

## TALEPAPIR

### DET TALTE ORD GÆLDER

<b>Anledning</b>	M er kaldt i åbent samråd i Uddannelsesudvalget for at besvare spørgsmål stillet efter ønske fra Pernille Frahm (SF) og Christine Antorini (S)
<b>Titel</b>	Åbent samråd om specialundervisning
<b>Målgruppe</b>	Folketingets Uddannelsesudvalg
<b>Arrangør</b>	Folketingets Uddannelsesudvalg
<b>Taletid</b>	15 – 20 minutter
<b>Tid og sted</b>	Tirsdag den 20. oktober, 2009, kl. 14.00 – 16.00 Lokale 2-080, Christiansborg

## Disposition

1. **Indledning**
2. **Spm. C: Ministeren bedes redegøre for, hvordan ministeren ser på udviklingen i specialundervisningen i kommunerne set i relation til folkeskolelovens krav**
  - 2.1. Flere og flere elever modtager specialundervisning
  - 2.2. Kommunerne bruger flere og flere ressourcer
  - 2.3. Klagenævnet omgør relativt få kommunale beslutninger
  - 2.4. Sammenfatning
3. **Spm. D: Ministeren bedes redegøre for, hvordan ministeren vil sikre, at specialundervisningen i grundskolen sker efter folkeskolelovens bestemmelser, så børn får det de har krav på, og ikke efter den enkelte kommunes økonomiske dispositioner**
  - 3.1. Afvisning af præmissen for spørgsmålet
  - 3.2. Udfordringen: Stigningen i antallet af elever i specialundervisningen
  - 3.3. Regeringens initiativer:
    - 3.3.1. Styrkelse af almenundervisningen
    - 3.3.2. Analyse af specialundervisningen - herunder afgrænsningen af specialundervisning og ressourcetildelingsmodeller m.v.
4. **Spm. E: Ministeren bedes redegøre for, hvorfor det hvert år er Danmarks Lærerforening og ikke f. eks. Undervisningsministeriet, der sikrer adgang til informationer om udviklingen på specialundervisningsområdet**
  - 4.1. Tilbagevisning af DLF's undersøgelse
  - 4.2. Resultatet af KREVI's undersøgelse
  - 4.3. M's beslutningsgrundlag
5. **Spm. F: Hvordan vil ministeren sikre, at børn med brug for specialundervisning eller vidtgående specialundervisning får tilbuddet med det samme, så de ikke skal vente i månedsvis med at kunne starte i skole, som det bl. a. fremgår af artikel i Politiken 13/10: "Arthur vil gerne starte i skole og lære noget"?**
  - 5.1. Ventetider og deres årsag
  - 5.2. Henvisning til lovgivning om visitation og klageadgang
  - 5.3. Klager løses ofte gennem dialog
6. **Spm. G: Kommunalreformen betød, at mange vidtgående specialtilbud blev fjernet fra de tidligere amter og trukket tilbage til kommunerne. Hvilke konsekvenser har regeringens politik på dette område haft for elevernes mulighed for at få det fornødne specialtilbud, når de har brug for det?**
  - 6.1. Serviceniveauet er generelt fastholdt
  - 6.2. Undersøgelse af udviklingen af på kommunikationsområdet

## 1. Indledning

- Udvalget har stillet mig fem spørgsmål:
- Spm. C: Ministeren bedes redegøre for, hvordan ministeren ser på udviklingen i specialundervisningen i kommunerne set i relation til folkeskolelovens krav
- Spm. D: Ministeren bedes redegøre for, hvordan ministeren vil sikre, at specialundervisningen i grundskolen sker efter folkeskolelovens bestemmelser, så børn får det de har krav på, og ikke efter den enkelte kommunes økonomiske dispositioner
- Spm. E: Ministeren bedes redegøre for, hvorfor det hvert år er Danmarks Lærerforening og ikke f. eks. Undervisningsministeriet, der sikrer adgang til informationer om udviklingen på specialundervisningsområdet
- Spm. F: Hvordan vil ministeren sikre, at børn med brug for specialundervisning eller vidtgående specialundervisning får tilbuddet med det samme, så de ikke skal vente i månedsvis med at kunne starte i skole, som det bl.a. fremgår af artikel i Politiken 13/10: "Arthur vil gerne starte i skole og lære noget"?
- Spm. G: Kommunalreformen betød, at mange vidtgående specialtilbud blev fjernet fra de tidligere amter og trukket tilbage til kommunerne. Hvilke konsekvenser har regeringens politik på dette område haft for elevernes mulighed for at få det fornødne specialtilbud, når de har brug for det?

