøres deres ekstrabevilling til disse elever ofte af en forhandling med den kommunale forvaltning. Samlet set betyder bevillingssystemet til de fritstående skoler imidlertid, at kommunerne tvinges til at fokusere på beregning af faste, ensartede og sammenlignelige takster på skoleområdet.

Skolinspektionen fungerer desuden som klageinstans. Elever og forældre kan således klage over forhold på en given skole til Skolinspektionen, som på denne baggrund kan iværksætte en inspektion. I 2008 modtog Skolinspektionen 1290 klager, hvoraf de 194, svarende til 15 pct., vedrørte specialpædagogisk støtte¹. Skolinspektionen fører således både en række faste og regelbundne tilsyn samt en række løbende og

¹ »Anmælningsændren 2008«, Skolinspektionen.

tilpassede tilsyn på baggrund af henvendelser fra borgere, medieomtale eller eget initiativ. Det svenske klagesystem adskiller sig således fra det danske ved, at Skolinspektionen i kraft af sin brede »tilsynsportefølje« er tættere på skolernes daglige drift end det danske klagenævn. Det er Deloittes vurdering, at antallet af klager vedrørende specialundervisning må anses for at være lavt. Til sammenligning modtog Klagenævnet for vidtgående specialundervisning i 2009 570 sager, jf. kapitel 3.

Organisering og styring

Specialundervisningen i Sverige praktiseres overordnet gennem den kommunale grundskole, den kommunale særskole og den statslige sær/specialskole.

Den kommunale grundskole varetager den specialpædagogiske støtte i den almindelige undervisning. Dette kan tildeles direkte af de enkelte skoleledere og skønnes at udgøre ca. 95 – 98 pct. af alt den specialpædagogiske støtte, som leveres i grundskolen.

En mindre del af den specialpædagogiske støtte i den kommunale grundskole sker i særskilte undervisningsgrupper. Disse er adskilte fra den almindelige undervisning, og kan sammenlignes med specialklasser i det danske system. Om en elev skal henvises til særskilte undervisningsgrupper afgøres gennem en elevvelfærdskonference, hvor skolelederen er ordfører, og hvor der typisk er inddraget en række eksperter. Der er ingen lovgivningsmæssige krav til, hvilke eksperter der inddrages, hvilket i princippet vurderes af skolelederen fra sag til sag.

Kommunerne afholder alle udgifterne til den specialpædagogiske støtte i grundskolen. Som hovedregel er ansvaret for økonomien og udgifterne til den specialpædagogiske støtte yderligere uddelegeret til de enkelte skoler, som selv skal afholde og disponere udgifterne hertil inden for deres samlede bevilling. Det vurderes, at der generelt er en tendens til øget økonomisk decentralisering til skolerne, og at fælles kommunale budgetmidler, som allokeres efter visitation, generelt er begrænsede, og væsentligt færre end hvad der er normal praksis i danske kommuner.

Den økonomiske decentralisering medfører, at der stilles store krav til skoleledernes faglige kompetencer og evner til at vurdere elevernes behov for specialundervisning. Mange kommuner har derfor ressourcecentre, som tilbyder pædagogisk rådgivning til skoler og lærere. Der er dog ingen krav om oprettelse af en egentlig PPR-enhed, og i nogle kommuner er disse kompetencer uddelegeret til skolerne.

Den kommunale obligatoriske særskole omfatter børn med større støttebehov, og er yderligere opdelt i grundsærskolen og træningsskolen, hvor sidstnævnte omfatter elever med meget svære indlæringsvanskeligheder. Særskolen kan på mange måder sammenlignes med kommunale specialskoler i det danske system. Det er således en overvejende segregeret undervisningsform, om end ca. 20 pct. af eleverne er enkeltintegrerede. Visitationsprocessen til særskoler er mere omfattende end til undervisningsgrupperne i grundskolen, da det både forudsætter læringsmæssige, psykologiske, medicinske og pædagogiske udredninger, der dokumenterer, at eleven har nedsat

intellektuel kapacitet. Den endelige afgørelse træffes af kommunen, og det kræver samtidig forældrenes accept, at overføre en elev til den obligatoriske særskole. Målgruppen for den obligatoriske særskole er udviklingshæmmede børn, mens elever med f.eks. ADHD, autisme eller andre socio-emotionelle vanskeligheder ikke er en del af målgruppen. Heri ligger en væsentlig forskel til det danske system, jf. kapitel 3.

Organisatorisk er de kommunale særskoler ofte en del af grundskolerne. Kommunen foretager en særskilt bevilling til særskolerne, men i princippet kan der frit disponeres mellem midlerne til grundskolen og særskolen på de enkelte skoler. Det skal dog understreges, at der kan være store variationer i retningslinjer og praksis mellem de forskellige kommuner. De kommunale særskoler hørte tidligere under regionerne/landstingene, men kommunerne fik overdraget det fulde ansvar i 1996. Særskolerne følger de nationale læringsplaner, men kan selv tilrettelægge og tilpasse de konkrete læseplaner.

Den statslige sær/specialskole består af en række specialiserede skoler for børn med bl.a. høre-, syns- og talevanskeligheder, som drives af den statslige styrelse Specialpedagogiska Skolmyndigheten (SPSM). Området er relativt lille i forhold til det samlede omfang af specialpædagogiske aktiviteter.

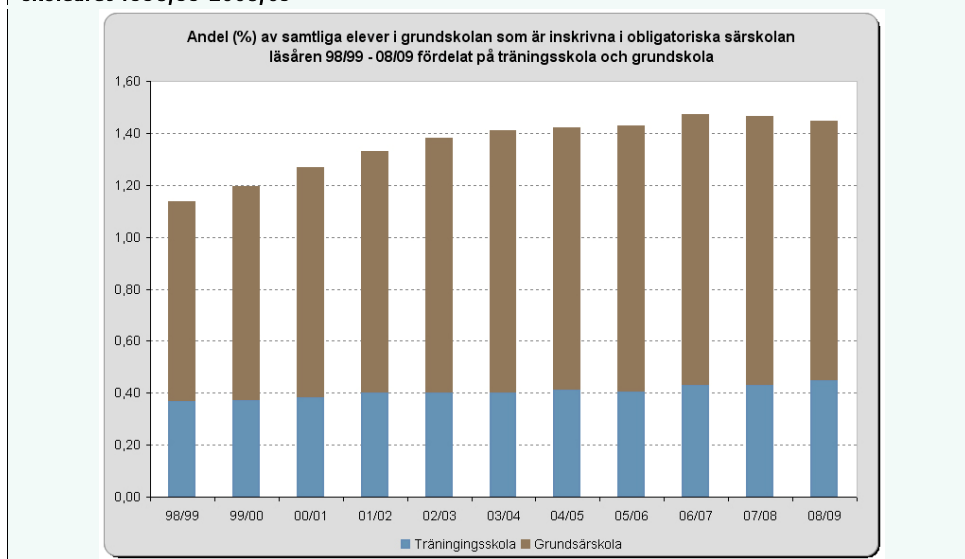
Finansieringen af udgifter til de statslige sær/specialskoler sker ved, at staten opkræver en betaling pr. elev hos den kommune, som eleven er visiteret fra. Foruden drift af specialskoler har SPSM to andre kerneopgaver, som består i at stille gratis specialpædagogisk rådgivning til rådighed for kommunerne og udvikle specialpædagogisk undervisningsmateriale. Udover selv at udvikle og udgive højt specialiseret undervisningsmateriale giver SPSM også økonomisk og kompetencemæssig støtte til kommercielle forlag, som ønsker at udgive specialundervisningsmateriale. Ifølge SPSM er der stor efterspørgsel efter dette, da forlagene får SPSM's logo på undervisningsmaterialet, hvilket opfattes som et kvalitetsstempel. Endvidere vurderer SPSM, at mange forlag ønsker at udgive specialundervisningsmateriale, da det signalerer social ansvarlighed, og dermed har en markedsføringsmæssig værdi.

Aktivitetsniveau

Elever med mere vidtgående behov, som visiteres til kommunale særskoler, udgør knap 1,5 pct. af eleverne i grundskolen, og dette niveau har været meget stabilt igennem de senere år, jf. figur 7.1. Der har endvidere ikke været væsentlige budget- og styringsproblemer på området. Af eleverne i den kommunale særskole går ca. 31 pct. i træningsskoler og de resterende 69 pct. går i grundsærskolen².

² Skolverkets officielle statistik for 08/09. www.skolverket.se.

Figur 7.1
Andel elever i den obligatoriske særskole fordelt på trænings-skolen og grundsærskolen, skoleåret 1998/99-2008/09



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Andelen af elever i særskilte undervisningsgrupper i den kommunale grundskole skønnes at udgøre ca. 1 pct. af eleverne. Endvidere vurderes det, at anvendelse af særskilte undervisningsgrupper er størst i byerne og blandt elever i udskoling (7. – 9. klasse). Der er imidlertid ingen samlet statistik over dette, men Skolverket har oplyst, at der forventes offentliggjort en undersøgelse herom i løbet af foråret 2010. Ifølge en tidligere undersøgelse vurderes det, at hver kommune i gennemsnit har fire særskilte undervisningsgrupper³. Den samlede andel af elever i særskilte undervisningsgrupper og obligatorisk særskole er således på omkring 2,5 pct. i Sverige, hvilket er væsentligt under de 4,9 pct. af alle elever, som er segregeret i Danmark (jf. kapitel 5).

Samlet set skønnes det, at ca. 15 – 20 pct. af alle eleverne i grundskolen modtager en form for specialpædagogisk støtte, hvoraf langt den største del er inkluderet i grundskolens almindelige undervisning. Et studie har ydermere vist, at 40 pct. af eleverne født mellem 1982 og 1987 på et tidspunkt har modtaget en form for specialpædagogisk støtte under deres skoletid, hvilket afspejler en stigning op gennem 1990'erne⁴.

I de statslige særskoler går der i alt kun omkring 500 elever, hvilket svarer til 0,06 pct. af det samlede antal elever i grundskolen. Størstedelen af eleverne i specialskolerne er

³ »Särskilt stöd i grundskolan« s. 46, Skolverket 2008.

⁴ »Specialpedagogiskt stöd – omfattning, former och konsekvenser«, Giota & Lundborg.

døve eller hørehæmmede⁵, og det gennemsnitlige årlige ressourceforbrug pr. elev i disse skoler er omkring 629.600 kr.⁶

Nedenstående tabel 7.1 giver et samlet overblik over aktivitetsniveauet i Sverige for grundskolen, den kommunale særskole og den statslige specialskoler. Som det fremgår, er det en meget lille andel af eleverne, som segregeres til de statslige specialskoler. I den videre analyse af organisering, styring og ressourceforbrug vil der derfor alene blive fokuseret på specialundervisningen i den kommunale grundskole og obligatoriske særskole.

Tabel 7.1
Samlet aktivitetsniveau, skoleåret 2008/09

	Antal skoler	Antal elever	Gnst. antal elever pr. kommune	Gnst. antal elever pr. skole
Grundskole	4.755	906.189	3.125	191
Obligatorisk særskole	714	13.261	47	19
Specialskole	8	516	74	65

Kilde: Skolverkets statistik for skoleåret 2008/09. www.skolverket.se.

Generelt kan det desuden fremhæves på baggrund af interviews med centrale og lokale myndigheder i Sverige, at der ikke i samme omfang opleves ressourcepres og budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet i Sverige som i Danmark. Dette gælder både i forhold til aktiviteterne i den kommunale grundskole, obligatoriske særskole og statslige særskole.

7.1.2 Organisering, styring og ressourceforbrug i udvalgt svensk kommune

I dette afsnit præsenteres resultaterne fra en undersøgelse af specialundervisningen i en udvalgt svensk kommune, Sollentuna. Først gennemgås aktivitetsniveauet og ressourceforbruget. Dernæst gennemgås organiseringen og styringen af specialundervisningen. I hvert afsnit vil der løbende blive foretaget perspektiveringer og sammenligninger med de danske forhold.

Aktivitetsniveau

Sollentuna Kommune ligger tæt på Stockholm og er i forhold til antal elever i grundskolen og antal grundskoler blandt de større svenske kommuner. Derudover er antallet af elever pr. grundskole også over det nationale gennemsnit i Sverige. Samtidig er andelen af elever i fritstående skoler over det nationale gennemsnit, hvilket dog generelt er karakteristisk for kommunerne i de tættere befolkede områder.

⁵ »Rett til læring«, Kunnskapsdepartementet, 2009.

⁶ Til brug for omregningen af de indsamlede tal i svenske kr. er anvendt den gældende valutakurs på 0,787 pr. 5. september 2008, som er den dato indsamlingen af data fra de 12 kommuner er baseret på.

Tabel 7.2
Samlet aktivitetetsniveau, skoleåret 2008/09

	Sollentuna Kommune	Nationalt gnst.
Antal elever i grundskolen	6.149	3.125
Antal elever pr. grundskole (gnst.)	280	191
Udgifter pr. elev i grundskolen, kr.	71.932	70.279
Antal grundskoler	22	16
Andel elever i »fritstående skoler«	18,3 pct.	10,1 pct.
Andel elever i en anden kommunes skole	2,6 pct.	1,3 pct.

Kilde: Skolverkets statistik for skoleåret 2008/09. www.skolverket.se.

Sollentuna Kommune fører ikke statistik over, hvor stor en andel af eleverne, der modtager specialpædagogisk støtte integreret i grundskolen. Det vurderes dog af en skoleleder og chefen for elevstøtte i Sollentuna, at niveauet ligger omkring det nationale niveau på 15-20 pct.

Sollentuna Kommune har indført en ekstra kategori for »Barn I Behov av särskilt Stöd« (»BIBS«), som består i individuel støtte integreret i den almindelige undervisning. Som det fremgår af nedenstående tabel, modtager 2,1 pct. af eleverne denne form for støtte, og 1,1 pct. er segregeret til særskilte undervisningsgrupper. I forhold til andelen af elever i den obligatoriske særskole fremgår det, at Sollentuna Kommune med 1,2 pct. ligger en smule under det nationale gennemsnit på knap 1,5 pct. Generelt fremhæves det på både skoleleder og forvaltningsniveau i Sollentuna Kommune, at der i videst muligt omfang ventes med segregering til efter 3. klasse, og at der indtil da fokuseres på at give specialpædagogisk støtte integreret i undervisningen i den almindelige folkeskole.

Som det fremgår af tabellen, er 19 pct. af eleverne i den obligatoriske særskole integreret i undervisningen i den almindelige grundskole. Samlet set er det således under 2,3 pct. af alle eleverne i Sollentuna Kommune, som er segregeret. Sammenlignet med resultatet fra de danske kommunebesøg er det kun Lemvig Kommune, som er på et tilsvarende lavt niveau, jf. kapitel 5. I forhold til det gennemsnitlige nationale aktivitetsniveau (jf. det forudgående afsnit) tyder det på, at Sollentuna Kommune er forholdsvis gennemsnitlig.

Tabel 7.3
Aktivitetsniveau for specialpædagogisk støtte i Sollentuna Kommune

Andel »BIBS elever« (integreret i den almindelige undervisning)	2,1 pct.
Andel elever i særskilte undervisningsgrupper	1,1 pct.
Andel elever i obligatorisk særskole	1,2 pct.
Heraf anden i grundsærskolen som er integreret i grundskolen	19 pct.
Heraf andel i den øvrige grundsærskolen	69 pct.
Heraf andel i træningsskolen	12 pct.

Kilde: Elevstødenheten i Sollentuna Kommune.

Ressourceforbrug

Af nedenstående tabel fremgår ressourceforbruget pr. elev i Sollentuna Kommune for de forskellige kategorier af specialpædagogisk støtte. Tabellen viser overordnet set, at ressourceforbruget pr. elev stiger, desto mere vidtgående og segregeret tilbuddet er. Dette billede bekræftes også, hvis spændet mellem de forskellige priser pr. elev i den obligatoriske særskole sammenlignes. Ifølge Elevstødenheten i Sollentuna Kommune spænder det fra mellem 173.140 til 511.550 kr. pr. elev pr. år, hvoraf sidstnævnte dækker over de elever, som er fuldt segregeret til træningsskolen.

Tabellen viser endvidere, at elever som får tilskud til individuel støtte i den almindelige undervisning (BIBS) koster omkring det dobbelte af en almindelig elev i grundskolen (71.932 + 79.172 kr.), men dette er stadig væsentlig under den gennemsnitlige omkostning på 258.057 kr. pr. elev, som segregeres til særskolen.

Tabel 7.4
Udgifter til specialpædagogisk støtte i Sollentuna Kommune

Kr.	Gnst. pr. elev pr. år, kr.	Samlede årlige udgifter, 1.000 kr.	Andel af samlede udgifter, pct.
Elever i grundskolen	71.600	44.231	43
Tilskud til »BIBS«	79.172	14.166	14
Tilskud til undervisningsgrupper	142.370	13.379	13
Obligatorisk	258.057	31.480	30

Anm.: Den gennemsnitlige pris og antal elever i grundskolen er baseret på Skolverkets statistik for 2008/09, hvorimod de øvrige tal er baseret på oplysninger i Sollentuna Kommunes budget for 2009/10.

Kilde: Elevstødenheten i Sollentuna Kommune og Skolverkets statistik.

Hvor mange ressourcer der anvendes på specialpædagogisk støtte i forbindelse med den almindelige undervisning i grundskolen kan ikke opgøres direkte hverken i Sollentuna Kommune eller på nationalt niveau, da det er inkluderet i skolernes samlede ressourcebevilling. Det blev dog vurderet af en skoleleder og chefen, at elevstøtten i Sollentuna udgør ca. 10 pct. af skolernes samlede ressourceforbrug. På denne bag-

grund kan ovenstående tabel give en indikation af, hvordan den samlede mængde af ressourcer anvendt til specialundervisning fordeler sig i Sollentuna Kommune.

Sammenlignes ovenstående tabel med de danske forhold, jf. kapitel 5, tegner der sig et overordnet billede af, at der i Sollentuna Kommune anvendes en større andel af de samlede udgifter til specialpædagogisk støtte på tilbud og aktiviteter integreret i grundskolen/folkeskolen. I Danmark anvendes således blot 18 pct. af de samlede udgifter til specialundervisning på aktiviteter i den almindelige undervisning, hvorimod det i Sollentuna er 57 pct. inklusiv BIBS (43 pct. + 14 pct.). Tilsvarende tegner der sig et billede af, at der i Danmark tilsyneladende anvendes en større andel af de samlede udgifter til specialskoler, da disse udgør 57 pct. i Danmark mod 30 pct. i Sollentuna.

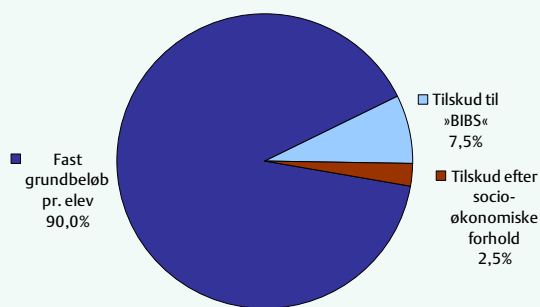
Det samme gør sig gældende i forhold til specialklasser, som i Danmark udgør 25 pct. af de samlede udgifter mod 13 pct. til særskilte undervisningsgrupper i Sollentuna. Det skal understreges, at ovenstående tabel ikke er direkte sammenlignelig med jf. figur 5.3 i kapitel 5, men de relativt store variationer indikerer, at der eksisterer en række overordnede og principielle forskelle på, hvordan ressourcerne til specialundervisning anvendes i de to lande.

Organisering og styring

Ressourcetildelingen til grundskolerne i Sollentuna Kommune er bygget op om en grundbevilling, som udgør 90 pct. af den samlede bevilling, og består af en fast takst pr. elev fra 1.-5. klasse og en fast, og lidt højere, takst pr. elev i 6.-9. klasse. Derudover gives omkring 2,5 pct. efter socioøkonomiske faktorer, som blandt andet skal dække ekstra omkostninger til elever med generelle indlæringsvanskeligheder. De resterende ca. 7,5 pct. udgøres af BIBS tilskud, som de enkelte skoler ansøger kommunen om en gang om året i december måned.

Figur 7.2

Skolernes ressourcefordelingsmodel i Sollentuna Kommune



Kilde: Sollentuna Kommune.