## 2. Svar på spørgsmål C

*Ministeren bedes redegøre for, hvordan ministeren ser på udviklingen i specialundervisningen i kommunerne set i relation til folkeskolelovens krav.*

- Den udvikling, jeg ser, er, at et stigende antal elever modtager specialundervisning. Nye tal fra UNI-C om folkeskolens specialundervisning viser, at andelen af elever, der modtager specialundervisning, udgør 8,4 %. Det svarer til 49.441 ud af knap 600.000 elever.
- 4,6 % af eleverne går i specialklasser i hjemskolen eller på specialskoler, og 3,2 % modtager støtte i normalklasserne. Oveni kommer 0,5 %, der har deres skolegang i dagbehandlingstilbud og behandlingshjem.

- Det er tal, der indikerer, at den stigning, vi så i antallet af elever i den vidtgående specialundervisning *før* kommunalreformen, er fortsat *efter* reformen.
- Den udvikling, *jeg* ser, viser også, at udgifterne til specialundervisning af børn henvist til specialskoler, stiger voldsomt. Både regnskabs- og budgettal viser to-cifrede procentstigninger fra 2000 til 2008/2009:
- *Regnskabstallene* fra kommunerne – altså det faktiske ressourceforbrug – viser fx en stigning fra 2,9 mia. kr. i 2000 til 4,7 mia. kr. i 2008. Med andre ord en stigning på 62 % i 2010 priser
- Alene fra 2007 til 2008 er der tale om en stigning i det faktiske forbrug på 14,6 % - fra 4,1 mia. kr. til 4,7 mia. kr.
- Både elevtal og udgifter stiger altså.

---

- Jeg ved godt, at der er en række enkeltsager – belyst i medierne – der kan give næring til at tro, at kommunerne *ikke* opfylder deres forpligtelser over for elever med særlige behov.
- Men når jeg ser på *det overordnede billede* – i form af antallet af klager i forhold til antallet af klageberettigede, og på indholdet af afgørelserne i Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning - så må jeg komme til den konklusion, at billedet ikke er helt så sort:
- I 2008 modtog Klagenævnet i alt 478 klager over specialundervisningen i folkeskolen. Af de klager, der blev realitetsbehandlet i 2008, omgjorde Klagenævnet kommunernes afgørelse i 43 % af sagerne. Året før var andelen af omgjorte afgørelser 67 %.
- Det tyder på, at kommunerne faktisk er blevet *bedre* til at give eleverne et relevant tilbud.
- 43 % svarer til 70 omgjorte sager. 17 af disse sager blev sendt tilbage til fornyet behandling på grund af væsentlige sagsbehandlingsfejl. Tilbage er kun 53 sager, hvor man med sikkerhed kan sige, at eleverne ikke fik det tilbud, de burde have haft.
- Sætter vi det i forhold til antallet af klageberettigede forældre i specialundervisningen, er tallet forsvindende lille: 53 ud af ca. 25.000 elever.
- Jeg har set, at der er kommet nye tal frem. De skulle efter sigende vise, at antallet af klager er eksploderet i år: 20 % flere klager end i 2008.

- Jeg har undersøgt sagen og kan fortælle, at sammenlignet med perioden 1. januar til 30. september sidste år er antallet af klager over specialundervisningen i folkeskolen steget med 2 %.
- Jeg har forstået, at Journalisten, der bragte nyheden, nu vil berigtige sin artikel.
- Hver sag er en sag for meget. Ingen tvivl om det. Men udviklingen giver **ikke** grundlag for at konkludere, at kommunerne ser stort på folkeskoleloven. Alle tal viser, at kommunerne i meget vidt omfang løser deres opgaver i overensstemmelse med folkeskoleloven.
- Det betyder selvfølgelig ikke, at vi kan folde hænderne og læne os tilbage. Jeg følger løbende udviklingen - via kommunernes indberetning af budget- og regnskabstal, via Klagenævnets årsrapport, via UNI-C' statistikker, via evalueringer gennemført af blandt andre EVA og via De regionale udviklingsråds redegørelser.
- De viser, at der *er* udfordringer: EVA har peget på, at der kan forekomme ventetider. Det vender jeg tilbage til i mit svar på spørgsmål F. Og de regionale udviklingsråd har peget på problemer med specialiseringen på kommunikationsområdet. Det vender jeg tilbage til i mit svar på spørgsmål G.
- Men det samlede billede giver som sagt ikke basis for at sige, at kommunerne tilsidesætter folkeskoleloven. Derimod tyder alle oplysninger på, at der sker en udbygning af kommunernes specialundervisning. Især i form af specialklasser og specialskoler.

### 3. Spørgsmål D lyder

*Ministeren bedes redegøre for, hvordan ministeren vil sikre, at specialundervisningen i grundskolen sker efter folkeskolelovens bestemmelser, så børn får det de har krav på, og ikke efter den enkelte kommunes økonomiske dispositioner.*

- Udviklingen giver ikke grundlag for at sige, at den enkelte kommunes økonomiske dispositioner forhindrer eleverne i at få den specialundervisning, de har krav på.

- Som jeg fortalte før, var der kun 70 sager i 2008, hvor Klagenævnet måtte omgøre kommunernes afgørelse. Og det faktiske ressourceforbrug på specialskolerne steg med 14,6 % fra 2007 til 2008.
- Begge dele modsiger efter min bedste overbevisning, at kommunerne sætter økonomiske hensyn over elevernes ret til specialundervisning.
- *Hovedproblemet* – som jeg ser det - og det vi især skal koncentrere vores indsats om, er **det stigende antal elever**, der henvises til specialundervisning.
- Det skal selvfølgelig ikke forstås sådan, at elever med særlige behov ikke skal tilbydes specialundervisning. *Det* har de et lovkrav på. Så selvfølgelig skal vi det.
- Men vi bliver nødt til at se på, hvad der ligger bag det stigende antal elever, der henvises.
- Hvis vi ser på, hvor stigningen i henvisningerne sker, springer især elever med adfærdsproblemer og psykiske vanskeligheder i øjnene.
- Udfordringen er at forebygge, at disse elever udvikler så store vanskeligheder, at de skal henvises til specialundervisning. Altså: Hvad kan vi gøre for at styrke almenundervisningen? Hvordan kan vi med en tidlig indsats forhindre, at problemerne vokser sig store?
- Regeringen har allerede gennemført en lang række initiativer, der skal sikre, at elever, der er i risiko for at komme bagud med det faglige, bliver samlet op, inden problemerne udvikler sig: Tidlig sprogvurdering, flere timer og de kommende obligatoriske test er bare tre eksempler.
- Dertil kommer de mange forsøg med undervisningsassistenter. Undervisningsassistenterne kan være med til at holde ro i klassen. Men de kan også være en støtte for elever, der har svært ved at hænge på i klassens faglige og sociale fællesskab, eller bare har svært ved at holde fokus i timerne.
- Foreløbig har 28 kommuner fået tilskud til 29 projekter med undervisningsassistenter.
- Lad mig som et sidste eksempel nævne de tilskud, vi giver til at udvikle intensive læseforløb (turbolæsning) for elever, der ikke fik lært at læse på de yngste klassesetrin.

---

- Hvis vi skal forstå stigningen i elevtallet, er der også grund til at diskutere afgrænsningen af specialundervisningen:
- Er der rent faktisk tale om en voldsom stigning i andelen af børn med særlige behov? Eller er der noget helt andet på færde?
- Samtidig vil en klar afgrænsning vil gøre det nemmere for kommunerne at planlægge og styre området.
- Derfor er afgrænsningen af specialundervisningen et vigtigt tema i den analyse af specialundervisningen, som vi blev enige med KL om at gennemføre i Kommuneaftalen for 2009.
- Et andet vigtigt tema, som også indgår i analysen af specialundervisningen, er ressourcetildelingsmodellerne. Analysen, der er færdig i foråret 2010, vil forsøge at bestemme fordele og ulemper ved forskellige tildelingsmodeller, hvor midlerne til specialundervisning i forskellig grad decentraliseres til skolerne.

---

- Jeg er altså ikke enig i præmissen for spørgsmålet: At kommunerne sætter økonomien over elevernes ret til specialundervisning.
- Men jeg anerkender, at der *er* udfordringer: Jeg kommer tilbage til ventetider og den manglende specialisering i kommunikationsundervisningen. Men vi har også en udfordring i at få almen- og specialundervisningen til at spille bedre sammen og finde metoder til at udnytte de samlede ressourcer i folkeskolen bedst muligt.
- Jeg vil gerne slå fast, at jeg ikke ser noget odiøst i, at kommunerne er bekymrede for de stigende udgifter. Det skal de være.
- Jeg vil også gerne slå fast, at det ikke er spor ulovligt at inddrage økonomien, når kommunerne skal vælge, hvilket tilbud de vil give – vel at mærke så længe det tilbud, der vælges til det enkelte barn, er fagligt i orden og relevant.
- Det er fuldt ud legitimt at stille spørgsmålene: Kan vi spare på administrationen af specialområdet? Hvordan bruger vi ressourcerne, så flest mulige får tilstrækkeligt udbytte af almenundervisningen, og de øvrige får den specialundervisning, de har krav på?