Kommunen har i samarbejde med skoleledere og psykologer udarbejdet en række klare kriterier for de funktionsnedsættelser, der kan udløse BIBS tilskud. Det drejer sig blandt andet om autisme, asperger, ADHD, svær epilepsi og downs syndrom, hvorimod der ikke gives BIBS tilskud til børn med læse- og skrivevanskeligheder samt dysleksi og andre generelle indlæringsvanskeligheder. Fra januar til marts behandles ansøgningerne om BIBS midler fra de enkelte skoler, og i skoleåret 2009/10 godkendes omkring 63,1 pct. af alle ansøgninger.

Det er også forvaltningen i Sollentuna Kommune, som finansierer udgifterne til særskilte undervisningsgrupper og elever i den obligatoriske særskole. Kommunen har fastsat en samlet økonomisk ramme for elever i særskole, undervisningsgrupper, BIBS midlerne og køb af pladser uden for kommunen. Den samlede ramme indeholder også en buffer, hvilket kommunen også kræver, at de enkelte skoler indarbejder i deres budgetter. På baggrund af besøgene i de 12 danske kommuner vurderer Deloitte, at Sollentuna her adskiller sig fra den typiske styringspraksis i de danske kommuner, hvor forvaltningerne ikke har samme tradition for at pålægge skolerne sådanne specifikke krav til budgetlægningen og økonomistyringen.

Samlet set vurderer Deloitte, at den lavere segregeringsgrad og det mindre ressourcenes i Sverige bl.a. skyldes følgende forhold:

- At der er en klar afgrænsning og fastsat en række klare og mere strikse retningslinjer for, hvilke elever der kan segregeres. Det gælder hovedsageligt børn som er udviklingshæmmede eller har svære fysiske handicaps.
- At der i højere grad anvendes mellemformer så som enkeltintegration.
- At styringen af specialundervisningen er karakteriseret ved, at ressourcefordelingen er relativt enkel og gennemsigtig samt baseret på rammestyring med indlagte »buffer« i budgettet. Det fritstående skolesystem medfører desuden generelt et større »armslængdeprincip« mellem forvaltningerne og skolerne samt sætter fokus på beregning af faste og gennemsigtige takster.
- At der generelt er en stor decentralisering af både det faglige og økonomiske ansvar til skolelederne.

7.2 Finland

Den nationale regulering af grundskoleundervisningen i Finland er relativt overordnet og karakteriseret ved en stor grad af decentralisering af ansvaret for tilrettelæggelsen til kommuner og skoler. Sammenlignet med Danmark modtager en relativt stor andel af eleverne i Finland almindelig integreret specialundervisning i ca. to timer om ugen. Samtidig segregeres der en væsentlig mindre andel af elever i Finland, da dette primært er forbeholdt børn med fysiske eller psykiske lidelser. I Finland stilles der høje faglige krav samtidig med, at der i høj grad er mulighed for at udarbejde individuelle undervisningsplaner. Dette muliggør differentierede og fleksible undervisningsformer og medvirker dermed til at fastholde børn med behov for støtte i almenundervisningen.

7.2.1 Institutionelle og styringsmæssige rammer for specialundervisningen i Finland

Den nationale regulering

Den nationale regulering af specialundervisningen i Finland er forankret i den finske skolelov fra 1998, hvoraf det fremgår, at elever med særlige fysiske eller psykiske behov skal have støtte der tilgodeser deres behov så alle elever i videst muligt omfang har lige muligheder for at gennemføre en grunduddannelse. Endvidere er det formuleret i skoleloven, at støtten i videst muligt omfang skal foregå sammen med den almindelige undervisning eller alternativt finde sted i anden passende foranstaltning, jf. boks 7.2.

Boks 7.2
<p>Finsk lovgivning på specialundervisningsområdet</p> <p>Den finske skolelov (The Basic Education Law) siger helt overordnet følgende om retten til specialundervisning, samt at specialundervisning skal gives i relation til den almindelige undervisning:</p> <p><i>(17 §) »Pupil, who has slight learning or adaptation problems, has right to have special education integrated to mainstream education. ... if a pupil can not be taught normally due to a disability, disease, delay in development or a disorder in emotional life or for some other reason, she/he should be given special education. Special education has to be organized integrated to normal teaching or otherwise in a special class or other place convenient for the purpose.«</i></p> <p>Skoleloven indeholder endvidere en række særlige forpligtelser for kommunerne:</p> <p><i>(3 §) »The teaching has to be organized according to pupils age-level and abilities. In teaching there has to be co-operation with families.' The statute of this law (15 §) adds, that »before a pupil is moved to special education there has to be negotiations with family« and some (medic/psychological) investigations as well.«</i></p> <p><i>(31 §) » Teaching and all the books, tools, materials and other stuff needed in education are free for a pupil. A pupil with disability or in need with other special support has in addition to this a right to get the services that make it possible to participate in the education free of charge. These services are: interpretation and transportation services, other teaching and pupil care services, special helping aids and the services that will be organized according to paragraph 39.«</i></p> <p>Kilde: http://www.adapt-europe.org/finland/education.htm.</p>

Ifølge den finske skolelov, jf. ovenstående, er det første alternativ for elever med behov for specialundervisning at give støtte inkluderet i den almindelige undervisning. Dernæst kan det overvejes at give enkeltintegreret specialundervisning, hvor eleven modtager en del af undervisningen i et mindre hold bestående af andre elever med særlige behov, men hvor fokus fortsat er på inklusion i den almindelige folkeskole. Først herefter tildeles specialundervisning i form af specialskoler⁷.

⁷ The European Agency for Development in Special Needs Education: www.european-agency.org.

Interviewene i Finland har tydeliggjort, at disse indsatsalternativer tildeles på baggrund af en vurdering af elevens behov. På specialundervisningsområdet opereres med tre behovskategorier – behov for henholdsvis almindelig støtte, intensiveret støtte og specialstøtte. Rammestrukturen på området er således to-dimensional (indsats og behov) og adskiller sig i sin simplicitet fra den danske struktur, der er kendetegnet ved at være bygget op omkring diagnoser og et bredere tilbudsudvalg.

Generelt er den nationale regulering af grundskole undervisningen i Finland relativt overordnet og karakteriseret ved en stor grad af decentralisering af ansvaret for tilrettelæggelsen til kommuner og skoler.

Til at støtte kommunerne er der opstillet en række fælles nationale anbefalinger. Eksempelvis anbefales det af de centrale finske myndigheder, at der anvendes mange screeninger i starten af skoleårene, og at der særligt sættes ind over for læse- og skrivvanskeligheder. Det er imidlertid ikke et lovkrav, og det er derfor op til de enkelte kommuner og skoler at fastlægge, hvordan det omsættes i praksis.

Ansvarsmæssigt er den finske skolelov placeret i Undervisningsministeriet, som samarbejder med den nationale undervisningskomite (National Board of Education (NBE)) omkring udarbejdelsen af et undervisningscurriculum, der indeholder overordnede mål og metoder for undervisningen af grundskoleelever i Finland. Det nationale undervisningscurriculum udmøntes og konkretiseres herefter på både kommuneniveau, skoleniveau og individniveau. Udmøntningen på kommune- og skoleniveau svarer i vid udstrækning til den måde danske kommuner og skoler arbejder med den nationalt fastsatte læseplan for pensum og indlæringsmål i de danske folkeskoler.

I forhold til specialundervisningsområdet er det dog centralt, at der i den finske model er mulighed for at udarbejde individuelle undervisningsplaner, der i et eller flere fag fraviger de generelle mål for det enkelte barns indlæring. Dette understøtter differentierede undervisningsformer og medvirker til at fastholde børn med behov for støtte i den almindelige undervisning, da der kan stilles forskellige krav. Har en elev en individuel undervisningsplan evalueres den pågældende elev derefter op imod dette »sænked« niveau.

Dette lader sig blandt andet gøre, fordi finske skoleelever ikke gennemfører en afsluttende eksamen efter 9. klasse, men først efter det 12. skoleår, dvs. gymnasium eller erhvervsfaglig uddannelse. Således tages der ikke udgangspunkt i karaktergennemsnit, når en elevs egnethed i forhold til et videre uddannelsesforløb vurderes. Elevens egnethed vurderes derimod alene af skolen og på baggrund af elevens progression i forhold til dennes individuelle læringsplan.

Organisering og styring

I Finland skelnes mellem *typerne* af specialundervisning og mellem forskellige *niveauer* for den enkelte elevs specialbehov, som nævnt ovenfor.

I den finske specialundervisning anvendes overordnet to typer af specialundervisning: Deltidsspecialundervisning og fuldtidsspecialundervisning. »Fuldtid« er dog i den danske oversættelse ikke retvisende for den relativt store gruppe elever i de såkaldte små grupper, hvilket uddybes nedenfor. De uddybende interview har klarlagt, at det er mere retvisende at tale om tre typer af specialundervisning: Almindelig specialundervisning, små grupper/enkeltintegration og specialskoler.

Derudover kategoriseres eleverne i forhold til deres individuelle specialbehov rangerende fra generel støtte (elever med få behov) over intensiveret støtte (elever med flere behov, der skal inkluderes) til specialstøtte (kan gives inkluderende eller segregeret). Opdelingen er illustreret nedenfor, hvor de blå cirkler angiver sammenhængen mellem elevens behov og den type specialundervisning, der tilbydes.

Figur 7.3
Kategorisering af specialundervisningstyper og elevtyper

Overordnet type Niveau \ Type	Deltids specialundervisning		Fulltidsspecialundervisning
	Almindelig specialundervisning	Enkelt-integrerede (små grupper)	Specialskoler
Generel støtte	●		
Intensiveret støtte	●	●	
Special støtte		●	●
Andel af alle grundskoleelever, som modtager støtte (2008)*	24,1 pct.	8,9 pct.	1,4 pct.
Pris per elev**	Ca. 1.200 € (ca. 9000 kr.)	Ca. 8.000 € (ca. 60.000 kr.)	Ca. 35.000 € (ca. 262.500 kr.)

*WERA Finlands statistik: http://www.oph.fi/informationstjanster/statistik/rapporteringsstjansten_wera_med_statistik.
**WERA statistik og interview med National Board of Education

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Almindelig specialundervisning er rettet mod de elever i den almindelige folkeskole, der i en ikke permanent periode har behov for generel støtte. Almindelig specialundervisning kan gives både individuelt og integreret i den almindelige undervisning samt i mindre grupper og som supplement til den almindelige undervisning. Elever i almindelig specialundervisning modtager i gennemsnit ca. to timers specialundervisning om ugen, men har fortsat samme formelle status som almindelige elever i den

almindelige undervisning⁸. Almindelig specialundervisning i den finske kontekst svarer terminologisk til de elever, som i Danmark modtager almindelig specialundervisning, og spænder dermed over forskellige grader af intensitet i specialundervisningen. Ca. 24 pct. af eleverne i de finske grundskoler er omfattet af denne type specialundervisning svarende til omkring 130.000 elever⁹.

Fuldtidsspecialundervisning omfatter elever overført til specialklasser eller specialskoler og elever, der er helt eller delvis integreret i den almindelige undervisning, men samtidig modtager mere permanent støtte. En elev af denne type behøver således ikke nødvendigvis modtage støtte i fuld tid, men kan benævnes fuldtidsspecialundervisningselev uanset. Fuldtidsspecialundervisning kan således både gives segregeret og integreret i den almindelige undervisning, men omfatter i begge tilfælde en egentlig visitationsproces- og beslutning. Tilrettelæggelsen af denne fastlægges af kommunen. Derudover skal der i henhold til den finske skolelov fra 1998 udarbejdes en individuel læringsplan for alle elever overført til fuldtidsspecialundervisning¹⁰.

8,9 pct. af Finlands grundskoleelever modtager specialundervisning i smågrupper/enkeltintegration og 1,4 pct. er segregeret til specialskoler.

Udover de kommunale specialskoler driver staten i Finland syv specialskoler for elever med vidtgående behov på grund af fysiske handikap. Driften af disse specialskoler varetages af Finlands nationale undervisningskomite (NBE). De statslige specialskoler fungerer desuden som nationale udviklings- og servicecentre og stiller ekspertise til rådighed for kommuner og skoler samt udvikler metoder og undervisningsmateriale. Ud over de statslige specialskoler er der omkring 140 kommunale specialskoler, der administreres af kommunerne.

Finansieringen af grundskolen er i Finland splittet mellem staten og kommunerne, hvoraf statens andel i gennemsnit udgør ca. 57 pct., og kommunernes andel udgør de resterende 43 pct.¹¹ Den eksakte procentuelle fordeling af finansieringsansvar varierer dog kommunerne imellem og er påvirket af socioøkonomiske faktorer således, at socialt belastede kommuner forfordes og vice versa (fx er fordelingen tæt ved 50-50 for Espoo Kommune, som er en relativt velhavende kommune).

Ifølge den nationale undervisningskomite (NSE) består statens finansieringsdel i forhold til den almindelige grundskole i dag af en grundtakst til gennemførelse af special- og normalundervisning i størrelsesordenen 18.642 kr.¹² pr. elev i 6-15-årsalderen.¹³ De statslige midler tildeles kommunen i en årlig bevilling på baggrund af

⁸ *Segregation, integration, inclusion - the ideology and reality in Finland*, Joel Kivirauma et al., 2006.

⁹ *WERA Finlands statistik: http://www.oph.fi/informationstjanster/statistik/rapporteringsstjansten_wera_med_statistik.

¹⁰ *Special education and the need of individual transition planning in Finland*, Dr. Markku Jahnuainen, 2004.

¹¹ Publikation »Education in Finland« udarbejdet af National Board of Education, 2003 – dette tal er efterfølgende bekræftet for retvisende ligeledes for 2008.

¹² Til brug for omregningen af de indsamlede tal i euro er anvendt den gældende valutakurs på 7,456 pr. 5. september 2008, som er den dato indsamlingen af data fra de 12 kommuner er baseret på.

¹³ Den eksakte værdi kan variere afhængigt af kommunens socioøkonomiske forhold.

kommunens demografi (svarende til det danske bloktilskud). Midlerne er ikke bundet til undervisningsområdet. Den konkrete udmøntning er ligesom i den danske kontekst en kommunal beslutning. Statens finansiering af de kommunale specialskoler foregår derimod ved hjælp af en øremærket takst pr. elev, og er derfor ikke tilknyttet samme grad af disponeringsfrihed som midlerne til grundskolen.

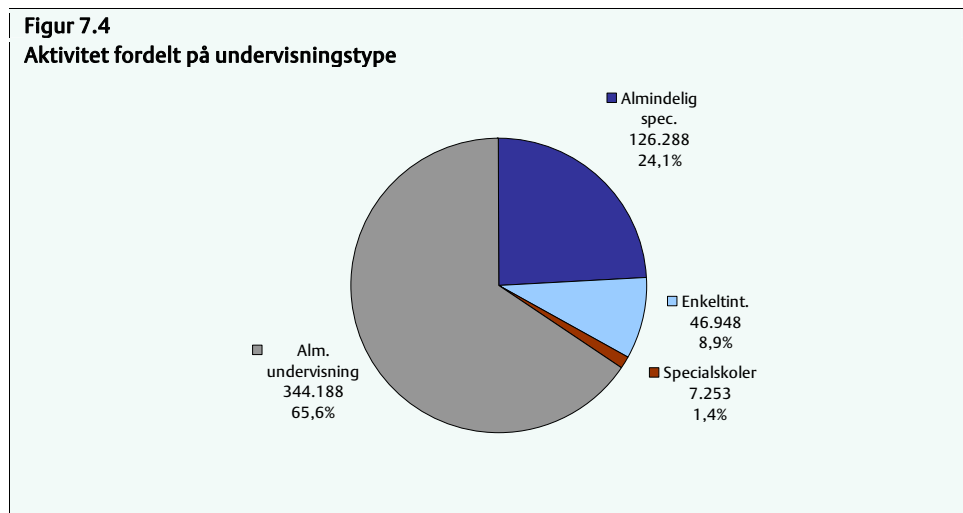
I Finland er der en klar forventning om, at den statslige finansiering justeres fremadrettet således, at den takst staten betaler pr. elev i kommunernes specialskoler, ikke længere bliver udløst pr. elev, men ligeledes lægges over i grundtaksten, som fastsættes ud fra kommunernes nuværende specialskoleaktivitet. Denne forestående lovændring er resultatet af et ønske om at begrænse segregeringen af elever, hvor det vurderes, at en aktivitetsbaseret ressourcefordeling er uhensigtsmæssig. Med denne forventede lovændring vil kommunerne alene modtage et demografisk bestemt bloktilskud, men herudover have det fulde finansieringsansvar for den samlede specialundervisning.

Det kommunale finansieringsansvar betyder, at hver kommune har egne retningslinjer for, hvorledes kommunens enkelte skoler tildeles undervisningstimer, og i hvor høj grad den enkelte skole kan substituere mellem midler tildelt til henholdsvis normal- og specialundervisning. Dette medfører, at kommunernes centrale forvaltninger har vanskeligt ved at opgøre et præcist ressourceforbrug for de elever, som modtager specialundervisning i den almindelige folkeskole.

I de finske interview er beskrevet, at visitationen til segregerede tilbud foregår i et udvalg med repræsentanter fra forskellige faggrupper, der inddrager både psykologiske og økonomiske overvejelser, som fører til udvalgets anbefaling omkring eleven. Placeringen af selve beslutningskompetencen i forbindelse med visiteringen varierer kommunerne imellem og kan ligge hos en faglig person såvel som en person med budgetansvar for skoleområdet. Eksempelvis er beslutningskompetencen i Helsingfors Kommune placeret hos kommunens skolechef, som ligeledes er den økonomiske ansvarlige på området.

Aktivitetsniveau

Fordelingen af elever der modtager specialundervisning pr. undervisningstype er angivet herunder. Det ses heraf, at den klart overvejende del af disse elever modtager almindelig specialundervisning (24,1 pct.) og den samlede andel elever som modtager specialundervisning er 34,4 pct. jf. figur 7.4. Til sammenligning er den samlede andel elever, som modtager specialundervisning i Danmark 14,3 pct.

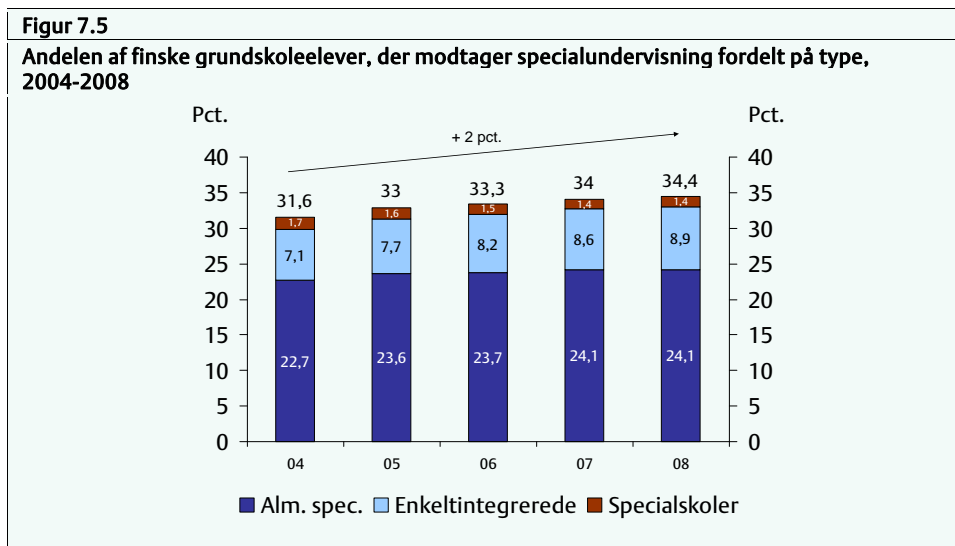


Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.

Det brede omfang af den almindelige specialundervisning i Finland skyldes, at mange elever modtager en meget begrænset undervisning (i gennemsnit ca. 2 timer pr. elev pr. uge) og dermed kan indsatsen spredes over flere elever. Den største målgruppe indenfor den almindelige specialundervisning er elever med læse- og skrivevanskeligheder (ca. 45 pct.). De finske specialskoleelever udgør 1,4 pct. af det samlede antal elever i den finske folkeskole, hvilket er væsentligt lavere end den tilsvarende andel i Danmark, som er 3,3 pct.¹⁴

Andelen af elever som modtager specialundervisning i Finland har været nogenlunde konstant omkring 32-34 pct. i perioden 2004 til 2008, jf. figur 7.5.