#### 4. Spørgsmål E lyder

*Ministeren bedes redegøre for, hvorfor det hvert år er Danmarks Lærerforening og ikke fx Undervisningsministeriet, der sikrer adgang til information om udviklingen på specialundervisningsområdet.*

- Jeg går ud fra, at spørgerne refererer til den undersøgelse af den kommunale budgetlægning for 2010, Danmarks Lærerforening har gennemført, og som for nylig er omtalt i medierne under overskrifter som "Spareplaner i strid med folkeskoleloven" o.l.
- Der er efterhånden tradition for, at Danmarks Lærerforening hvert år på denne tid offentliggør en analyse af kommunernes budgetter. Men lad mig slå fast – også i år:
- Der har ikke været tale om besparelser hidtil – hverken i år eller tidligere år, og hverken, når vi ser på budgettal, eller på regnskabstal.
- Man kan undre sig over, hvordan Danmarks Lærerforening når frem til den konklusion i sin undersøgelse. Måske er forklaringen, at lærerne bygger på de udtalelser, kommunerne kommer med i forbindelse med budgetlægningen.
- Her viser en dugfrisk undersøgelse, at 88 % af forvaltningscheferne taler om besparelser i de kommunale budgetter. Men kigger man efter, viser det sig, at det, forvaltningscheferne kalder 'besparelser', sjældent er reelle besparelser: Det drejer sig om reduktioner i forhold til de indledende budgetudkast.
- I 75 % af de endelige kommunale budgetter er der tale om et uændret eller endda højere serviceniveau.
- Undersøgelsen er lavet af KREVI, der er et uafhængigt analyseinstitut, som skal fremme kvalitetsudvikling og bedre ressourceanvendelse i den offentlige sektor.
- Jeg ved godt, at den er møntet på det generelle serviceniveau i kommunerne og ikke specielt på specialundervisningsområdet. Jeg ved også godt, at et uændret eller højere samlet serviceniveau, kan betyde omprioriteringer inden for den samlede ramme.
- Men pointen holder: 'Besparelser' er ikke altid, hvad de giver sig ud for at være.
- Det, jeg forholder mig til og bygger mine initiativer på, er de budgetter og de regnskabstal, de kommunale forvaltninger hvert år indberetter. Jeg følger også udviklingen i form af Klagenævnets årsrapport. Og så følger jeg udviklingen



på basis af redegørelserne fra De regionale udviklingsråd, samt statistikker og evalueringer af specialundervisningen.

- Man kunne ønske sig, at spørgerne ville gøre det samme.

## 5. Spørgsmål F lyder

*Hvordan vil ministeren sikre, at børn med brug for specialundervisning eller vidtgående specialundervisning får tilbuddet med det samme, så de ikke skal vente i månedsvis med at kunne starte i skole, som det bl.a. fremgår af artikel i Politiken 13/10-09: "Arthur vil gerne snart i skole og lære noget"?*

- Jeg medgiver, at der kan opstå ventetider, især i en tid hvor elevtallet stiger voldsomt, og hvor kapaciteten hele tiden skal øges.
- Der kan gå tid fra indstilling af et barn til undersøgelse og udredning hos PPR, og til der foreligger forslag til, hvordan barnet skal støttes. Her har Folketinget givet mulighed for, at der kan gives specialundervisning i enkelte fag *uden* at afvente en udredning hos PPR – hvis skolen og forældrene er enige om det.
- Der kan også opstå ventetid fra skolen har indstillet barnet, til kommunalbestyrelsen beslutter, hvilken støtte barnet skal have.
- I en undersøgelse af visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning – skriver EVA, at det varierer fra kommune til kommune, hvor tit visitationen til specialundervisning finder sted. Nogle kommuner visiterer løbende til specialundervisning, mens andre kommuner følger et årshjul og lader eleverne vente med at begynde i nye undervisningstilbud til skoleårets start.
- Det giver en forskel på ventetiden kommunerne imellem.
- Endelig kan der opstå ventetid, hvis der ikke er plads i det pågældende tilbud. Vi ser her, at selvom kommunerne bygger ud, har de svært ved at holde trit med udviklingen i elevtallet: Det tager tid at etablere nye klasser med kvalificeret personale.
- Men lovgivningen er fuldstændig klar: Alle børn har ret til nødvendig specialundervisning, også selv om en specialskole eller specialklasser er fyldt op.
- Og specialundervisning skal gives uden unødigt forsinkelse. Hvis der ikke er plads i det relevante undervisningstilbud, skal kommunalbestyrelsen sikre en

undervisning i venteperioden, så barnet løbende får et fyldestgørende tilbud. Er der ikke andre muligheder, kan kommunen iværksætte enkeltmandsundervisning,

- Her gælder, at kommunen uden ophør skal finde et egnet tilbud, så enkeltmandsundervisningen bliver så kortvarig som muligt.
- Er forældrene ikke tilfredse med tilbuddet, kan de klage til Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning. Og mener de, kommunen ikke har handlet i overensstemmelse med lovgivningen, kan de klage til Statsforvaltningen.