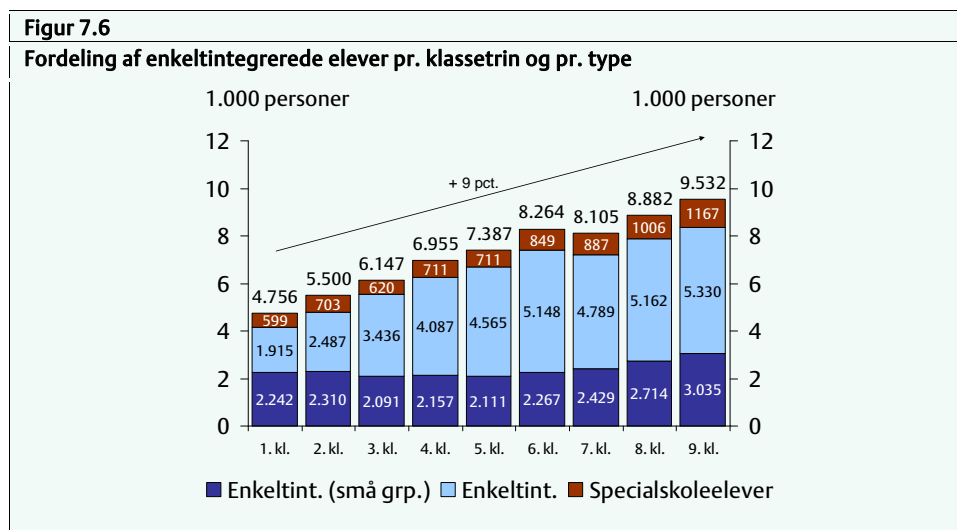
¹⁴ De 3,3 pct. beregnet i forhold til antallet af folkeskoleelever. Andelen udgør 2,7 pct., når det ses i forhold til antallet af 6-16-årige i grundskolen.



Kilde: WERA Finlands statistik:
http://www.oph.fi/informationstjanster/statistik/rapporteringstjansten_wera_med_statistik.

Den årlige gennemsnitlige vækst på 2 pct. har været drevet hovedsagligt af en vækst i antallet af enkeltintegrerede elever, hvorimod andelen af elever i specialskoler er karakteriseret ved et beskedent fald.

Fordelingen af enkeltintegrerede og specialskoleelever på klassetrin er illustreret i figur 7.6 nedenfor. Den tilsvarende fordeling for elever som modtager almindelig specialundervisning opgøres ikke i Finland. Fordelingen af enkeltintegrerede er endvidere opdelt i henholdsvis de elever, som hovedsagligt modtager specialundervisning i normalklassen, og de elever som hovedsagligt modtager specialundervisning i små grupper, hvoraf sidstnævnte har karakter af at være den mest intensive undervisningsform.



Kilde: WERA statistik.

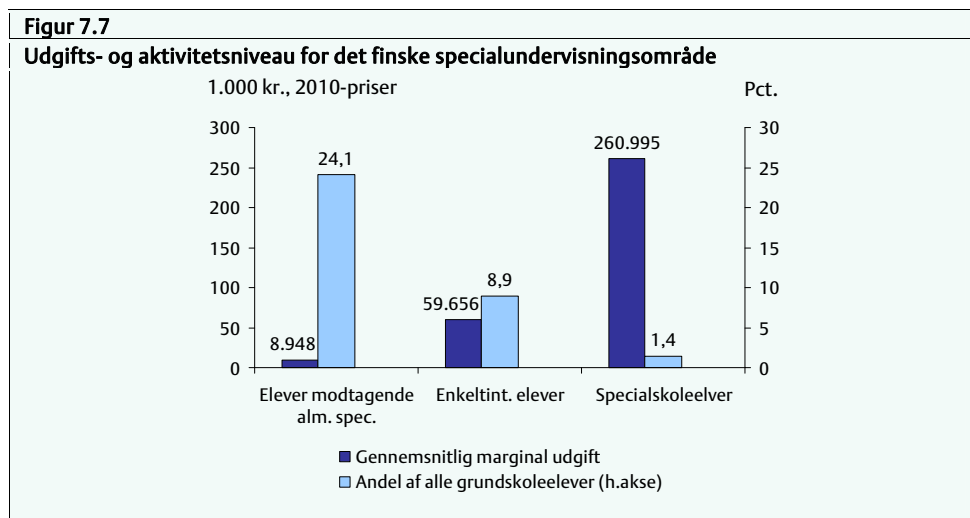
Figuren illustrerer en tydeligt positiv sammenhæng mellem antallet af elever, der er kategoriseret fuldtidsspecialundervisningselever, og elevernes alder/klasstrin. Størstedelen af fuldtidsspecialundervisningen tildeles i udskolingen og er i gennemsnit voksende med 9 pct. pr. klasstrin fra 1. til 9. klasse. Denne sammenhæng kan tilskrives ønsket om at begrænse den segregerede undervisning. Enkeltintegreret undervisning tilbydes således først, når den almindelige deltidsspecialundervisning er fundet utilstrækkelig, hvilket forklarer proportionaliteten mellem klasstrin og aktivitet.

Det bemærkes, at den positive sammenhæng mellem aktivitet og klasstrin står i modsætning til forholdene på det danske specialundervisningsområde, hvor tendensen er modsat rettet, dvs. at størstedelen af specialundervisningsindsatsen finder sted i de mindre klasser. Betragtes alene mønstret omkring specialskolerne er forskellen mellem de to lande fortsat øjensynlig, i og med at udviklingen i Danmark er kendetegnet ved, at aktiviteten falder i mellemskolingen, hvilket indikerer en indslusning i den almindelige folkeskole, som ikke kan genfindes i de finske aktivitetstal.

I figur 7.4 er antallet af enkeltintegrerede i små grupper nogenlunde konstant på tværs af klasstrinene. Det kan tolkes som et udtryk for, at man ved at foretage screeninger i de mindste klasser er i stand til at identificere elever med behov, som ikke kan dækkes ved en intensiv støtte i normalklassen. Dermed overflyttes eleverne til mindre grupper af enkeltintegrerede, allerede fra de påbegynder skolegangen. Det hænger ligeledes sammen med, at man i Finland først og fremmest segregere elever med svære fysiske eller psykiske handicap – karaktertræk, der lader sig identificere tidligt i skolegangen, hvorimod for eksempel adfærdsvanskelige elever sjældent segregeres.

Ressourceniveau

Nedenstående figur indeholder konsoliderede oplysninger omkring aktivitet og resourceforbrug og tjener som udgangspunkt for et opregnet nationalt udgiftsniveau til specialundervisningsområdet, jf. figur 7.7.



Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Som det fremgår af tabellen, varierer den estimerede merudgift pr. elev i forhold til et alment undervisningstilbud fra ca. 8.950 kr. for de elever, der modtager almindelig specialundervisning, til ca. 261.000 kr. for de elever, der er anbragt i specialskole¹⁵.

På baggrund af ovenstående kan det samlede resourceforbrug i forbindelse med specialundervisning i Finland estimeres til i størrelsesordenen 5,9 mia. kr. baseret på regnskabs- og aktivitetsoplysninger fra 2008 samt fra kvalitative data fra interviews, mens Danmark samlet set anvender 7,9 mia. kr. Dette svarer til 10.656 kr. pr. elev i den finske folkeskole, hvilket skal ses i sammenhæng med, at der i Danmark anvendes 16.499 kr. pr. elev i folkeskolen til specialundervisning, jf. tabel 7.5.

¹⁵ Enhedsudgifterne er beregnet på basis af oplysninger indhentet ved besøg i Espoo Kommune og efterfølgende bekræftet af National Board of Education som værende en god approksimation for opregninger til nationalt niveau. Konkret er raten for enkeltintegrerede elever beregnet med baggrund i udgiftstal fra Lagstād Skole i Espoo Kommune og beregnet som totaludgiften pr. specialklasse delt med den maksimale klassekvotient (10).

Raten for almindelig specialundervisning er beregnet ud fra følgende oplysninger: 1) en gennemsnitlig undervisning på to timer om ugen, 2) et lærerårsværk koster ca. 336.000 kr., og 3) hver time med en specialundervisningslærer bliver delt mellem gennemsnitligt tre elever.

Det bemærkes dog, at den overvejende andel af udgifterne til specialundervisning i Finland bliver afholdt af de enkelte kommuner, som ved hjælp af tildelingsmodeller og multipler distribuerer midlerne mellem skolerne. Skolernes efterfølgende substitutionsmuligheder betyder, at en identifikation af for eksempel enhedsomkostninger er særdeles vanskelig med den eksisterende registreringspraksis. Således skal ovenstående opregninger alene betragtes som indikative.

Gennemsnitsudgifter pr. folkeskoleelev er angivet herunder for henholdsvis Finland og Danmark og fordelt på undervisningstyper.

Tabel 7.5	
Gennemsnitsudgifter til specialundervisning pr. folkeskoleelev	
	Udgift pr. folkeskoleelev
	Kr.
Finland	
Almindelig specialundervisning	2.066
Enkeltintegrerede (små grupper)	5.123
Specialskoler	3.460
Total	10.656
Danmark	
Almindelig specialundervisning og enkeltintegration	2.965
Specialklasser	4.197
Specialskoler	9.337
Total	16.499

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Tallene i ovenstående tabel understreger, hvorledes Finland har et større økonomisk fokus end Danmark på det indsatsområde, der ligger udover den almindelige specialundervisning, men ligger før en egentlig segregering. Knap halvdelen af de estimerede specialundervisningsudgifter er i Finland således knyttet til de enkeltintegrerede elever. Dette står i kontrast til fordelingen af undervisningsudgifter i Danmark, hvor det ses at udgifter til specialskoler udgør mere end halvdelen af de samlede udgifter.

Således peger ovenstående estimater i retning af, at Finland på trods af at have en meget høj andel af elever, der modtager almindelig specialundervisning, alligevel samlet set anvender færre ressourcer til specialundervisning end Danmark.

Det relativt lave ressourceforbrug er efter Deloitte's vurdering først og fremmest drevet af en lav segregeringsgrad og i stedet en høj grad af intensive inkluderende tilbud. Deloitte vurderer, at der bl.a. ligger følgende centrale forklaringer bag den lave segregeringsgrad:

- Segregering foregår fortrinsvis med elever, der har svære fysiske eller psykiske lidelser, hvorimod adfærdsvanskelige elever (fx ADHD, autister m.fl.) typisk forsøges inkluderet i den almindelige folkeskole. I Danmark observeres en modsatrettet tendens med den stigende oprettelse af AKT-klasser i Danmark.
- Fraværet af en 9.-klassesafgangsprøve i Finland og fleksibiliteten omkring tilrettelæggelsen af individuelle elevforløb betyder, at der stilles mindre stringente krav over for eleverne og dermed kan argumenteres for en større rummelighed på skolerne og et mindre behov for segregering, da læreplanerne understøtter en øget brug af differentieret undervisning.

- I Finland er der forbundet stor prestige med lærerhvervet, blandt andet fordi læreruddannelsen i Finland har karakter af en universitetseksamen, hvor kun en lille andel af ansøgerne optages hvert år (baseret på interview: Mellem 10 og 20 pct.). Lærernes kompetencer har også i en dansk kontekst vist sig at være meget betydende for skolernes arbejde med inklusion og rummelighed fx via differentieret undervisning.
- Brugen af undervisningsassistenter i Finland, med det formål at støtte læreren i klasseundervisningen, betyder en bedre kompetenceudnyttelse i forhold til, at læreren vil kunne fokusere sin indsats på undervisningen. Undervisningsassistenten vil således kunne supportere elever med særlige behov, og dermed imødekomme en mere intensiv specialundervisningsindsats.

7.1.2 Organisering, styring og ressourceforbrug i udvalgt finsk kommune

I dette afsnit præsenteres resultaterne fra en undersøgelse af specialundervisningen i en udvalgt finsk kommune, Espoo. Først gennemgås aktivitetsniveauet dernæst gennemgås organiseringen og styringen af specialundervisningen. I hvert afsnit vil der løbende blive foretaget perspektiveringer og sammenligninger med de danske forhold.

Aktivitetsniveau

Espoo Kommune er beliggende tæt ved Helsingfors. Espoo er en relativt velstillet kommune og beliggenheden i et tæt befolket område gør Espoo Kommune til en af Finlands større kommuner målt på antal elever i grundskolen, jf. tabel 7.6.

Tabel 7.6		
Undervisningsaktivitet i Espoo Kommune		
	Espoo Kommune	Nationalt gnst.
Antal elever i grundskolen	26.103	1.583
Antal elever pr. grundskole (gnst.)	278	170
Udgifter pr. elev i grundskolen, kr.	53.325	48.999
Antal grundskoler	94	3.259
Andel af alle grundskoleelever som modtager:		
- Almindelig specialundervisning	-	24,1 pct.
- Enkeltintegrerede	10,6 pct.	8,9 pct.
- Specialskoler	-	1,4 pct.
Specialskoler	9.337	14,9 pct.

Kilde: www.oph.fi.

Espoo Kommune har et relativt højt antal enkeltintegrerede elever og et højere udgiftsniveau pr. elev end det nationale gennemsnit. Espoo Kommune har foruden ca. 100 grundskoler ligeledes 3 specialskoler med kapacitet til ca. 150 elever svarende til mindre end 1 pct. af alle kommunens grundskoleelever. I Espoo Kommune er der desuden ca. 200 elever, som vurderes ikke at kunne fungere i fællesskab med andre børn og derfor modtager privatundervisning (4-6 timer pr. uge) i en periode, mens de venter på en plads i kommunens hospitalsskole, som tager sig af børn med særlig udtalte psykiske og fysiske vanskeligheder.

Den brede anvendelse af inkluderende undervisning vanskeliggør en sammenligning med danske forhold. Efter Deloitte's vurdering er det mest retvisende sammenligningsgrundlag, en sammenligning mellem andelen af enkeltintegrerede i Finland på den ene side, og den samlede andel af danske enkeltintegrerede, specialklasseelever og elever, som modtager mere end 6 timers almindelig specialundervisning om ugen, på den anden side, jf. tabel 7.7.

Tabel 7.7
Sammenligning af elevandele i Finland og Danmark

	Alm. spec. undervisning (7-11 t./u.)	Enkelt integration	Special- klasser	I alt	Pct. af alle folkeskole- elever
Danmark	4.111	2.373	13.383	19.867	3,4 pct.
Espoo Kommune (enkeltintegrerede)	-	-	-	2.889	10,6 pct.
Finland (enkeltintegrerede)	-	-	-	45.917	8,4 pct.

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Ovenstående sammenligning illustrerer, hvordan man i Finland i højere grad end i Danmark har fokus på en intensiv støtteindsats i normalundervisningen frem for at segregere. Dette er særligt tydeligt indenfor antallet af danske enkeltintegrerede, som alene udgøres af 2.373 elever. Dermed kan den finske specialundervisningsindsats siges at fokusere relativt tungere på mellemformerne, dvs. den undervisningsindsats, der i danske termer, ligger imellem den almindelige specialundervisning (0-6 t/u) og de segregerede tilbud.

Betragtes segregeringsgraden til specialskoler isoleret set fremgår det, at specialskoleeleverne i Espoo udgør en mindre andel af folkeskoleeleverne end i samtlige af de 12 danske udvalgte kommuner, jf. tabel 7.7.

Organisering og styring

Ressourcetildelingen til grundskolerne i Espoo Kommune foregår én gang årligt, og er bygget op omkring en fast rate og en variabel takst, som fastsættes af kommunen år for år. Begge rater vedrører antallet af lærertimer som skolerne har til rådighed pr. uge. Ressourcetildelingsmodellen skelner desuden imellem takseringen for normalklasser, specialklasser (smågrupper) og immigranterklasser, jf. tabel 7.8.

Tabel 7.8
Eksempel på ressourcefordelingsmodel i Espoo Kommune

	Antal elever	Variabel rente	Fast rate	Total lærertimer pr. uge
Normalundervisning				
Børnehaveklasse	20	1,20	6	30,0
1.-2. klasse	70	1,23	5	91,1
9. klasse	15	1,50	33	55,5
Specialundervisning				
Børnehaveklasse	10	0,02	0	0,2
1.-2. klasse	133	0,10	0	13,3
Grupper af enkeltintegrerede		Antal grupper		
0.-2. klasse		1	18,8	18,8
7.-10. klasse		2	29,7	59,4
Immigrationsklasser		Antal klasser		
3.-4. klasse		1	22,7	22,7
I alt				291,0

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Ovenstående ressourcefordeling illustrerer opdelingen i takster for henholdsvis normal- og specialundervisning samt skellen mellem faste og variable ratetildelinger. Til den almindelige specialundervisning tildeles skolerne 0,1 t/u pr. elev i 1.-9. klasse og 0,02 t/u pr. elev i børnehaveklassen. Ressourcerne til den intensiverede specialundervisningsstøtte, som foregår ved enkelt integration, tildeles som en fast rate for hver gruppe af enkeltintegrerede afhængigt af klassetrin. Oprettelse af nye grupper af enkeltintegrerede på skolen besluttet centralt i kommunen på baggrund af en samlet vurdering af behovet i kommunen.

Ovenstående opdeling af ressourcer til den almindelige undervisning og den almindelige specialundervisning er ikke et udtryk for en øremærkning af undervisningstimerne. I praksis foretager skolelederen substitutioner mellem puljerne til henholdsvis almen- og specialundervisning.

Segregeres en elev fra den almindelige grundskole til en af de tre kommunale specialskoler er der ikke forbundet eksklusionstakster for den afgivende skole.

Forud for visitation af elever til enten specialskoler eller mindre grupper af enkeltintegrerede, gennemgår hver elev en visitation gennemført af et visitationsudvalg. I Espoo er visitationsudvalget sammensat af en speciallærer fra hver af kommunens fem distrikter, en person med ekspertise omkring henvisningsårsager og en kommunal planlægningsdirektør. Sidstnævnte udvalgsmedlem er i Espoo desuden budgetansvarlig for specialundervisningsområdet. Visitationsudvalget mødes typisk to gange om året og drøfter, bl.a. med udgangspunkt i en anbefaling fra en psykolog, elever der kan have behov for at modtage specialundervisning.

På den besøgte skole i Espoo (Lagstadskolen) evalueres samtlige elever på skolen i et forum bestående af skolens rektor, specialundervisningslærer samt en socialrådgiver og/eller psykolog. Gennemgangen foregår løbende på et ugentligt plan, således når alle elever at evalueret ca. to gange årligt. Udvalget beslutter om der er brug for at iværksætte midlertidige eller permanente initiativer ift. den enkelte (fagligt, socialt mv.) samt vurderer om eleven udvikler sig som forventet i forhold til allerede igangsatte initiativer.

Samlet set er styringen af specialundervisningen i Espoo karakteriseret ved en transparent ressourcetildelingsmodel, der baseret på den beskrevne nøgle til den almindelige undervisning og specialundervisning tildeler den enkelte skole en budgetramme, indenfor hvilken skolen selv kan disponere og desuden selv har mulighed for at substituere mellem midlerne til special- og normalundervisningen.

BILAG A – EFFEKTUNDERSØGELSER AF SPECIALUNDERVISNING

Bilag A – Effektundersøgelser af specialundervisning

A.1 De enkelte analyser, undersøgelser og artikler

I dette bilag gennemgås den række af effektanalyser, -undersøgelser og – artikler som lægger til grund for kapitel 4.

A.1.1 Projekter gennemført som led i Det strategiske velfærdsforskningsprogram

Programmet fik i 2004 tildelt ressourcer til at gennemføre vurderinger af effekten af specialundervisningen. Målsætningen var at identificere de forhold, som udløser specialundervisning, at vurdere på forhold af betydning for gennemførelsen af støtten samt at vurdere effekten heraf.

Der blev gennemført tre delprojekter under programmet: 1. En længdesnitsundersøgelse af elever, der udskrives af specialklasser og specialskoler, 2. en analyse af specialundervisningen af elever i den almindelige folkeskole, som modtager specialundervisning som støtte til den almindelige skolegang, og 3. en analyse af specialundervisningen af elever med vidtgående handicap. Undersøgelserne blev udført af DPU og AKF med tilknyttede følgegrupper af forskere og praktikere. Følgende tre publikationer beskriver hovedresultater fra programmet:

A.1.1.1 Specialpædagogik i praksis – et felt i bevægelse, AKF Forlaget, 2007. C. B. Dyssegaard, N. Egelund, J.H. Hansen, H. Laustsen, L. Olsen.

»Specialpædagogik i praksis – et felt i bevægelse, en kvalitativ undersøgelse på 11 danske folkeskoler« er en publikation, der giver et umiddelbart billede af nogle almindelige folkeskoler i Danmark, deres organisering af specialundervisningen på skolen af elever med lettere vanskeligheder samt af skolernes overvejelser vedrørende specialundervisning, herunder om behovet for samarbejde med andre skoler.

De 11 skoleportrætter er baseret på interviews med ledelse, lærerrepræsentanter for både fag og specialundervisning, suppleret med oplysninger fra skolernes hjemmesider og relevante dokumenter på skolerne. Oplysningerne er ikke baseret på eksakte elevtal eller statistiske oplysninger fra skolerne, men primært på basis af udsagnene fra skolerne sammenholdt med planbeskrivelser m.v. Der er således tale om en kvalitativ beskrivelse. Formålet med undersøgelsen er primært at skabe et grundlag for planlægning af en nøjere analyse af specialundervisningen.

Der blev udvalgt 12 skoler, 8 som havde medvirket i en tidligere analyse af specialundervisningen i 2003, suppleret med 4 andre skoler, således at der indgår skoler fra både store og små kommuner og større og mindre skoler med hensyn til elevtal. Af de 8 udgik 3, fordi de ikke ønskede at deltage. Disse blev erstattet, men 1 skole faldt senere fra på grund af medarbejderskift, således at det samlede tal i alt blev 11. Disse skoler er ikke repræsentativt udvalgt, men de udgør et varieret udsnit af danske folkeskoler.

Der viste sig stor forskel på skolernes måde at organisere specialundervisningen på og på, i hvilket omfang de opfatter, at de selv har mulighed for at hjælpe elever, der kommer i vanskeligheder. Der viser sig dog også en række fælles træk:

Alle skolerne tilslutter sig ideen om en »rummelig« skole, hvor eleverne så vidt muligt skal støttes i hjemskolen frem for at blive sendt til mere specialiserede undervisnings-tilbud på andre skoler. Mange skoler har etableret tilbud om intensive specialundervisningsforløb og har forebyggende specialundervisning. Men på de fleste skoler er der ingen klar strategi for, hvorledes elever i de ældste klasser med store faglige vanskeligheder bedst kan støttes.

Der er fra skolerne udsagn om, at det er lettere at støtte en elev med faglige vanskeligheder i hjemskolen, uanset støttens omfang, end det er at støtte en elev med en udadreagerende adfærd, også selv om der på skolerne er støtte til stede i form af AKT-lærere (Adfærd, Kontakt og Trivsel).

Der er en klar udvikling i retning af at tillægge lærerteams opgaverne omkring den specialpædagogiske bistand og at omlægge specialundervisningscentrene, der selv står for undervisning af elever, til ressourcecentre, der i stedet fordeler de specialpædagogiske ressourcer til lærerteams og bistår med konsultativ bistand. Der er en udvikling fra at give direkte og individrettet støtte til indirekte og konsulentbaseret støtte.

Skolerne har meget forskellig opfattelse af nytten af PPR. Der opleves en tendens til, at PPR's bistand i det væsentlige består i konsultative ydelser suppleret med individuel bistand især ved traumatiske elevhændelser. Ledere og lærere oplever, at PPR ikke magter det undervisningsrelaterede område på et kvalitativt højt niveau, og at der er en stor udskiftning af PPR-personalet.

Skolerne tillægger forældresamarbejdet stor betydning i forbindelse med specialundervisningen, men der er ikke tradition for at inddrage eleverne.

Elevplaner spiller en voksende rolle, men anvendes ikke systematisk, og da slet ikke i specialundervisningen på de fleste skoler. De steder, hvor elevplanerne anvendes i specialundervisningen, er skoler med en ledelse, der stiller krav herom, og hvor der er forventninger om skriftlig dokumentation som grundlag for undervisningen. Der er et voksende engagement på skolerne for at evaluere og dokumentere undervisningsresultater, men der er i specialundervisningen problemer med en opfølgning heraf, fordi det direkte arbejde med eleverne af lærerne prioriteres højere.

Boks A.1**Effektrelaterede resultater**

- Skolerne er motiveret for selv at undervise elever i vanskeligheder.
- Der er ingen fast grænse for, hvornår elever udskilles til anden undervisning.
- Der er ikke dokumentation for udbytte af specialundervisningen, og det er vanskeligt at motivere specialundervisningslærerne hertil.
- Lærerne efterlyser kvalificeret specialpædagogisk rådgivning.
- AKT-undervisningen fungerer mindre sikkert end den faglige specialundervisning

A.1.1.2 Effekter af specialundervisningen, Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag, 2009, Niels Egelund og Susan Tetler (red.)

Publikationen beskriver to af de delprojekter, der er gennemført som en del af det Strategiske program for velfærdsforskning, og har til hensigt at belyse effekten af specialpædagogiske indsatser i forhold til elevgrupper, som modtager specialundervisning i folkeskolens regi.

Effektundersøgelse af folkeskolens indsats over for børn og unge med lettere vanskeligheder

Undersøgelsen retter sig mod en afdækning af den specialundervisning, der foregår i den almindelige folkeskole, hvor der på skolen tilbydes støtte til børn, som ikke kan følge den ordinære undervisning med udbytte.

Undersøgelsen er gennemført på 3.-6. klassetrin omfattende 39 klasser med i alt 889 elever. Analysen tager udgangspunkt i 95 elever (10,7 pct.) , der modtog specialundervisning på fire deltagende folkeskoler. Der er i resultaterne ikke skelnet mellem elever med forskellige forudsætninger, men det er opgjort, at over halvdelen havde specifikke indlæringsvanskeligheder og ca. en fjerdedel havde adfærdsmæssige problemstillinger som den primære årsag til henvisningen til specialundervisning. Elevbeskrivelserne baserer sig på lærervurderinger, og ca. 40 pct. af eleverne er ikke udredt af PPR. De fire skoler har meget forskellige organisationsformer for ydelse af specialpædagogisk bistand. Tre af skolerne har specialklasserækker, og de to skoler kan kaldes traditionelt organiserede, mens de to øvrige er kendetegnet ved henholdsvis en åben struktur uden egentlige klasseværelser og henholdsvis rullende indskrivning samt aldersintegration i indskolingen.

Der er således tale om en undersøgelse på et begrænset elevgrundlag i fire skoler, der er varierede, men som ikke er repræsentative. Sammenhængen mellem elevernes forskellige problemstillinger er ikke belyst i forhold til den specialpædagogiske bistand, idet elevgruppen er behandlet under ét.

Analysen bygger på interviews med ledere og lærere på skolerne samt på strukturerede interviews af klasselærerne. Endvidere er anvendt spørgeskemaer til klasselærere og elever samt strukturerede vurderinger af elever, klasser og skoler suppleret med klasserumsobservationer, semistrukturerede vurderinger af elevindsatsen, fokusgruppeinterviews samt vurderingsskemaer, udfyldt af forældre, lærere og elever. Der an-

vendes to egentlige måleinstrumenter, Achenbach assessmentsystem til forældre, elever og lærere om elevernes adfærd, deres kompetencer og problemer, og CORS (Children Outcome Scale) til elevvurdering af, om der er effekt af specialundervisningen.

Der er således tale om en lang række iagttagelser af undervisningssituationer og interviews, som især fokuserer på undervisningsprocessen suppleret med to spørgeskemaundersøgelser, der har fokus på fagligt udbytte og oplevelse af undervisningen. Det er en analyse, der vurderer effekt ud fra oplevelser og beskrivelser og i mindre omfang ud fra måling af udbytte eller beskrivelse af undervisningens mål og specifikke indhold. I undersøgelsens design er der lagt vægt på at få udsagn om lærernes og elevernes oplevelser af undervisningen, betingelser og trivsel samt forventninger, og i mindre grad på en måling af udbyttet af undervisningen.

I analysen opstår der problemer med at få tilstrækkelige besvarelser på de to målinger med Aschenbach og CORS. De måler endvidere udviklingen over et kortere forløb. Derfor vælges at anvende en vurdering baseret på:

- Klasselærerens holistiske vurdering af effekt.
- Klasselærerens vurdering af den faglige effekt med Aschenbach som kontrol.
- Elevens holistiske vurdering af effekt med CORS som supplement.

Klasselærerne på de fire skoler vurderer, at der er en positiv eller meget positiv effekt af specialundervisningen for 85 pct. af de deltagende specialundervisnings elever.

Fagligt er det klasselærernes vurdering, at der for 43 pct. har været en positiv effekt, og der har været en negativ effekt for 24 pct.. Hverken den positive eller negative effekt er nærmere beskrevet.

Elevernes egen vurdering er, at der er en positiv effekt af specialundervisningen for 59 pct. og en negativ effekt for 29 pct.

Resultaterne skal ses i lyset af, at der ikke er foretaget egentlige faglige målinger, og at elevgruppen er sammensat med forskellige vanskeligheder af både faglig og social karakter. Af analysen fremgår det imidlertid, at den specialpædagogiske indsats vurderes mest positivt for elever med specifikke faglige vanskeligheder, mens indsatsen for elever med generelle indlæringsvanskeligheder vurderes væsentligt mindre virkningsfuld og mindst for elever med socio-emotionelle vanskeligheder.

Der er ikke i analysen taget stilling til hverken metoder eller til anvendelse af undervisningsmidler. Der er heller ikke skelnet mellem grader eller art af problemstillinger eller af specialundervisningens omfang for den enkelte elev. Der er tale om en overordnet vurdering, der primært baserer sig på klasselærernes oplevelser af de samlede forløb for hele elevgruppen.

Analysen viser, at klasselærernes vurdering af effekten er højst på den af de fire skoler, der anvender lærere fra specialundervisningscenteret enten ved støtte i klassen eller ved undervisning af eleverne i specialcenteret. Dette står i modsætning til de tre øvrige skoler, der i vid udstrækning giver støtten via en teamlærer, der i øvrigt ikke varetager specialundervisning.

Analysen viser endvidere, at der på skolerne anvendes en stor variation af støtteformer. Det vurderedes, at støtte i støttecenteret og støtte i form af supervision fra støttecenteret er mest effektiv, mens støtte fra en teamlærer og støtte uden for skoletiden synes at have begrænset positiv effekt.

Analysen viser, at det, der har betydning for lærernes positive opfattelse af effekten er: Fleksibel praksis, god brug af undervisningsmaterialer, høj grad af undervisningsdifferentiering, et godt teamsamarbejde, specialpædagogisk kompetencer hos støtte læreren, anvendelse af elevplaner og evaluering samt inddragelse af eleverne i planlægning af undervisningen.

Det vurderes, at motivation og arbejdsindsats for flertallet af eleverne i specialundervisningen fortsat er middel eller høj.

Klasserumsobservationer viser, at der går i snit 5,9 minutter inden undervisningen starter, svarende til 13,1 pct. af tiden i en 45 minutters lektion. De viste i øvrigt, at der var store variationer i tilrettelæggelse af undervisningen og i elevernes arbejdsformer, og at der kan være en uklar målsætning for en del af specialundervisningen og at evaluering af undervisningens effekt ikke sker eller er løsreven fra selve undervisningen.

Boks A.2

Effektrelaterede resultater

- Klasselærerne oplever, at specialundervisningen har en positiv effekt for elever i 3.-6. klasse, men at effekten er størst for elever med faglige vanskeligheder, og lavest for elever med adfærdsproblemer.
- Den faglige effekt af specialundervisningen vurderes af ca. en fjerdedel af eleverne som negativ.
- Specialundervisningen tilrettelægges meget fleksibel og varieret i forhold til den enkelte elev.
- Effekten ved støtte med teamlærer og undervisning før eller efter undervisningstiden vurderes lavt, mens de øvrige støtteformer vurderes positivt.
- Effekten af specialundervisningen vurderes at være bedst, hvor der anvendes fagligt kvalificerede speciallærere.
- PPR's udtalelser foreligger kun for en del af eleverne.

A.1.1.3 Effekten af skolens indsats over for børn og unge med væsentlig nedsat funktionsevne

Denne del af analysen retter sig mod beskrivelse af elever, der modtager vidtgående specialundervisning i form af skolegang i specialklasser, specialskoler eller får støtte i hjemskolen i den overvejende del af undervisningstiden. Der er tre hovedspørgsmål, som søges besvaret:

1. Hvordan tilrettelægges støtten, således at elever med forskellige funktionsnedsættelser opnår størst udbytte i forhold til kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs faglige og personlighedsmæssige udvikling?
2. Hvilken effekt gælder på tværs af kategorier, og hvad er specifikt gældende?
3. Hvad adskiller specialundervisningstilbud fra almene undervisningstilbud?

I analysen indgår i alt 26 elever fordelt på 24 klasser fordelt på 23 skoler i 18 kommuner. Eleverne har forskellige funktionsnedsættelser: ADHD, Autisme, blindhed, CP, dysleksi og generelle indlæringsvanskeligheder. Analysen omfatter vurderinger fra elever, forældre og skolens personale.

Med det lave elevtal i analysen kan analysen primært give indsigt i, hvilke spørgsmål, der er centrale for specialundervisningen i forhold til forskellige handicap og organisationsformer. Der er således tale om en model for en kvalitativ effektanalyse.

Analysen er gennemført i form af interviews med lærere, forældre og elever. Hertil kommer klasseobservationer, indsamling af succeshistorier og pædagogiske materialer. Der er ikke tale om objektive målinger, men vurderinger baseret på cases og enkelte elevers oplevelser. Resultaterne beskriver forældrenes, elevernes og lærernes oplevelser.

Forældrene finder, at skolerne er gode til at tage hånd om handicappede elever, således at de bevarer selvtillid og selvværd og trives, men at den faglige undervisning ikke lever op til normen i den almindelige undervisning. Dette gælder især for anvendelsen af tekniske hjælpemidler og it-støttet undervisning.

Forældrene påpeger, at specialundervisningen kan være med til at isolere eleverne socialt, fordi samspillet med andre børn begrænses. Dette sker både i specialforanstaltninger, og i hjemskolen, hvor eleven modtager støtten individuelt i klassen.

Forældrene vil gerne bidrage til skolens undervisning af eleverne og indgå mere uformelt i et samarbejde med skolen. Konkret ønsker forældrene i højere grad at blive inddraget i udarbejdelsen af elevplaner.

Forældrene oplever ikke PPR som en væsentlig samarbejdspart i forbindelse med undervisningens forløb, kun i forbindelse med henvisningen.

Eleverne oplever, at det faglige arbejde fungerer godt i specialundervisningen. De oplever også skolegangen som tryk. De opfatter sig som socialt og fagligt accepterede og som medlemmer af klassefællesskabet, men nogle oplever, at de er uden reel medindflydelse på deres egen situation i skolen. Dette gælder især for elever, der modtager vidtgående specialundervisning i hjemskolen.

Lærerne oplever, at de magter at tilrettelægge og gennemføre undervisningen tilfredsstillende, men de savner formelle kvalifikationer og faglig støtte i form af supervision eller konsulentbistand samt efteruddannelse. Lærerne evner at skabe plads til elever med individuelle behov og til at udvikle et socialt godt samspil i klassen, selv om der skal tages særlig hensyn.

Lærerne fokuserer ligeligt på sociale, personlighedsmæssige og faglige forhold. Lærere i specialskoler lægger større vægt på sociale og personlighedsmæssige forhold end lærere for elever, der modtager støtten i hjemskolen.

Lærerne er praksisorienterede i højere grad end teorifunderet i deres tilgang til undervisningen. Kun ca. én ud af seks har en specialpædagogisk efter- eller videreuddannelse.

Lærerne efterlyser praksisrelateret supervision og rådgivning. De er skeptiske over for teoretisk baseret ekspertviden, men vil gerne have undervisningsmæssig bistand på det didaktiske område, samt viden om forhold af betydning for håndtering af specifikke funktionsnedsættelser hos eleverne.

Boks A.3

Effektrelaterede resultater

- Den vidtgående specialundervisning i specialskoler vægter ikke faglig undervisning højt, men prioriterer den personlige og sociale udvikling.
- Elevernes sociale relationer er begrænsede.
- Elever i den vidtgående specialundervisning medinddrages kun i begrænset omfang i planlægningen af specialundervisningen.
- Lærerne i den vidtgående specialundervisning har ofte et svagt uddannelsesmæssigt fundament, og savner især praksisrettet supervision og rådgivning.
- PPR spiller en begrænset rolle i relation til specialundervisningens forløb.

A.1.2 Specialundervisningens effekt – elevernes uddannelsesforløb efter folkeskolen, AKF Rapport 2009, Jill Melbye

Denne analyse fra 2009 indgår i det samlede forskningsprogram om »Specialpædagogiske indsatsformer og disses effekt« som er en del af det tværfaglige velfærdsprogram. Analysen er gennemført af AKF i perioden 2005-2009 og omhandler unge specialklasseelevers overgang fra skole til ungdomsuddannelse.

I analysen følges 128 elever fra 9. – 10. skoleår i specialklasser og specialskoler til to til tre efter skolegangens afslutning. Undersøgelsen er gennemført ved spørgeskemaer og telefoninterviews af elever og forældre. Spørgeskemaundersøgelsen rettede sig mod de unges lærere i afgangsklasserne, besøgsinterviews omfattede 12 skoler og en nøjere gennemgang af forløbet ved personinterview i alt 30 elever. Der deltog 25 ud af 35 adspurgte skoler. Ca. 50 pct. af de adspurgte elever gav tilsagn om at ville deltage, og 40 pct. af elevernes forældre besvarede spørgeskemaet. Undersøgelsespopula-

tionen kan med disse svarprocenter ikke beskrives repræsentativ, idet en forholdsvis stor del har fravalgt deltagelse i analysen.

De unge, der indgår i undersøgelsen, har et bredt spektrum af vanskeligheder. Der er ikke i analysen skelnet mellem de enkelte handicapgrupper, men langt hovedparten har generelle indlæringsvanskeligheder (78) samt opmærksomheds- og kontaktforstyrrelser (20). De 30 interviewede elever forlod skolen i 2006. Der deltog 20 drenge og 10 piger. Af de 30 blev 27 interviewet det andet år i analysen og 21 deltog med svar det tredje år. 15 forældre blev sideløbende interviewet.

Analysen måler ikke direkte faglig eller social effekt af undervisningen, men vurderer elevernes tilfredshed med undervisningen og deres oplevelse af det faglige og personlige udbytte. Endvidere beskriver analysen rammerne for specialklasseundervisningen og planerne for de unges forløb efter afslutning af skolegangen. Det er en kvalitativ analyse, der giver et billede af, hvorledes elever i den segregerede specialundervisning oplever udbyttet samt beskriver forløbet efter afslutning af skolegangen.

Undervisningen. Kun 15 pct. af eleverne kunne helt eller delvist følge det normale pensum for 9. klasse, mens de øvrige fulgte en individuel undervisningsplan. Specialskole- og specialklasselærere tillægger elevernes sociale og adfærdsmæssige færdigheder i daglige gøremål større vægt end opfyldelsen af folkeskolens formål, fordi de anser dette for vigtigere end faglig undervisning. Kompenserende undervisning bl.a. med inddragelse af it i undervisningen anvendes ikke altid og støttes ej heller altid af lærerne. Der arbejdes med elevplaner og individuelle handlingsplaner for livet efter skolen med vægt på udvikling af praktiske og sociale kompetencer, og der samarbejdes med forældrene og Ungdommens Uddannelsesvejledning, hvorimod samarbejdet med den kommunale sociale forvaltning ofte opleves uhensigtsmæssigt.

Det er lærernes opfattelse, at henvisningen til specialklasser og specialskoler ikke sikrer, at eleverne har de fælles problemstillinger. Især opleves det, at børn med ADHD og tilsvarende vanskeligheder placeres i klasser, der primært henvender sig til andre elevkategorier, og at undervisningen dermed vanskeliggøres, fordi den ikke kan målrettes bestemte elevgrupper. Revisiteringen hvert år fungerer ikke godt efter lærernes opfattelse, fordi det stort set er umuligt at ændre på elevernes skoleplacering. Disse problemer er især knyttet til klasser for elever med generelle indlæringsvanskeligheder.

Skolerne oplever, at det er vanskeligt at få kvalificerede lærere, og lærerne oplever, at de ikke i tilstrækkelig grad har støtte i form af faglig sparring eller supervision. Generelt opleves samspillet med PPR som tungt og utilstrækkeligt. Især savnes viden om pædagogisk tilgang til elever med adfærdsmæssige og sociale problemstillinger. Der er ikke på de deltagende skoler en formuleret efter- eller videreuddannelsespolitik.