---

- Visitation til specialundervisning er et forløb, hvor både forældre, skole, PPR, kommunalbestyrelse og det nye tilbud skal falde på plads. Så helt undgå ventetid, kan man nok ikke.
- Samtidig vil jeg gerne understrege, at processen forudsætter en tæt dialog mellem alle parter – skolen, forældrene, rådgiverne og dem, der tager beslutningen.
- Og nogle af de sager, der har været fremme i medierne, tyder på, at det ikke er økonomien, men dialogen, der halter.
- Vi ser da også, at ca. 30 % af klagesagerne løses, når Klagenævnet sender sagen til udtalelse i kommunerne. Det sætter gang i dialogen.
- Derfor overvejer jeg, om der er behov for at ændre reglerne for behandling af klagesager, så kommunerne tidligere bliver gjort opmærksom på, at forældrene vil klage.
- Jeg vil også understrege retten til et relevant undervisningstilbud uden unødigt ventetid, når vi næste gang skal have revideret vejledningen på området.

## 6. Spørgsmål G lyder:

*Kommunalreformen betød, at mange vidtgående specialtilbud blev fjernet fra de tidligere amter og trukket tilbage til kommunerne. Hvilke konsekvenser har regeringens politik på dette område haft for elevernes mulighed for at få det fornødne specialtilbud, når de har brug for det?*

- I min redegørelse om udviklingen på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen til Folketinget i maj vurderede jeg, at serviceniveauet for folkeskolens specialundervisning er fastholdt:
- Redegørelserne fra De regionale udviklingsråd viser fx, at der etableres flere lokale tilbud forankret på kommunernes egne folkeskoler. Redegørelserne viser også, at mellem en femtedel og en tredjedel af kommunerne har hjemtaget elever fra andre kommuners eller regionsrådets specialundervisningstilbud.
- Baggrunden for hjemtagelserne er blandt andet forældrenes ønske om et mere lokalt tilbud. Hjemtagelserne begrundes også med, at de involverede elevers behov kan varetages fagligt tilfredsstillende i et lokalt tilbud.
- De regionale udviklingsråd gjorde dog også opmærksom på, at de er usikre på udviklingen, når det gælder de højt specialiserede tilbud i kommunikationsundervisningen, der omfatter tale-, høre- og synsområdet.
- Flere kommunikationscentre og regionsråd oplever faldende efterspørgsel efter deres ydelser, og at kommunerne i højere grad selv løser opgaverne. Derfor er der kommunikationscentre, som har måttet nedsætte kapaciteten. Der er bekymring over, at især mindre kommuner tager specialiserede opgaver hjem, og over at den faglige ekspertise derved risikerer at forsvinde.
- Derfor har Undervisningsministeriet sammen med Indenrigs- og socialministeriet taget initiativ til en undersøgelse af kommunikationsundervisningen efter kommunalreformen. Vi har bedt om en kvantitativ og kvalitativ vurdering af de nuværende tilbud, - både i og uden for kommunikationscentrene, - så vi kan finde ud af, om der er behov for initiativer.
- Vurderingen skal blandt andet bygge på en analyse af visitationen til kommunikationscentrene. Vi skal fx have belyst, om kommunerne inddrager faglige vurderinger som grundlag for henvisning. Det skal også undersøges, om brugere får andre, kvalificerede tilbud, hvis de ikke henvises til kommunikationscentrene, men modtager undervisning og støtte i kommunerne.
- Endelig vil vi også se på, om rammeaftalerne mellem regionsrådene og kommunerne fungerer tilfredsstillende: Er de fleksible nok til også at opfylde akut opståede, eller nye behov?
- Undersøgelsen gennemføres som en del af den nationale Videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO's, virksomhed. En gruppe med repræsentanter for handicapområdet, Danske Regioner og KL følger undersøgelsen, og vi regner med, at arbejdet er færdigt inden årets udgang.

---

- Der er altså tegn på, at der kan være problemer på det specialiserede kommunikationsområdet. Og det kigger vi nu på.
- Men generelt er det ikke min vurdering, at elevernes mulighed for at få et specialundervisningstilbud, når de har brug for det, er forringet efter kommunalreformen.