Eleverne/forældre. Eleverne har næsten alle haft flere skoleskift i skoleforløbet. Eleverne oplever, at undervisningen i specialklassen fungerer godt. De har oplevet skiftet

hertil som positivt, fordi de er sluppet for faglige krav, som de ikke kan honorere, og for drillerier og mobning samt irritation fra lærernes side. Halvdelen af eleverne oplever, at der er meget støj i klasserne, og nogle af eleverne mener, at de faglige forventninger og krav er for lave. Specialklasserne beskrives som beskyttende og trygge miljøer med en individualiseret tilgang. De deltagende forældre oplevede alle, at eleverne havde haft stort eller nogenlunde udbytte af sidste års undervisning i skolen, men nogle (29 pct.) var ikke tilfredse med indholdet i undervisningen.

Afslutning af skolegangen. Efter afslutning af skolegangen i folkeskolen fortsætter hovedparten i det første år i et fortsat skoleforløb, i efterskoler, højskoler og produktionskoler (57 pct.), i de almindelige ungdomsuddannelser (13 pct.) og i arbejdspraktik (6 pct.). Resten fortsætter i sociale foranstaltninger og lignende. Hovedparten af lærerne finder, at der gives optimale tilbud efter afslutning i folkeskolen. Forældrene oplever imidlertid, at der fortsat er brug for megen vejledning og støtte til de unge. De unge selv oplever, at de får det tilbud, de ønsker sig.

Efter første år efter afslutning af skolegangen er de fleste fortsat i gang. Kun ganske få er uden aktivitet, og hovedparten er glade for den aktivitet, de er i gang med. Men en del af de unge oplever, at det er nødvendigt at få bedre færdigheder i læsning og matematik, og forsøger at gennemføre folkeskolens afgangsprøver i disse fag. Mange af de unge oplever efter afslutning af skolen en ny start, hvor deres roller som specialklasselever forsvinder. De bliver godt modtaget og opnår nye sociale relationer, men de møder også faglige udfordringer, som de har vanskeligt ved at overvinde. Derfor oplever de nu, at de faglige krav var for små i skolen.

Det videre forløb. I løbet af de første tre år efter afslutning af skolen ændrer billedet sig. Eleverne forsvinder fra efterskolerne, ofte før end forudsat i uddannelsesplanen. Nogle kommer på produktionsskole, flere kommer i arbejdspraktik eller i lære og nogle påbegynder egentlige ungdomsuddannelser. Hertil kommer, at 20 pct. faktisk får et arbejde. Men der er efter tre år 17 pct., som ikke er i gang med noget. Nogle af de allersvageste unge kommer i EGU forløb eller STU-forløb. Det gælder 8 pct. af de unge i år tre, og uafhængigt om man er fra 2006- eller 2007-årgangen, er det en mulighed, der nævnes som et af de uddannelsesforløb, de skal i gang med.

Billedet af de unges forløb efter afslutning af skolen er imidlertid, at der er mange skift, og de befinder sig i ustabile forløb. De, der klarer sig bedst, er unge med afgrænsede handicap og unge, som får tæt kontinuerlig vejledningsstøtte fra en voksen.

Boks A.4**Effektrelaterede resultater**

- Hovedparten af de unge fortsætter undervisningen i det første år efter afslutning af skolegangen.
- Det faglige indhold i specialundervisningen i specialklasser og specialskoler er utilstrækkelig, især i læsning og matematik, hvis eleverne skal forberedes til ungdomsuddannelser.
- Der er behov for en mere klar opdeling af elever efter funktionsniveau, således at undervisningen i højere grad kan målrettes afgrænsede elevgrupper.
- Skolen bibringer eleverne gode sociale og personlige forudsætninger og motivation med henblik på at påbegynde et ungdomsforløb
- Lærerne oplever behov for supervision og opkvalificering.

A.1.3 Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand – Perspektiver på den rummelige folkeskole, Danmarks Evalueringsinstitut, 2007

I 2007 udgav Danmarks Evalueringsinstitut en rapport med en vurdering af specialundervisningens betydning for skolens samlede undervisning. Heri indgår en analyse af effekten af den specialundervisning, der foregår på almindelige folkeskoler. Evalueringen er gennemført med henblik på at vurdere, hvorledes intentionerne om rummelighed og inklusion i skolen af elever i vanskeligheder fungerer i hverdagen. Især ønskes en belysning af, hvilken betydning den almindelige specialundervisning har for kvaliteten i den samlede undervisning i skolen.

Der er tale om en analyse baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 1.537 klasselærere i hele landet, suppleret med en analyse af forholdene på seks skoler, hvor der er anvendt selvevalueringsrapporter fra ledere og lærere, suppleret med redegørelser fra de seks kommuner og dybdeinterviews med forældre til 12 børn, der modtager specialundervisning i skolen, samt referater fra skolebesøg på de seks skoler.

Analysens styrke er de mange klasselærerbeskrivelser og den kvalitative beskrivelse af de 6 skoler. Forældreinterviewene er få og kun rettet mod forældre, hvis børn har faglige vanskeligheder. Analysen giver et billede af, hvordan klasselærerne oplever specialundervisningen i forhold til den almindelige undervisning, og hvilke støtteformer, der opleves som effektive. Analysen vurderer ikke, hvilke organisationsformer for specialundervisning, der virker bedst, eller om målsætningerne for undervisningen nås.

Analysen viser, at specialundervisningen indgår i skolernes samlede undervisning som et kvalificerende element, især i de yngste klasser. Specialundervisningen kan i realiteten ikke i det daglige udskilles fra den almindelige undervisning, fordi ressourcerne hertil i vid udstrækning benyttes til en styrkelse af den ordinære undervisning i form af 2-lærerordninger, holddannelser og supplerende undervisning.

Lærerne oplever, at effekten af specialundervisningen er størst, hvor der er specialpædagogisk kvalificeret personale med både teoretisk og praktisk erfaring i specialpædagogik. Dette opleves at være forudsætning for både den daglige specialunder-

visning og for kollegial supervision og sparring. Der er et godt samspil mellem klasselærere og speciallærere om målsætning og opfølgning i specialundervisningen. Skolerne oplever, at de rummer flere elever med faglige behov end tidligere, men der er ikke i analysen en beskrivelse af, om der er en ændring i skolernes henvisning af elever til segregerede foranstaltninger.

Lærerne vurderer, at flere elever med sociale og emotionelle problemstillinger er den primære årsag til, at skolen skal rumme et stigende antal problembørn. Det beskrives, at langt hovedparten af den specialundervisning, der tilbydes på skolerne, rettes mod faglig støtte på læseområdet, mens AKT- støtten endnu er under udbygning. Denne støtte rettes både mod at opretholde disciplin i klassen og mod at yde hjælp til udsatte elever i akutte situationer. Der gives også specialundervisning i matematik, men kun i meget lille målestok.

Specialundervisningen gives fortrinsvis i de yngste klasser, og der er på skolerne få specialpædagogiske tiltag til de ældste elever, der fortsat har faglige og samspilsmæssige vanskeligheder. Skolerne prioriterer og fordeler selv midler til specialundervisningen, herunder støtte i grupper eller klasser. Der opleves de fleste steder behov for flere ressourcer og en manglende sammenhæng mellem kommunernes politiske målsætninger og skolernes handlemuligheder, men der er på skolerne enighed om overordnede målsætninger om at etablere inkluderende undervisningsformer som forudsætning for større rummelighed.

Ved vurderinger af behovet for henvisning til specialundervisning indgår test og prøver sammen med fælles trinmål som de væsentligste parametre. Det er klasselærerens vurdering, at forældreinvolvering er en forudsætning for en god effekt af specialundervisningen.

Boks A.5

Effektrelaterede resultater

- Specialundervisningen i hjemskolen ydes tidligt i skoleforløbet og kan i praksis ikke adskilles fra almindelig undervisningsdifferentiering i skolens yngste klasser
- Der gives ikke tilstrækkelig støtte til skolens ældste elever, som på trods af tidligere specialundervisning ikke kan følge undervisningen
- Der er behov for udvikling af AKT-tilbud til elever med sociale og emotionelle problemer
- Der er ikke sammenhæng mellem kommunernes målsætninger og strategier for rummelighed og skolernes konkrete handlemuligheder.

A.1.4 Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning - Kommunernes ansvar for opgaven efter kommunalreformen, Danmarks Evalueringsinstitut, 2009

Rapporten er udgivet i 2009 af EVA efter opdrag fra Skolerådet med henblik på at analysere, hvorledes kommunerne efter kommunalreformen varetager den vidtgående specialundervisning og henvisningen hertil. Analysen beskriver henvisningspro-

cessen til specialundervisning i specialklasser, specialskoler og for elever, der modtager specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden i hjemskolen.

Analysen omfatter endvidere en beskrivelse af forældrenes vurdering af, hvilke faktorer, der har betydning for en tilfredsstillende henvisningsproces og deres tilfredshed med de givne undervisningstilbud.

Analysen bygger på en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af 221 PPR-psykologer, en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af 1.024 forældre, samt casestudier baseret på interviews i seks kommuner. Analysens vurderinger baseres alene på oplevede forhold. De 6 kommuner er ikke sammenlignet med hensyn til henvisningsmønstre eller til andelen af børn henvist til vidtgående specialundervisning. Analysen er baseret på et stort antal besvarelser, der kan betegnes som repræsentative. Der er ikke foretaget vurderinger af, om der i praksis er belæg for besvarelserne, fx om der efter kommunalreformen er flere eller færre undervisningstilbud til målgruppen.

Analysen viser, at det er vigtigt, at PPR-psykologerne har kompetencer til pædagogisk rådgivning af skolens ledelse og personale, hvis henvisninger til specialiserede foranstaltninger skal forebygges.

En del kommuner henviser kun én gang årligt til vidtgående specialundervisning og har lange ventetider, mens andre kommuner har en mere fleksibel tilrettelæggelse og dermed kortere ventetider. Ved henvisningerne indgår kendskabet til de kommunale specialundervisningstilbud, skolens rummelighed og elevens behov sammen med økonomiske hensyn og diagnoser med størst vægt i grundlaget for henvisningerne, mens elev- og forældreønsker og tilbud i andre kommuner spiller en mindre rolle. En del af PPR-psykologerne har et imidlertid et begrænset kendskab til det samlede kommunale specialundervisningstilbud, og kan derfor næppe give relevant rådgivning til skole og forældre for alle elever om eksisterende undervisningsmuligheder.

Den årlige revisitering, hvor der i henhold til lovgivningen skal tages stilling til, om undervisningen har effekt, eller om der skal gives et andet undervisningstilbud, bliver kun i begrænset omfang fulgt af PPR. Vurderingen overlades til undervisningsstederne og forældrene. Dette medvirker til fastholdelse af eleverne i de specialiserede foranstaltninger, fordi alternativer hertil ikke vurderes.

En andel af forældrene (32 pct.) oplever, at lange ventetider og uklar ansvarsfordeling er belastende for henvisningsprocessen, og at tilstedeværelse af kompetent rådgivning og en tæt løbende dialog er afgørende for en god visitation.

Forældrene er generelt tilfredse med de givne undervisningstilbud (77 pct.). Analysen beskriver, at utilfredshed især opstår, hvor læreren har utilstrækkelig viden om barnets særlige behov, og hvor undervisning ikke modsvarer barnets faglige niveau. Det

opleves, at lærerne i højere grad prioriterer udviklingen af elevernes sociale kompetencer end af deres faglige færdigheder.

Boks A.6
Effektrelaterede resultater
<ul style="list-style-type: none"> • Henvisning til specialundervisning er præget af lange ventetider og utilstrækkelig dialog samt uklar ansvarsfordeling og mangel på information om alle muligheder og klageadgang. • Den årlige revurdering af specialundervisningstilbuddet sker hyppigt uden ekstern bistand fra PPR og uden forældredialog om effekten af undervisningen. • Forældrene er tilfredse med de givne specialundervisningstilbud, især hvis den ydes af lærere med indsigt i barnets problemstillinger, og hvis der stilles relevante faglige krav.

A.1.5 Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap, Capacent, 2009

Capacent har udarbejdet en analyse for Undervisningsministeriet, der har til formål at belyse unge med handicaps forhold i forbindelse med overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse. Den omfatter en kortlægning af en ungdomsårgang, født i 1990, hvor det søges identificeret, hvad der fremmer, og hvad der hæmmer uddannelsesresultater for unge med handicap. Analysen er ikke en effektundersøgelse, men den beskriver forhold i skolegangen, som påvirker uddannelsesforløbene for børn, som modtager specialundervisning og dermed har effekt.

Analysen baseres på 6.124 PPR-sager i 12 kommuner, der er udvalgt repræsentativt. Den viser, at 25.4 pct. af eleverne har en PPR-journal ved afslutningen af skolegangen. Denne opgørelse omfatter også sager, hvor der ikke er givet specialpædagogisk støtte, eller hvor der kun er givet meget begrænset støtte i en kortere periode. Ud af disse journaler er der udvalgt 1.228 personer, som havde specifikke handicap, og hvor der var tale om problemer, der krævede specialpædagogisk opmærksomhed. Elever med generelle indlæringsvanskeligheder indgik ikke i analysen, fordi der ønskedes en vurdering af forløbene for elever, der evnemæssigt måtte antages at kunne gennemføre et uddannelsesforløb.

71 pct. af eleverne i målgruppen havde modtaget specialundervisning. 16 pct. havde modtaget støtte i form af specialklasse og specialskole. Det væsentligste fund i forhold til effekt af undervisningen er, at elever, der har modtaget specialundervisning i specialklasser og specialskoler, i væsentligt lavere grad end andre gennemfører hele skoleforløbet til og med 9. klasse. Eleverne vurderer, at specialundervisningen har positiv effekt, men nogle vurderer, at de faglige indhold i specialklasser og specialskoler er prioriteret lavt i forhold til trivsel og personlig udvikling.

Analysen viser, at elevernes deltagelse i sociale aktiviteter uden for skolen og forældrenes engagement i elevernes liv er væsentlige elementer for at gennemføre hele skolegangen.

Kun ca. 65 pct. af unge med handicap, der gennemfører 9. klasse, deltager i folkeskolens afgangsprøver, og de, der gennemfører folkeskolen med aflæggelse af prøver, får lavere karakterer end ikke-handicappede. Størst forskel er der i prøven, dansk retstavning. Analysen viser yderligere, at forholdsvis flere unge med handicap gennemfører folkeskolen med afgangsprøver i bykommuner.

Unge med handicap starter aldersmæssigt senere i ungdomsuddannelserne end andre, men hvis de har gennemført folkeskolen med afgangsprøve, er der forholdsvis mange, som påbegynder en ungdomsuddannelse og gennemfører den. Analysen beskriver, at tæt vejledning er afgørende for unge med handicaps gennemførelse af en ungdomsuddannelse.

Samlet viser analysen, at det er afgørende for unge med handicap, at de gennemfører folkeskolen, og at de deltager i afgangsprøven. Dette er den mest fremmende faktor for at gennemføre en ungdomsuddannelse senere. Analysen viser, at det især er elever, der modtager specialundervisning i specialklasser og specialskoler, der har størst problemer med at gennemføre folkeskolen med afgangsprøve og efterfølgende at gennemføre en ungdomsuddannelse. En væsentlig årsag hertil er formentligt, at de elever, der har det største handicap, modtager den mest omfangsrige specialundervisning, og at de efter afslutning af skolen har de største vanskeligheder ved at gennemføre en ungdomsuddannelse. En anden medvirkende årsag kan være, at der i specialklasser og specialskoler ikke lægges stor vægt på faglige kompetencer.

Boks A.7

Effektrelaterede resultater

- En væsentlig forudsætning for unge med handicaps gennemførelse af en ungdomsuddannelse er deltagelse i folkeskolens afgangsprøver.
- Skolegang i specialklasser og specialskoler giver generelt ringere forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse end anden form for specialpædagogisk støtte.
- Fagligt baseret undervisning sammen med en aktiv fritid og forældreengagement i den unges liv giver bedre forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse.

A.1.6 Notat om faglighed i specialskoler og specialklasser, Center for Ligebehandling af Handicappede, januar 2010, Signe Stensgaard og Kira Hallberg

I januar 2010 har Center for Ligebehandling af Handicappede offentliggjort et notat på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse, der beskriver specialklassers og specialskolers faglige undervisning, herunder hvor mange elever, der gennemfører folkeskolens afgangsprøver.

Spørgeskemaet er sendt ud til 750 specialskoler og specialklasserækker eller specialgrupper. Kun 250 er besvaret, svarende til 33 pct.. I alt 75 specialskoler og 175 specialklasserækker/ grupper med i alt 11.055 elever, dækkende forskellige handicapgrupper, har besvaret skemaet. Flest elever har indlæringsvanskeligheder og opmærksomheds- og koncentrationsvanskeligheder, men der er ikke tale om et repræsentativt ud-

snit, og besvarelsene giver ikke et dækkende billede. Undersøgelsen viser, hvilke forhold, der kan være af betydning for effekten af den tilbudte specialundervisning. Undersøgelsen er interessant, fordi den beskriver undervisningen af relativt mange i de svageste elevgrupper, som sjældent beskrives, og fordi bevarelsen er udtryk for skolernes egne vurderinger.

Obligatoriske fag/timetal. Ikke alle obligatoriske fag tilbydes overalt. Dansk, matematik, musik og geografi udbydes de fleste steder, men de øvrige fag forekommer ofte ikke i undervisningen. Forklaringerne fra skolerne er, enten at en del af fagene varetages som led i anden undervisning, eller at eleverne ikke funktionsmæssigt har udbytte af fagene, og at skolen kun tilbyder fagene i begrænset omfang i temaforløb afpasset elevernes forudsætninger. Endeligt forklares, at skolen ikke råder over faciliteter til fagene, fx til sløjd og håndarbejde. Praktisk-musiske fag som håndarbejde og sløjd tilbydes ikke på forholdsvis mange skoler.

Undersøgelsen beskriver, at kun 35 pct. af eleverne modtager undervisning i alle folkeskolens fag, og at en del specialskoler slet ikke tilbyder undervisning i skolens fag. Således får 17 pct. af eleverne ingen eller næsten ingen af de obligatoriske fag. Skolerne forklarer, at de modtager undervisning i de forskellige fag som elementer i den øvrige undervisning, men at de ikke følger fælles mål og trin. Hovedvægten lægges på udvikling af sociale kompetencer, dansk og matematik og på de praktisk-musiske fag.

23 pct. af eleverne modtager færre undervisningstimer pr. uge end den ordinære folkeskole, mens resten modtager samme timetal (73 pct.) og enkelte flere timer (4 pct.). Skolerne oplyser, at den øgede fokus på fag-faglighed i folkeskolen smitter af på specialundervisningen, således at der er større opmærksomhed på de faglige krav og på kravet om at gå til afgangsprøve. Der er en meget klar vægtning af, at eleverne skal »gøres klar« til den fag-faglige undervisning ved udvikling af personlige og sociale kompetencer og med henblik på at opbygge motivation og selvtillid.

Alle skolerne arbejder med elevplaner (97 pct.), og eleverne inddrages i udarbejdelsen heraf for godt halvdelen af skolerne. 80 pct. af skolerne anvender test som grundlag for opstilling af mål for elevernes undervisning, og der udtrykkes en positiv holdning til evaluering af undervisningen.

Afgangsprøver. Kun fire pct. af eleverne deltager i samtlige obligatoriske prøver i 9. klasse. 20 pct. af eleverne i specialskoler og 23 pct. af eleverne i specialklasser deltager i afgangsprøve i ét eller flere fag. Der er således meget få elever, der helt eller delvist gennemfører folkeskolens afgangsprøver. Endvidere oplyses, at relativt få elever har gennemført prøverne på særlige vilkår.

Ca. en tredjedel af skolerne finder, at den lovgivningsmæssige pligt til at deltage i prøver har haft betydning, sådan at der nu er mere fokus på faglighed i undervisningen end tidligere. Men mange specialskoler finder, at de obligatoriske prøver medfø-

rer et nederlag for børn og forældre, når der skal søges dispensation, og de finder derfor lovgivningen forkert.

Evaluering af elever, der ikke af skolens leder er fritaget for deltagelse i afgangsprøverne foregår afhængigt af den enkelte skole. Nogle skoler giver en evaluering på basis af prøver eller opgaver, andre skoler giver en vurdering ud fra elevplanen. Nogle udleverer et afgangsbrev, andre formulerer sig i samarbejde med forældrene.

Lærefaglighed. Lærernes faglighed er i undersøgelsen vurderet af lærerne selv. De finder stort set alle (98 pct.), at de har en god eller meget god faglig kompetence. Den specialpædagogiske baggrund vurderes mere varieret. På 56 pct. af specialskolerne og i 41 pct. af specialklasselærerne har alle eller de fleste lærere en specialistuddannelse. Men i 30 pct. af tilbuddene har ingen eller næsten ingen en specialistuddannelse i specialpædagogik.

Hovedparten af lærerne oplever, at de har gode muligheder for sparring og rådgivning. De fleste vurderer også, at deres muligheder for efteruddannelse er gode eller meget gode (59 pct.). Både med hensyn til personalenormering og økonomiske ressourcer finder hovedparten af personalet, at forholdene er gode eller meget gode. Det samme gælder de fysiske rammer for undervisningen. Samlet giver analysen af specialskoler og specialklasser et billede af en undervisningssituation, hvor rammerne for undervisningen er i orden, og hvor personalet oplever sig kvalificeret til opgaven, og hvor der ikke stilles mange spørgsmål ved hverken de selvformulerede mål eller resultaterne. Disse meget positive besvarelser skal måske ses i sammenhæng med, at kun 1/3 af de adspurgte skoler har besvaret spørgeskemaet.

Boks A.8
Effektrelaterede resultater
<ul style="list-style-type: none"> • Specialklasser og specialskoler forbereder i meget begrænset omfang eleverne til deltagelse i folkeskolens afgangsprøver. • 26 pct. af eleverne deltager i folkeskolens afgangsprøver. • Evalueringer for elever, der ikke har deltaget i afgangsprøver, efter afsluttet skolegang udformes meget individuelt. • Elever i specialklasser tilbydes ikke altid alle folkeskolens fag. • Personalet har ikke altid specialpædagogisk baggrund i form af uddannelse hertil.

A.2 Nordiske undersøgelser

A.2.1 Särskilt stöd i grundskolan – En sammanställning av senare års forskning och utvärdering, Skolverket 2008, Karolina Österlind och Lena Hammarberg

Rapporten fra Skolverket, »Särskilt stöd i grundskolan«, er et sammendrag af de senere års svenske forskningsrapporter og udviklingsarbejder, der beskriver den »særskilte stødet« omfang, indhold, organisering samt effekt i form af elevernes udbytte. Rap-

porten beskriver det svenske system for støtte til elever i grundskolen og belyser de anvendte systemer og begreber, der adskiller sig noget fra danske forhold.

Generelt beskrives, at der gives støtte til et stort antal elever gennem skoleforløbet, især i læsning, matematik og engelsk (40 pct.), og at der er et stigende antal børn med adfærdsvanskeligheder. Flere elever end tidligere udskilles til segregerede undervisningstilbud i »särskolan«, der er lovpligtige specialskoler for børn med bl.a. generelle indlæringsvanskeligheder og »specialskolan«, der er statsdrevne landsdelsdækkende tilbud for bl.a. blinde og døve, og der etableres et stigende antal grupper på kommuneskolerne, hvor der gives særskilt støtte i mere end halvdelen af undervisningstiden, svarende til specialklasser i Danmark. Udviklingen i retning af flere børn med diagnoser svarer til danske forhold, men væsentligt færre børn end i Danmark henvises til psykologisk udredning, idet skolerne selv sørger for via test at afklare behovet for faglig støtte.

Et centralt fund er, at der kun for en del af de elever, der er henvist til støtte (17 pct.), udarbejdes en elevplan (13 pct.), men at der ikke altid sker en seriøs opfølgning i form af evaluering heraf, og derfor ingen efterfølgende justering af undervisningen med henblik på at gøre den pædagogiske indsats mere relevant. Især for elever med sociale og emotionelle problemer savnes der en opfølgning, der inddrager andet end træning i såkaldt normal adfærd, selv om beskrivelserne indeholder henvisninger til en mere omfangsrig støtte. Der er ikke beskrevet noget om effekten af den specialpædagogiske støtte, men det er understreget, at planlægning i form af elevplaner og evaluering er forudsætninger for en vurdering af effekten.

Det beskrives, at der ikke findes egentlige effektmålinger vedrørende forskellen mellem segregerede eller inkluderende støtteformer, men at der ikke er forskningsmæssigt belæg for, at en permanent placering i segregerede undervisningstilbud er fordelagtige for elever med generelle vanskeligheder. Der findes derimod megen forskning, der viser negative effekter for svage elever i permanent niveaudelte grupper. Eleverne bliver stigmatiserede som svage i forhold til andre, og får en negativ selvopfattelse og manglende motivation for skolearbejdet. En anden følge er lave generelle forventninger fra lærerne og mindre vidende faglærere, og at eleverne ikke ansøres til at gøre en særlig indsats for at opnå et mål. Forskningen viser imidlertid også, at gruppedannelser på grundlag af præstationer på specifikke områder kan medføre positive resultater for generelt svage elever.

En negativ konsekvens af specialundervisning i Sverige er, at eleverne opbygger en negativ selvopfattelse. De oplever sig som afvigere, som isolerede, og de får negative reaktioner fra andre elever. De oplever dog oftest specialundervisningen som fagligt positiv, selv om enkelte finder, at niveauet er for lavt, og at der er for megen støj i specialundervisningen.

I Sverige måles eleverne standpunkter løbende gennem skoletiden med test og med afgangsprøver, og der bliver foretaget en vurdering af standpunktet set i relation støt-

teforanstaltninger. Elever, der har modtaget tidlig støtte i skoleforløbet, og elever som har modtaget megen støtte, har de dårligste standpunkter ved afgangsprøverne. Dette tolkes som et udtryk for, at den specialpædagogiske støtte, der gives til elever med de største vanskeligheder, ikke i tilstrækkeligt grad er i stand til at kompensere handicappet gennem skoleforløbet.

Der er foretaget en vurdering af, om der er relevant forskning, der vurderer, om ressourcefordeling og resultater ved afgangsprøverne har sammenhæng. Dette synes at kunne være tilfældet, men det er ikke påvist sikkert. Men det er vist, at ressourcefordeling i sig selv ikke giver bedre resultater. Skoler, hvor ressourcerne anvendtes til både at sænke klassekvotienten, til at inkludere flere elever i den ordinære undervisning og til en fornyet didaktisk tilgang til læsning og matematikundervisning havde den største nytte af øget ressourcefordeling. Flere ressourcer i sig selv medfører ikke bedre resultater i form af bedre standpunkter, men anvendt til målrettet og flersidig faglig udvikling på skolerne kommer der bedre faglige resultater.

Der er i den svenske udredning påpeget forskningsmæssigt belæg for, at lærernes kompetencer er afgørende for resultatet af undervisningen, samt at forældrenes uddannelsesmæssige baggrund udgør en væsentlig faktor for elevernes succes i skolen. Derimod findes der ikke i den svenske redegørelse belæg for sammenhæng mellem flere lærere i normalklassen og bedre resultater og ingen klar sammenhæng mellem klassestørrelse og bedre resultater.

Udviklingen i svensk specialundervisning svarer til udviklingen i Danmark. Antallet af elever, der modtager støtte som supplement i hjemskolen er større end i Danmark. Antallet af elever i segregerede tilbud er stigende, men hovedparten henvises til specialgrupper i hjemskolen, hvor der er en kraftig vækst, og hvor registrering af elevtallet er usikker. I Særskolen og i specialskoler er der også et stigende elevtal.

<p>Boks A.9</p> <p>Effektrelaterede resultater</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ressourceførsel i sig selv giver ikke bedre resultater i form af bedre standpunkter. Der forudsættes flersidet pædagogisk udvikling på skolen. • Målrettet og faglig udvikling har effekt. • Lærernes uddannelsesniveau har betydning for effekten af specialundervisningen. • Specialundervisning fjerner ikke elevernes faglige vanskeligheder gennem skoleforløbet. • Der er behov for en bedre opfølgning på elevernes undervisningsplaner. • PPR spiller en begrænset rolle i forbindelse med skolernes iværksættelse af støtte.

**A.2.2 Specialundervisningens forudsætninger, innsatser og resultater.-
 Situationen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen
 under Kunnskapsløftet, Høgskolen i Hedmark, 2009, Thomas Nordahl og
 Rune Sarromaa Hausstätter**

Høgskolen i Hedmark, Thomas Nordahl og Rune Sarroma Hausstätter, har i 2009 udarbejdet en analyse af norsk specialundervisning, hvor der ud over en teoretisk ud-

redning af specialundervisningen gives en vurdering af specialundervisningens effekter. Undersøgelsen er et led i evalueringen af en målsætning om, at der i Norge skal sættes mere på undervisningsdifferentiering for at reducere antallet af elever, der henvises til specialundervisning (Evaluering av Kunnskapsløftet). Der gøres opmærksom på, at der ikke er foretaget en effektmåling med et eksperimentelt design, fordi det ikke har været muligt praktisk og forskningsetisk at gennemføre. Det vurderes, at specialundervisningen vanskeligt kan adskilles fra anden undervisning, og at det ikke vil være muligt at afgrænse klare elevgrupper. Dels er grupperne for varierende med hensyn til forudsætninger, dels vil der vanskeligt kunne etableres grupper, som ikke får støtte, selv om de har behov herfor. Effektvurderingerne i denne analyse baserer sig derfor på resultater i form af vurdering af skolefaglige præstationer, sociale færdigheder, trivsel og læringsmiljøforhold, som er påvist i forbindelse med specialundervisning.

Analysen baserer sig på nationale oversigter og indsamlet materiale ved elektroniske spørgsmål om vurderinger af en række forhold i skolen, spørgeskemaer til lærere og skoleledere om deres vurderinger af forhold vedrørende specialundervisningen, herunder vurderinger af udbyttet heraf, samt interviews med kommuner, skoleledere, lærere, forældre og elever. Der er tale om informationer fra lærere og elever på 106 skoler i 2006 og 38 skoler i 2008, og fra spørgeskemaer sendt til skolevæsensledere og skoleledere i tre kommuner samt interviews med ledere i fire kommuner og på syv skoler, 12 lærere og 16 elever og forældre. Skolerne er alle deltagere i et skoleudviklingsprojekt, LP-programmet, men antages at være repræsentative med hensyn til specialundervisningstilbud. Multihandicappede elever og psykisk udviklingshæmmede elever har ikke deltaget i besvarelserne.

Analysen viser, at godt 7 pct. af eleverne i Norge indstilles til specialundervisning med en individuel undervisningsplan, og at antallet har været stigende siden 2006. Der gives specialundervisning til flest elever i de ældre klasser, jævnt stigende fra ca. 4-5 pct. i de yngste klasser til 10 pct. på 10. klassetrin. Der er stor variation mellem skolerne, således at ca. 60 pct. af skolerne ligger på landsgennemsnittet eller derunder med 0-7 pct. henviste, og 40 pct. af skolerne har over 8 pct. henviste.

Det skal bemærkes, at der i Norge er ca. 3000 kommunale skoler og 220 kommunale PPT-kontorer. Der er således tale om gennemsnitligt meget mindre enheder end i Danmark.

Der skal i Norge foreligge en udredning fra PPT (pædagogisk psykologisk tjeneste) af elevens vaskeligheder inden henvisning til specialundervisning. Der lægges afgørende vægt på testresultater og diagnoser. I praksis modtager elever imidlertid specialundervisning uden udredning fra PPT på grund af ventetider, og ikke alle elever, der er henvist, modtager specialundervisning. Dette kan være forklaringen på, at forældrene i undersøgelsen oplyser, at 10,8 pct. af eleverne modtager specialundervisning i den norske skole. Tilsyneladende registreres ikke alle elever, der modtager specialundervisning.

Stigningen i elevtal siden 2005 er især markant i form af specialklasser. Specialskolefrekvensen ligger nogenlunde konstant på 0,3 pct., men antallet af elever i specialklasser i 2007 er steget til knap 1,2 pct., samlet i alt 1,5 pct., men med stor variation fra fylke til fylke. Hertil kommer, at der i kommunerne er en udbredt brug af hold-dannelser i form af »forstærkede« undervisningstilbud på hold eller i klasser. Disse tælles ikke med som specialklasser eller specialtilbud, og der stilles ikke krav om en individuel undervisningsplan. Disse tilbud retter sig fortrinsvis til elever med tilpasningsvanskeligheder af forskellig art.

I Norge er andelen af personaletimer i skolen til specialundervisning øget fra 14,5 pct. i 2005 til 17 pct. i 2008.

Der udarbejdes for 95 pct. af de henviste elever halvårsrapporter til skolelederen om undervisningens udvikling. Disse rapporter indgår ofte i skolelederens rapportering til skolekommunen, men der rejses spørgsmål ved, om skolelederne har faglig baggrund for en vurdering af specialundervisnings effekt.

Det påpeges endvidere, at PPT ikke i væsentlig grad indgår i vurdering af kvaliteten af den ydede specialundervisning. I forbindelse hermed påpeges, at der ikke er formelle krav med hensyn til kompetencer hos lærere i specialundervisningen. 12 pct. af skolelederne finder ikke, at specialundervisningen varetages af fagligt kompetent personale, og de sætter ikke altid vikar på i specialundervisningstimerne, og specialundervisningslærerne anvendes ofte som vikarer i den almindelige undervisning.

Ca. en tredjedel af specialundervisningspersonalet udgøres af undervisningsassistenter. Analysen påpeger, at det er problematisk, at disse assistenter i betydeligt omfang af skolelederne (30 pct.) tillægges ansvar for undervisningen, men det anerkendes, at anvendelsen af assistenter giver mulighed for tættere voksenkontakt for elever med sociale problemer, der ikke forudsætter særlige faglige specialpædagogiske kompetencer.

I analysen sammenlignes uddannelseskravene til specialundervisningslærere i henholdsvis Finland og Norge. Det er vurderingen, at Finlands specialundervisning fungerer godt, fordi der her er krav om, at speciallæreren skal være kvalificeret til at give individuel tilrettelagt faglig hjælp både i hjemskolen og i specialklasser og specialskoler, mens der i Norge er uklare mål for uddannelsen, som kun stiller vage krav til faglige færdigheder i form af evne til undervisningsdifferentiering. Der peges på, at der er behov for en mere målrettet faglig efter- og videreuddannelse af personalet i takt med, at der udvikles ny viden og nye metoder inden for specialpædagogikken.

I analysen konkluderes det, at selv om der i Norge med Kunnskapsløftet er lagt vægt på, at skolerne udvikler differentieret undervisning (»tilpasset opplæring«), og at der er givet nye muligheder for at tilpasse timetallet i den ordinære undervisning til svagere elever, har dette ikke medført færre henvisninger til specialundervisning. Snarere synes den større fokus på faglighed og det enkelte barn at have medført en øget hen-

visning til specialundervisning. Der er heller ikke sket en ændring i retning af en tidligere indsats. En forklaring herpå er, at skolelederne anser specialundervisningen som det bedste instrument til at øge undervisningsdifferentieringen (60,2 pct. af adspurgte skoleledere).

Forældrene udtrykker generelt tilfredshed med specialundervisningen, men der mangler klare regler for, hvordan forældrene skal informeres om, hvilke undervisningsmuligheder, der er for deres børn. De individuelle undervisningsplaner og den halvårslige opfølgning er et redskab til at sikre kvaliteten, men planerne er ofte udtrykt i meget generelle vendinger, hvor målene er uklare, og de kan derfor ikke anvendes som styrende for undervisningen. Der efterlyses fra lederne i kommunerne bedre dokumentation for specialundervisningens effekt.

Effektvurderinger I den norske analyse sammenlignes en række vurderinger og udsagn om undervisningen i form af læringsmiljø, adfærd og indhold hos tre hovedgrupper: 1. Elever, der modtager specialundervisning, 2. elever der ikke får specialundervisning og 3. elever, der har vanskeligheder i skolen, men som ikke får specialundervisning. Elever med sværere indlæringsmæssige vanskeligheder er ikke medtaget.

Trivsel, motivation og undervisningsmiljø. Elever, som modtager specialundervisning opnår dårligere resultater end andre elever med hensyn til adfærd, trivsel, motivation, samspil med kammerater og adfærd i undervisningen. Mens forholdet mellem lærere og elever i specialundervisningen og selve arbejdsmiljøet er på linje med forholdet for andre elever. Det er bemærkelsesværdigt, at elevernes motivation og arbejdsindsats er lavt i specialundervisningen. Samlet rejstes der spørgsmål ved, om elevernes faglige og sociale udbytte af specialundervisningen står mål med omkostningerne, udtrykt i de lave resultater. Det er elevgrupper med ADHD og andre adfærdsproblemer samt elever med generelle indlæringsvanskeligheder, der har den laveste grad af motivation og trivsel i skolen. Men stort set alle elever oplever, at de har et godt kammeratskab med andre elever på skolen. Specialundervisningen påvirker ikke denne opfattelse, der også deles af forældrene.

Elever med ADHD og andre adfærdsproblemer oplever selv, at de har store adfærdsproblemer i skolen, og dette uanset om de får specialundervisning eller ej. Specialundervisningen synes ikke at have effekt med hensyn til reduktion af problemadfærd.

Fagligt udbytte. Der skelnes mellem de tre hovedgrupperinger, og vurderingerne af eleverne standpunkter er foretaget af lærerne på en 5-punkts-skala i fagene norsk, matematik og engelsk på 5.-7. klassetrin. Det viser sig som forventeligt, at elever, der modtager specialundervisning, får en lavere scoring (6.43) end elever, der har vanskeligheder, men som ikke får specialundervisning (7.99), der igen får lavere scoring end elever uden specialundervisning (10.47). Men de tre grupper er varierende og overlappende, således at der for alle tre grupper er elever, som scorer meget lavt. Fagligt

niveau synes således ikke at være eneste begrundelse for, at der ydes specialundervisning.

Det ses i analysen, at elever, der har fået en ADHD-diagnose har større muligheder for at blive henvist til specialundervisning end andre elever med tilsvarende adfærd og standpunkter. Elever med generelle indlæringsvanskeligheder får ofte ikke specialundervisning, selv om deres standpunkter ligger under andre elever, som modtager støtte. Analysen viser, at det er forskel på skolerne med hensyn til, hvilke elever, der tilbydes specialundervisning.

Det vises, at skoler med høj andel specialundervisning sammenlignet med skoler med få elever i specialundervisning har et lavere fagligt gennemsnit for alle, men et højere gennemsnit i specialundervisningen. Dette kunne tyde på, at skoler med høje gennemsnit for alle kun henviser til specialundervisning, når det er absolut nødvendigt, og at det ikke går ud over gennemsnitsniveauet i skolen. Forklaringen her kan være, at skoledistrikternes socio-økonomiske baggrund spiller en rolle.

Sociale kompetencer. Elevernes sociale kompetencer er vurderet af lærerne. Der indgår elementer som tilpasning til skolens regler, evne til selvkontrol, selvhævdelse, evne til empati og til at indgå kompromis. Specialundervisningens elever scorer her lavere end andre elever. De har især vanskeligt ved at tilpasse sig, viser mindre selvkontrol og kan ikke hævde sig selv. Dette gælder naturligvis især elever med adfærdsproblemer.

Analysen viser samlet, at henvisningen til specialundervisning ikke alene beror på elevernes standpunkt, men på en kombination af et lavt fagligt niveau, lav motivation, dårlig trivsel og problemadfærd. Den viser endvidere, at specialundervisningens elever opnår gode lærer- og elevrelationer, men at de ikke er særligt motiverede eller flittige, og at de generelt har lavt selvværd og socialt er dårligt tilpassede. Specialundervisningen giver de bedste faglige resultater for høre- og synshandicappede elever, og specialundervisningen af elever med ADHD og andre adfærdsvanskeligheder fungerer dårligt både med hensyn til sociale kompetencer, trivsel og motivation.

For specialundervisningen efterlyses dokumentation for indhold og kvalitet, og der efterlyses nationale standarder for evaluering af specialundervisning. I modsætning til den almindelige undervisning er evalueringen heraf i praksis overladt til de lærere, der forestår undervisningen, og forældrene og den enkelte skole.

Analysen påpeger, at specialundervisningselevernes svage kundskaber, lave motivation, lave arbejdsindsats samt lave sociale kompetencer kan medføre problemer i forbindelse med fremtidig deltagelse i samfundslivet, uddannelsesmæssigt og socialt, og at det bør undersøges, om specialundervisningen er medvirkende til at forstærke udviklingen heraf. Der rejses således spørgsmål ved, om manglende kvalitet i specialundervisningen medvirker til elevernes lave funktionsniveau, og om specialundervisningen er med til at fastholde eleverne i en dårlig situation, idet det ikke vurderes, at

specialundervisningen afgørende kompenserer for elevernes grundlæggende vanskeligheder.

Det foreslås, at der i Norge sættes tidligere ind i skoleforløbet med specialpædagogisk støtte, og at der i videre omfang anvendes lærere med specialpædagogiske kompetencer i stedet for ufaglærte assistenter. Endvidere foreslås øget inkluderende og differentieret støtte i hjemskolen med bedre og mere systematiske evalueringer af elevernes udbytte af specialundervisningen. Endeligt peges på mere fleksible henvisningsprocedurer med praktisk vejledning til lærere og større kvalitetskrav til de segregerede undervisningstilbud.

<p>Boks A.10</p> <p>Effektrelaterede resultater</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skoler med god almenundervisning har færre elever henvist til specialundervisning end skoler med dårligere almenundervisning. • Den traditionelle specialundervisning er ikke effektiv for børn med adfærdsmæssige vanskeligheder. • Specialundervisningen er mål- og indholdsmæssigt utilstrækkeligt dokumenteret. • Formelle lærerkompetencer er af betydning for kvalificeret faglig hjælp. • Specialundervisning afhjælper ikke i dens nuværende form elevernes vanskeligheder og kan medføre stigmatisering og dårlig trivsel.

A.2.3 Læring i samspill, SES – systematisk evaluering af specialpædagogiske tiltak – forsøg med at vise effekter af specialpædagogiske praksis, Øverby kompettansesenter, 2009, Charlotte Ringsmose, DPU

I en artikel fremlægges et udviklingsarbejde, der har til hensigt at vise, om det er muligt i målelige termer at vurdere effekten af specialundervisning. Projektet omfatter fire forskellige elevrettede forløb og er således forholdsvist begrænset. Formålet at afprøvningen skal danne grundlag for et større anlagt projekt. Der er tale om en pilotafprøvning i form af anvendelse af et dokumentationssystem til brug i forbindelse med konkrete specialundervisningsforløb med individuelle målsætninger for svært handicappede elever, hvor kompetencecentret er inddraget. Mere præcise formuleringer af målsætning for undervisningen og for vurderinger af undervisningsprocessen havde til hensigt at danne basis for en mere klar og præcis kommunikation mellem kompetencecentret med modtagerne af bistand herfra. Projektet havde derfor også til formål at vurdere, hvorledes kompetencecentret kunne udvikle kvaliteten i sine ydelser omkring enkelte børn.

Der er i projektet valgt at fokusere på den faglige kvalitetsdimension i form af beskrivelse af målsætninger og dokumentation af undervisningens målopfyldelsesgrad. Det vurderes, at det er her, de største udfordringer ligger for specialpædagogikken, idet dokumenterbare resultater forudsætter en beskrivelse af konkrete mål som udtryk for progression i undervisningen.

Til brug herfor er anvendt et system, som har sin anvendelse i sundhedsregi. Det hedder Goal Attainment System(GAS), er introduceret og afprøvet i individuelle behandlings- og udviklingsforløb især i sundhedsregi. Det er et beskrivelsessystem, der tager udgangspunkt i elevens standpunkt, og som beskriver i trin, hvilke delmål, der skal nås, således at det både er angivet, om elevens mål er nået som forventet, i mindre grad end forventet, i meget mindre grad end forventet eller i større grad end forventet, og i meget større grad end forventet. De forskellige grader af målopfyldelse skal beskrives konkret i form af konkrete handlinger eller svar. Udgangspunktet er det nuværende standpunkt. Herudfra fastlægges en række trin, som udtrykker i hvilken grad, målsætningen er opfyldt. Det centrale er formuleringen af konkrete trinmål, der angiver niveauer for målopfyldelsen. De skal beskrives, således at der er forståelige og klare for både læreren og eleven, og således, at det kan vurderes, om eleven har nået de forskellige grader. Målformuleringen er udtryk for forventninger, men graderet, således at der altid er nye muligheder, hvis et mål ikke nås.

Anvendelsen af GAS er i projektet suppleret med andre simple adfærdsmålninger, hvor der over tid sker registrering af bestemte adfærdsmønstre, som kan beskrives i kvantitative mål som udtryk for ændringer i elevens adfærd.

Erfaringerne fra pilotprojektet er gode. Det har været muligt at forbedre kommunikationen om effekten af specialundervisningen væsentligt ved anvendelse af principperne for beskrivelser af mål i GAS. Især har det været af betydning i forhold til lærerne, at der sker en konkretisering af både målsætninger og vurdering af fremskridt i undervisningen. Vanskelighederne har koncentreret sig om at introducere et beskrivelsessystem, der kan opfattes som bindende og ikke tilstrækkeligt dækkende for alle aspekter af undervisningen samt vanskeligheder med at beskrive trinmålene præcist nok. Men samlet tegner der sig et billede af, at effekten af specialundervisningen kan måles, og at det øger kvaliteten i dialogen herom.

Boks A.11

Effektrelaterede resultater

- Anvendelse af dokumentation i specialundervisningen fremmer kommunikationen om effekten og kvaliteten af undervisningen.
- Individuelle undervisningsplaner kan formuleres, således at progression i undervisningen kan måles og dokumenteres.

A.3 Undersøgelser på ordblindeområdet

A.3.1 Ordblindhed nr. 66, 2010. Forskning i underviseres viden om sprog og læsning. Anna Gellert, KU

I en artikel om forskning i læreres viden om sprog og læsning vurderes det, at det er af stor betydning for undervisningen, at lærerne har en specifik viden om sprog og læsning, idet de bliver bedre til at undervise. Der er således lavere frafald og størst

forbedring af elevernes sproglige kundskaber og færdigheder, hvis de undervises af lærere med specialviden.

Der henvises til både amerikanske og danske undersøgelser. I en dansk undersøgelse er det således påvist, at effekten af ordblindeundervisning for voksne er størst, hvis undervisningen varetages af kompetente lærere med specialviden og erfaring.

Der peges i artiklen på, at der er mangel på kompetente lærere, der har et fagligt højt niveau med hensyn til viden og erfaring om undervisning af bl.a. ordblinde, og at det er påvist, at det er de svageste elever, der har mest behov for kvalificerede lærere, idet det er de svageste der lærer forholdsvist mindst, hvis lærerne ikke er specialiserede.

En spørgeskemaundersøgelse i Texas har vist, at det er et problem, at selv om lærerne har modtaget undervisning i sprog og læsning, er der faktisk mange af lærernes undervisere i sprog, der har begrænset viden om læsefaglige og sproglige forudsætninger. Derfor er de lærere, som har modtaget uddannelse hos disse lærere, ikke fagligt så kompetente som lærere, der har modtaget uddannelse hos lærere med omfattende viden om sprog og læsning. Der rejses spørgsmål ved, om vi i Danmark har tilstrækkeligt kvalificerede undervisere på sprog- og læseområdet, der kan give lærerne tilstrækkeligt grundlag for en kompetent undervisning. På denne baggrund fremsættes forslag om, at der i Danmark udvikles nye og forskningsbaserede uddannelsesforløb til lærere, som skal undervise ordblinde børn og voksne, og at der iværksættes følgeforskning, der registrerer virkninger heraf i praksis.

A.3.2 Andre effektundersøgelser vedrørende ordblindeundervisning

Gennemgang af forskningslitteratur omfattende effektundersøgelser af særlig tilrettelagt undervisning for ordblinde elever i skolens ældste årgange viser, at der er en positiv overordnet effekt af specialundervisningen. Dette gælder for de ældste elever i skolen, at der ved særlig tilrettelagt ordblindeundervisning opnås bedre læsevne i form af anvendelse af læsestrategier, større læsesikkerhed samt øget evne til at læse nye ord, mens fremgangen er mindre klar med hensyn til øget læseforståelse. (K. B. Bek, K.U. 2007, *Nytter det at undervise ældre ordblinde elever i afkodning?*).

En anden undersøgelse vedrørende specialundervisning af ordblinde voksne vurderer, hvorvidt der er udbytte af ordblindeundervisningen efter 15 undervisningsforløb, hver på typisk 2 lektioner. Resultatet var, at der var udbytte af undervisningen i form af større læseforståelse, bedre evne til stavning og i evnen til at læse nye ord. Men fremgangen var ikke tilstrækkelig stor til at fjerne elevernes læsevanskeligheder.

Undersøgelsen viste, at både eleverne sproglige forudsætninger og lærerne faglige kompetencer på det læsefaglige område syntes at være afgørende for elevernes udbytte af undervisningen, samt af deres motivation for at arbejde med vanskelighederne. Endvidere tydede resultaterne på, at intensiteten af undervisningstilbuddet var af betydning for effekten, således at intensive forløb gav størst udbytte. (B. Holders m.fl., KU 1996, *Specialundervisning i AOF*).

Boks A.12

Effektrelaterede resultater

- Lærernes uddannelsesbaggrund har betydning for effekten af ordblindeundervisningen.
- Ordblindeundervisning har effekt med hensyn til deltagernes læsevne og motivation.

BILAG B – METODISK TILGANG

Bilag B – Metodisk tilgang

Dette bilag gennemgår den metode, som er anvendt i forbindelse med Deloittes kortlægning og analyse af specialundervisningsområdet, herunder udvælgelse af kommuner, dataindsamling, datavalidering, databearbejdelse og opregning mv.

B.1 Udvælgelse af kommuner

Analysen bygger på en dataindsamling blandt følgende 12 kommuner: Københavns Kommune, Lolland Kommune, Horsens Kommune, Norddjurs Kommune, Randers Kommune, Odense Kommune, Assens Kommune, Viborg Kommune, Lyngby-Taarbæk Kommune, Lemvig Kommune, Silkeborg Kommune og Ringsted Kommune.

De 12 kommuner er blevet udvalgt med henblik på at sikre, at stikprøven dels danner et kvalificeret udgangspunkt for en opregning af aktiviteter og ressourceforbrug til landsplan og dels udgør et solidt grundlag for at vurdere forskellige organisatoriske og styringsmæssige forholds betydning for ressourceforbruget på området.

For at sikre, at de 12 kommuner udgør et kvalificeret udgangspunkt for opregning af aktiviteter og ressourcer til landsplan er kommunerne udvalgt således, at de repræsenterer grundlæggende forskelle i forhold til følgende eksogene indikatorer, jf. figur B.1:

- *Socioøkonomisk indeks* – der angiver kommunens relative udgiftsbehov i forhold til andre kommuner på basis af en række socioøkonomiske kriterier, fx antallet af børn i familier med lav uddannelse, antallet af 25-49-årige uden erhvervsuddannelse og antallet af 20-59-årige uden beskæftigelse mv. Det socioøkonomiske indeks anvendes som led i landsudligningen.
- *Kommunestørrelse* – opgjort som antal indbyggere pr. 1. januar 2009.
- *Udgiftsniveau* – opgjort ved kommunernes konterede udgifter på funktionerne »3.22.07. Specialundervisning i regionale tilbud« og »3.22.08. Kommunale specialskoler, centerklasser og specialklasser« i forhold til kommunens antal af 7-16-årige i 2008.
- *Andel elever med specialundervisning* – opgjort ved antallet af elever, der modtog specialundervisning i normalklasser, i specialklasser, på specialskoler og på efterskoler set i forhold til kommunens samlede elever i 2008.

Figur B.1
Udvælgelse af kommuner på baggrund af eksogene faktorer

	Højt udgiftsniveau								Lavt udgiftsniveau											
	Høj andel specialundervisnings elever				Lav andel specialundervisnings elever				Høj andel specialundervisnings elever				Lav andel specialundervisnings elever							
	Kommuner	1	2	3	4	Kommuner	1	2	3	4	Kommuner	1	2	3	4	Kommuner	1	2	3	4
Socioøkonomisk index	Bornholm	42.817	1,1	6.426	8,7	Albertslund	27.602	1,8	8.595	7,5	Esbjerg	114.244	1,2	295	10,5	Ærø	6.712	1,1	11	8,0
	Ballerup	47.116	1,2	7.203	13,8	Helsingør	60.844	1,1	8.651	4,5	Læsø	2.003	1,3	1.168	8,8	Morsø	22.091	1,0	761	5,9
	Hidovre	49.380	1,2	7.245	8,9	Gladsaxe	62.562	1,0	8.841	8,0	Horsens	80.102	1,0	2.476	10,7	Rødovre	36.144	1,2	1.951	5,5
	Høje-Taastrup	47.158	1,2	7.574	11,3	Slagelse	77.457	1,2	10.931	8,2	Haderslev	56.414	1,0	5.033	8,6	Århus	298.538	1,1	2.200	7,1
	Langeland	13.741	1,2	7.703	8,7	Herlev	26.567	1,4	12.621	7,8	Nyborg	31.607	1,0	5.158	9,6	Frederikshavn	62.751	1,1	3.390	6,6
	København	509.861	1,4	7.709	8,5						Norddjurs	38.581	1,0	5.739	10,1	Randers	93.644	1,0	3.611	5,8
	Samsø	4.085	1,0	8.524	18,5										Guldborgsund	63.496	1,1	4.036	7,6	
	>1 Halsnæs	30.824	1,0	9.752	9,2										Odense	186.932	1,2	5.783	5,7	
	Tønder	40.367	1,1	9.780	10,6										Vordingborg	46.600	1,0	5.898	5,6	
	Ods herred	33.129	1,1	11.281	11,3										Fredericia	49.463	1,1	6.301	7,0	
	Kalundborg	49.743	1,0	11.473	12,2															
	Glostrup	20.673	1,1	12.039	10,6															
	Lolland	48.219	1,5	12.449	9,0															
	Brøndby	33.831	1,7	12.679	9,9															
	Ishøj	20.687	1,8	13.024	10,1															
	Brønderslev	35.525	0,9	6.382	8,5	Gentofte	68.913	0,6	6.421	3,8	Vejen	42.447	0,8	1.368	12,9	Lejre	26.603	0,5	-	5,8
	Herning	84.208	0,9	6.452	8,8	Frederiksberg	93.444	1,0	6.608	6,5	Stevns	21.892	0,8	2.267	11,0	Billund	26.181	0,8	1.745	7,5
	Faxe	35.418	0,9	6.452	8,7	Vejle	104.933	0,9	6.619	5,9	Køge	56.637	0,9	2.497	8,4	Fanø	3.192	0,8	2.104	6,5
	Nordlyns	29.470	0,9	6.611	10,5	Hørsholm	24.197	0,6	6.784	6,8	Mariagerfjord	42.667	0,9	4.153	9,2	Varde	50.125	0,8	2.633	8,1
	Midtelfart	37.274	0,8	6.702	9,4	Odder	21.562	0,7	6.929	7,6	Ringkøbing-Skjern	58.368	0,7	4.192	10,4	Skive	48.356	0,9	3.276	5,6
Aabenraa	60.189	1,0	6.903	12,1	Dragør	13.261	0,6	6.970	7,4	Thisted	45.549	1,0	4.309	14,4	Hedensted	45.561	0,7	3.402	6,7	
Kerteminde	23.630	0,8	7.058	10,2	Rudersdal	53.869	0,7	7.038	4,4	Favrskov	45.604	0,6	4.338	9,6	Holstebro	57.020	0,9	3.589	8,2	
Assens	42.054	0,9	7.105	9,5	Egedal	40.533	0,5	7.039	6,4	Lemvig	22.067	1,0	4.511	12,0	Greve	47.773	0,9	4.014	4,8	
Skanderborg	56.044	0,6	7.170	8,7	Hjørring	67.121	1,0	7.670	7,8	Vesthimmerlands	38.277	0,9	4.634	11,0	Silkeborg	87.371	0,8	4.043	5,1	
Tårnby	40.016	0,9	9.146	8,5	Roskilde	80.687	0,8	7.895	5,0	Aalborg	195.145	1,0	5.169	14,2	Solrød	20.759	0,6	4.448	7,2	
Kolding	87.781	0,9	9.614	11,5	Hillerød	46.568	0,7	7.993	8,0	Svendborg	59.040	1,0	5.620	9,1	Ringsted	32.092	0,9	4.895	7,0	
Frederikssund	44.102	0,8	11.108	9,3	Viborg	92.084	0,8	8.213	5,7	Sønderborg	76.913	0,9	5.812	8,3	Struer	22.672	1,0	4.904	7,1	
Holbæk	69.010	1,0	11.213	9,7	kast-Brande	39.893	0,9	8.523	7,0					Faaborg-Midtfyn	51.950	0,8	4.925	8,0		
Gribskov	40.512	0,8	11.773	8,4	Vallensbæk	12.399	0,6	8.800	5,1					Rebild	28.753	0,7	5.593	6,7		
Allerød	23.493	0,5	16.019	10,1	Jammerbugt	38.957	0,9	8.802	7,1					Næstved	80.732	0,9	5.952	8,2		
					Frederensborg	39.240	0,9	9.032	6,9					Furesø	37.667	0,8	6.289	4,5		
					Lyngby-Taarbæk	51.449	0,8	9.234	7,2											
					Sorø	29.180	0,9	10.622	7,7											
					Syddjurs	41.281	0,7	11.702	8,2											

Anm.: (1) Indbyggertal pr. 1. januar 2009. (2) Socioøkonomisk index. (3) Udgifter på 3.22.07 og 3.22.08. pr. 7-16-årige. (4) Andel af elever, der modtager specialundervisning.

Kilde: Danmarks Statistik og Indenrigs- og Socialministeriets kommunale nøgletal.

Udover at tage højde for repræsentativitet i forhold til eksogene indikatorer blev de 12 kommuner forud for den endelige udvælgelse screenet med henblik på at sikre, at de samtidig repræsenterede en passende forskellighed i forhold til organisatoriske og styringsmæssige forhold, herunder budgetmodel, PPR og visitationsproces.

Screeningen blev foretaget via deskstudie af budgetter, regnskaber og nøgletal samt tilgængelige beskrivelser og relevante dokumenter fra kommunerne samt på baggrund af det kendskab, som Deloitte, professor Niels Egelund og udvalget havde til kommunernes praksis på området. Herudover blev der gennemført korte telefonin-

terview med relevante aktører fra kommunerne, hvortil der blev benyttet en spørgeguide, som kommunerne modtog før interviewet.

B.2 Dataindsamling

Analysen af specialundervisningsområdet bygger på en omfattende dataindsamling, der har været fokuseret på både kvantitativt at kortlægge de 12 kommuners ressourceforbrug og kvalitativt at kortlægge de 12 kommuners konkrete organisering og styring af området.

Kvantitativ dataindsamling

Et centralt hovedformål med analysen har været at afdække den *samlede* aktivitet og det dertil hørende ressourceforbrug på specialundervisningsområdet, herunder antallet af elever og udgifterne knyttet til den specialundervisning, som finder sted i tilknytning til undervisningen i den almindelige folkeskole, og som ikke registreres særskilt i dag.

Til dette formål er der blevet gennemført to surveys blandt samtlige skoler henholdsvis centralforvaltningen i de 12 kommuner, som kort gennemgås nedenfor.

Skolesurvey

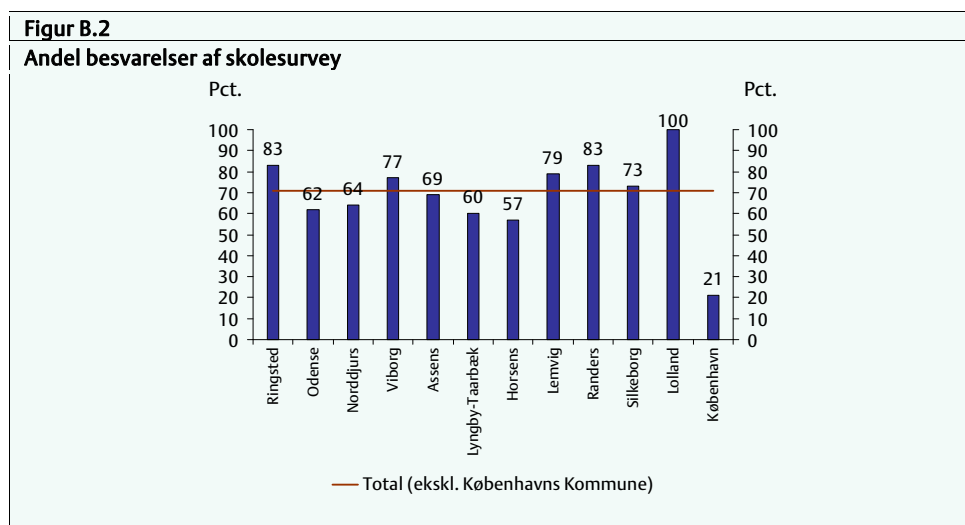
For at kortlægge aktiviteten og ressourceforbruget knyttet til den almindelige specialundervisning, der ydes i tilknytning til undervisningen i den almindelige folkeskole, har det været nødvendigt at indsamle data fra de institutioner, hvor undervisningen konkret finder sted.

Samtlige skoler i de 12 kommuner har derfor fået tilsendt et spørgeskema, hvori de er blevet bedt om bl.a. at angive følgende:

- *Aktiviteten* (antal elever) fordelt på henholdsvis undervisningstype (alm. specialundervisning 0-6 t/u alm. specialundervisning 7-11 t/u og enkeltintegration), klassetrin og henvisningsårsager mv. i skoleåret 2008/09. Skolerne blev desuden bedt om at angive, i hvilket omfang de havde elever, som var blevet visiteret til specialklasser, specialskoler og/eller gik på særlige fritidstilbud i skoleåret 2008/09.
- *Ressourceforbruget* i årsværk fordelt på undervisningstyper, jf. ovenfor, samt på særlige fritidstilbud, befordring og tilknyttede administrative opgaver (fx time- og skemaplanlægning, håndtering af klager mv.) i skoleåret 2008/09. Ét årsværk blev defineret som 1.640 timer, svarende til en lærers arbejdstid ekskl. ferie, særlige feriedage og helligdage. Herudover blev skolerne bedt om at angive de undervisningsrelaterede driftsudgifter (ikke-lønudgifter) knyttet til fx skolebøger, undervisningsmaterialer og ekskursioner mv.
- *Generelle oplysninger* vedrørende gennemsnitslønninger, samlet elevtal, antal lærere på skolen, andel lærere med specialpædagogisk grunduddannelse mv.

Skolesurvey'en omfattede herudover en lang række *holdningsbaserede spørgsmål* vedrørende skolens og kommunens organisering, styring og opgavetilrettelæggelse på specialundervisningsområdet. Holdningsspørgsmålene skulle besvares med udsagn rangerende fra *helt enig* til *helt uenig*, hvor hvert udsagn efterfølgende blev tildelt en score (1-4). De holdningsbaserede spørgsmål er blevet anvendt til at afdække og karakterisere relevante aspekter af kommunernes organisatoriske og styringsmæssige indretning på området med henblik på bl.a. at danne grundlag for analysen af mulige sammenhænge mellem kommunernes ressourceforbrug og deres organisering og styring.

Skolesurvey'en blev udsendt til i alt 295 respondenter, hvoraf 176 svarede. Skolesurvey'en har for 11 ud af 12 kommuners vedkommende resulteret i en meget tilfredsstillende besvarelsesprocent – svarende til 71 pct. i gennemsnit, jf. figur B.2. Kun Københavns Kommune har med 21 pct. haft en væsentlig lavere besvarelsesprocent end de øvrige kommuner.



Anm.: N=295.

Forvaltningssurvey

For at kortlægge aktiviteten og ressourceforbruget knyttet til specialklasser, specialskoler, særlige fritidstilbud, befordring samt køb- og salg af pladser i andre kommuner blev der gennemført en survey blandt de 12 kommuners forvaltning. Forvaltningen blev bl.a. anmodet om at angive følgende:

- *Aktiviteten* (antal elever) på kommunens egne specialskoler henholdsvis andre kommuners specialskoler/specialklasser fordelt på henvisningsårsager, klassetrin, skoletyper i skoleåret 2008/09. Herudover blev kommunerne bedt om at angive aktiviteten knyttet til frit skolevalg, særlige fritidstilbud, befordring mv. samt antal nyvisiterede/udvisiterede elever og antal anbragte børn mv. i skoleåret 2008/09.

- *Nettodriftsudgifterne* knyttet til specialskoler, specialklasser, PPR, særlige fritidstilbud og befordring mv. i skoleåret 2007/08 og 2008/09.
- *Budgettede nettodriftsudgifter* til almindelig specialundervisning, specialklasser og specialskoler i skoleåret 2008/09.
- *Generelle oplysninger* om kommunens samlede elevtal, fordelingen af PPR's arbejdstid, antal udarbejdede PPV'er, antal pladser på kommunens specialskoler, takststørrelser, konteringspraksis mv.

Samtlige kommuner besvarede survey'en, idet ikke alle kommuner var i stand til at besvare samtlige spørgsmål.

Kvalitativ dataindsamling

Kortlægningen af kommunernes organisering og styringspraksis mv. er bl.a. sket gennem afholdelsen af et kommunebesøg af én dags varighed i hver af de 12 kommuner.

På kommunebesøgene blev der gennemført semistrukturerede interview og fokusgrupper med følgende:

- forvaltningsledere
- økonomichefer og -medarbejdere,
- ledere og medarbejdere fra PPR,
- sagsbehandlere, klasselærere og specialundervisningskoordinatorer
- skoleledere fra normalskoler
- ledere fra specialskoler/institutioner.

Derudover er der blevet foretaget en række opfølgende telefonmøder, hvor særlige forhold ved kommunerne er blevet uddybet og afklaret o.l.

Endvidere har de 12 deltagende kommuner deltaget på to workshops på tværs af kommunerne. De kvalitative data (som primært er opsamlet via kommunebesøgene i alle 12 kommuner) er således blevet valideret dels via kontakt til kommunernes tovholdere, dels på en workshop med repræsentanter fra alle kommuner.

De kvalitative data er bl.a. blevet anvendt til at kvalificere, triangulere og underbygge de mulige sammenhænge mellem kommunernes ressourceforbrug og organisatoriske og styringsmæssige forhold, som er blevet identificeret med udgangspunkt i de kvantitative data.

B.3 Datavaliditet

Der har fra starten af undersøgelsen været stor fokus på at sikre en kvalificeret og præcis indsamling af kvantitative data, ligesom de indsamlede kvantitative data efterfølgende er blevet valideret. Ved tilrettelæggelsen og udarbejdelsen af spørgeskema-

undersøgelsen er de deltagende kommuner blevet inddraget med henblik på at sikre, at kommunerne var forberedte på deltagelsen, og at de konkrete spørgsmål og terminologien var genkendelig for respondenterne i kommunerne.

Som led i udarbejdelsen af spørgeskemaundersøgelsen er der desuden blevet gennemført besøg hos udvalgte forvaltninger og skoler. Derudover er spørgeskemaerne blevet testet og valideret af såvel skoleledere som kontaktpersoner i de 12 kommuner.

Deloitte har i hele perioden for kommunernes og skolernes besvarelse af survey'en haft en hotline åben, hvor kommunerne og skolerne har kunnet stille afklarende spørgsmål mv.

De indsamlede data er gennemgået med henblik på at identificere eventuelle outliers, unøjagtigheder og/eller systematiske fejlangivelser, og der er blevet foretaget en målrettet opfølgning i forhold til en række konkrete angivelser, som enten har været meget høje/lave eller umiddelbart mangelfulde.

I praksis er skolernes besvarelser blevet grundigt gennemgået med henblik på at identificere de skoler, som åbenlyst havde misforstået spørgsmål eller angivet fx ressourceforbrug i en forkert målestok. Hver eneste skolesurvey er således blevet struktureret gennemgået ud fra to ratioer, som angav a) lærer pr. elev samt b) lærerårsværk anvendt i forbindelse med specialundervisning pr. specialundervisningsmodtagende elev.

Deloitte har skriftligt og telefonisk fulgt op på de besvarelser, der havde ratioværdier, som skilte sig signifikant ud. Besvarelser fra skoler, som ikke ønskede eller ikke havde mulighed for at validere deres besvarelser, er udeladt af analysen (svarende til 3 pct. af alle modtagne besvarelser).

I forhold til forvaltningssurvey'en har Deloitte konstateret at flere kommuner – som følge af en manglende registrering – har haft vanskeligt ved præcist og mere detaljeret at angive aktiviteten fordelt på henvisningsmønstre og klassetrin mv.

Herudover har ca. 1/3 af de udvalgte kommuner haft vanskeligt ved at angive det totale ressourceforbrug knyttet til fritidstilbud og befordring som følge af bl.a. en upræcis konteringspraksis, hvor fx befordring af elever til specialundervisning ikke kan adskilles fra udgifterne til befordring af handicappede. Det er i analysen tydeliggjort, hvilke kommuner dette vedrører, og der er ligeledes taget forbehold herfor ved opregninger til landsplan, jf. senere.

Deloitte har været løbende i kontakt med de 12 forvaltninger med henblik på at validere de angivne tal og sikre et sammenligneligt datagrundlag på tværs.

Deloitte har desuden gennemført to skriftlige valideringsrunder, hvor hver kommune har modtaget en konsolideret oversigt over kommunens samlede ressourceforbrug

fordelt på udgiftstyper samt en oversigt over de skoler, som har besvaret spørgeskemaet. Formålet hermed har været at få valideret tallene samt få vurderet om de skoler, som har besvaret spørgeskemaet, udgør et repræsentativt udsnit. På baggrund af tovholdernes tilbagemeldinger er eventuelle misforståelser og usikkerheder i datamaterialet korrigeret.

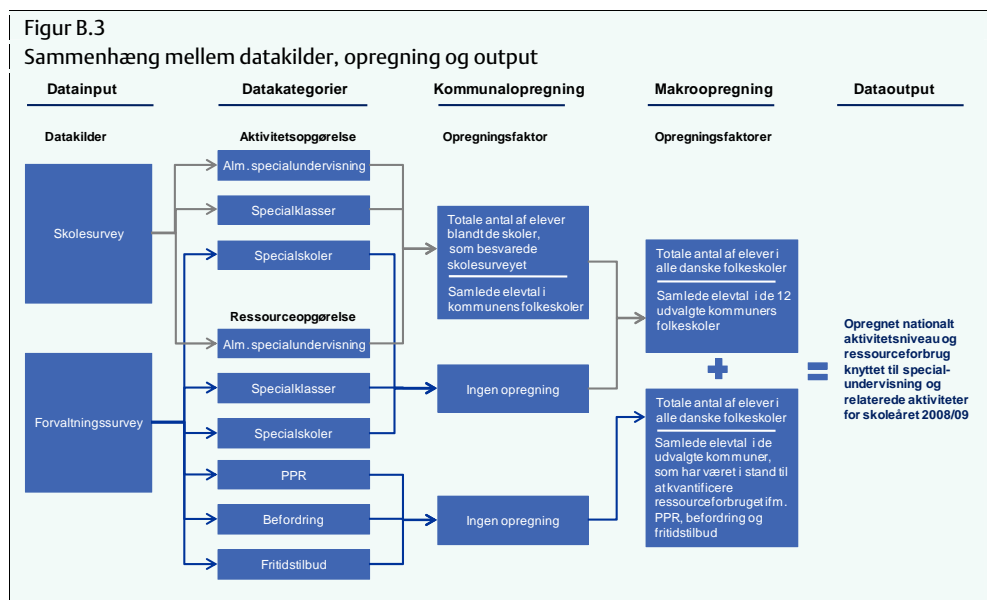
Deloitte vurderer, at den høje besvarelsesprocent i skolesurvey'en – og den grundige gennemgang og validering af data, herunder løbende dialog med skoler og forvaltninger – har bidraget til at sikre, at de indsamlede data generelt har en høj grad af validitet.

Det er dog herudover Deloitte's vurdering, at der datamaterialet fortsat indeholder en række usikkerheder, herunder følgende:

- Kommunernes angivelse af aktivitet fordelt på henvisningsmønstre og klassetrin mv. er i mange tilfælde ufuldstændige og ikke fuldt sammenlignelige på tværs af kommuner. Disse data vurderes derfor også alene at være indikative for den faktiske sammensætning.
- Kommunernes opgjorte udgifter til befordring og fritidstilbud til elever med særlige behov vurderes at være underrapporterede. Enkelte kommuner har således ikke indrapporteret data. For de øvrige kommuner varierer de fremsendte oplysninger desuden betydeligt kommunerne imellem og ud over, hvad Deloitte vurderer som værende en forklarlig variation.
- Svarprocenten blandt de deltagende folkeskoler i Københavns Kommune er alene 21 pct., mens svarprocenten i de øvrige 11 kommuner i gennemsnit er ca. 70 pct. Da Københavns Kommune er en meget stor kommune dækker besvarelsesprocenten på 21 pct. dog over et stort antal skoler absolut set.

B.4 Opregning af aktivitet og ressourcer

Analysen bygger på en stikprøve blandt såvel skoler og kommuner, og det har derfor været nødvendigt at foretage en række opregninger af de indsamlede data. Nedenstående figur B.3 illustrerer sammenhængen mellem de indsamlede data og de opregnede tal for aktiviteter og udgifter på specialundervisningsområdet. Opregningen henholdsvis inden for kommunen og til landsplan vil blive gennemgået i det følgende.



Kilde: Deloitte's rapport, 2010.

Opregning inden for kommunen

Da samtlige skoler i hver kommune ikke har besvaret det udsendte spørgeskema – bortset fra Lolland Kommune – bygger en del af de indsamlede data på en stikprøve, som vil skulle opregnes for at få en total opgørelse af aktivitet og ressourceforbrug i kommunerne.

I dette følgende beskrives den metode, som Deloitte har anvendt til at opregne et samlet aktivitets- og udgiftsniveau for hver kommune.

Opregning af aktivitet

Til at belyse det samlede aktivitetsniveau i kommunerne blev skolelederne bedt om at angive specialundervisningsaktiviteten i egne normal- og specialklasser. Aktiviteten i kommunens specialskoler blev totalkortlagt som led forvaltningssurvey'en, jf. ovenfor.

For at få det komplette billede af hver kommunes samlede specialundervisningsaktivitet i den almindelige folkeskole og i specialklasser er de aggregerede aktivitetstal fra skolesurvey'en i hver kommune blevet opregnet til et kommunalt totalniveau ved anvendelse af en kommunespecifik opregningsfaktor. Denne faktor er beregnet ud fra forholdet mellem det totale antal af elever blandt de skoler, som besvarede skolesurveyet, og det samlede elevtal i kommunes folkeskoler.

Opregning af udgifter

Kommunernes samlede nettodriftsudgifter til specialklasser og specialskoler i skoleåret 2008/09 er opgjort i forvaltningssurvey'en. Disse tal udgør totalangivelser for

kommunen og skal derfor ikke opregnes. Det bemærkes i den forbindelse, at Deloitte specifikt har bedt om angivelse af *nettodriftsudgifterne* knyttet til disse aktiviteter, og at de derfor er korrigeret for eventuelle mellemkommunale betalinger.

Det er derimod kun en stikprøve af skoler i hver kommune, som har angivet deres udgifter til almindelig specialundervisning og enkeltintegration. Disse udgifter er derfor blevet opregnet til landsplan. Opregningen har baseret sig på den opregningsfaktor for hver kommune, som er blevet beregnet med udgangspunkt i skolernes aktivitetsopgørelser, jf. ovenfor.

Skolernes totale udgifter til specialundervisning er opgjort som deres anvendte årsværk til specialundervisning og tilknyttede administrative opgaver (fx time- og skema-planlægning, håndtering af klager mv.) omregnet til kr. og særlige driftsomkostninger i kr. knyttet til specialundervisning (fx særlige skolebøger, undervisningsmateriale, ekskursioner mv.). Hertil er lagt et generelt overhead i kr.

Overheadomkostningen er tillagt for at sikre en fuld omkostningsdækning, herunder af udgifter til fx husleje, varme mv., og for dermed at sikre sammenlignelighed til de opgjorte nettodriftsudgifter for specialklasser og specialskoler.

Overheadomkostningen er på tværs af de 12 kommuner fastsat til at udgøre 20 pct. af skolernes opgjorte lønomkostninger. Den generelle overheadsats på 20 pct. er beregnet, som forholdet mellem kommunernes samlede, regnskabsførte nettoudgifter i 2008 og deres samlede, regnskabsførte lønomkostninger i 2008 på funktion 3.22.01 i den kommunale kontoplan.

Kvaliteten af data vedrørende de særlige driftsomkostninger har været meget varierende blandt skolernes besvarelser. Dette skyldes sandsynligvis, at denne udgiftspost er vanskelig at adskille fra de almindelige driftsomkostninger knyttet til normalundervisningen.

Udgangspunktet har derfor været at beregne en generel norm for særlige driftsomkostninger, som har kunnet gælde på tværs af skolerne i samtlige kommuner. Til beregningen heraf er udvalgt 30 besvarelser af skolesurvey'en, som alle har indeholdt detaljerede angivelser af de særlige driftsomkostninger. Normen er på den baggrund blevet fastsat til 3 pct. af skolernes lønomkostninger.

Opregning til landsplan

Den anvendte metode til udvælgelse af de 12 kommuner sikrer en bred repræsentativitet af forskellige typer kommuner, som muliggør, at de 12 kommuners aktivitets- og udgiftsniveau kan opregnes til landsplan med udgangspunkt i en simpel opregningsmetode. fra de 12 kommuners til et aktivitets- og udgiftsniveau på landsplan.

I det følgende beskrives den overordnede opregningsmetode og det gennemgås kort, hvordan de opgjorte brutto- og nettoudgifter samt enhedsudgifter er beregnet.

Opregningsmetode

I tråd med metoden anvendt ved opregningen inden for de 12 kommuner har udgangspunktet for makroopregningen ligeledes været elevantallet. Eleverne i de 12 kommuners folkeskoler udgør i alt 20,3 pct. af samtlige 6-16-årige offentlige grundskoleelever, hvorfor den generelle opregningsfaktor som udgangspunkt udgør 4,9.

Samtlige kommuner har angivet såvel deres aktivitet og udgifter knyttet til de forskellige typer af specialundervisning samt deres udgifter til PPR. Disse udgiftsposter er derfor opregnet med udgangspunkt i den generelle opregningsfaktor på 4,9.

Det er derimod ikke samtlige kommuner, som har angivet deres udgifter til særlige fritidstilbud og befordring, hvorfor der til opregningen af disse udgiftsposter er anvendt en højere opregningsfaktor på henholdsvis 6,1 og 5,4, jf. tabel B.1.

Tabel B.1	
Opregningsfaktorer	
Udgiftspost	Opregningsfaktor
Specialundervisning	4,9
PPR	4,9
Særlige fritidstilbud	6,1
Befordring	5,4

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Brutto- og nettoberegninger

Udgifterne til den segregerede specialundervisning er opgjort som både bruttoudgifter og nettoudgifter. Nettoudgifterne er fraregnet de udgifter, der alternativt ville være forbundet med at yde et almindeligt undervisningstilbud til de pågældende elever i den almindelige folkeskole, og som eleverne derfor under alle omstændigheder ville koste. Nettoopgørelsen tager således højde for, at alle elever som udgangspunkt koster den »almindelige« gennemsnittsudgift i folkeskolen.

»Alternativomkostningen« er beregnet som de 12 kommuners regnskabsførte udgifter på funktion 3.22.01 i 2008 fratrukket deres opgjorte udgifter til specialklasser, som angivet i forvaltningssurvey'en, jf. tabel B.2.

Tabel B.2	
Beregning af »alternativomkostning«	
Udgiftspost	Opregningsfaktor
Totale udgifter i 2008 (3.22.01), 1.000 kr.	6.352.300
- Udgifter til specialklasser	501.038
Rest (alm. undervisning og alm. specialundervisning)	5.851.262
Antal folkeskoleelever	109.473
»Alternativomkostning« pr. folkeskoleelev	53.449

Kilde: Deloitte's dataindsamling, 2010.

Det fremgår, at »alternativomkostningen« pr. elev er ca. 53.500 kr.

Det bemærkes, at ovenstående alternativbetragtning alene er relevant ved sammenligning af netto- og bruttoudgifter for de segregerede tilbud. For de inkluderende undervisningstilbud og øvrige undervisningsrelaterede omkostninger er brutto- og nettoudgifter identiske.

Enhedsudgifter

Enhedsudgifterne er i analysen opdelt på almindelig specialundervisning og enkeltintegration, specialklasser og specialskoler.

Kommunernes enhedsudgifter for specialskoler er beregnet på baggrund af de i forvaltningssurveyene oplyste data vedrørende såvel udgiftsniveau og aktivitet. Enhedsudgifterne for specialklasser er imidlertid beregnet på baggrund af udgiftsdata indsamlet via forvaltningssurvey og aktivitetstal indsamlet via skolesurvey. Denne beregningsmetode er anvendt ud fra den overvejelse, at udgiftsniveauet er opgjort mest præcist af forvaltningen, som har det økonomiske ansvar, mens aktiviteten er opgjort mest præcist af skolerne, hvor eleven har sin daglige gang.

For den inkluderende specialundervisning er enhedsudgiften beregnet med udgangspunkt i de udgifts- og aktivitetstal, som er indsamlet via skolesurvey.

www.fm.dk

KL
Undervisningsministeriet
Finansministeriet