

Kommunalreformopgaver 2010

Specialundervisning

En analyse af nøgletal, praksis og perspektiver inden for specialundervisningsområdet i Gentofte, Gladsaxe, Greve, Helsingør, Hillerød og Høje-Taastrup kommuner



Indhold

1.	Indledning	5
1.1.	Rapportens formål	5
1.2.	Metode og datagrundlag	6
1.3.	Afgrænsning.....	6
1.4.	Deltagerkreds.....	7
1.5.	Arbejdsgruppens oplevelse af projektet.....	8
2.	Konklusioner og anbefalinger til det politiske og administrative system	9
3.	Beskrivelse af området	13
3.1.	Historisk udvikling	13
3.2.	Organisering	17
3.3.	Demografi og rammebetingelser.....	18
4.	Økonomi og ressourcestyring	27
4.1.	Baggrund	27
4.2.	Udgifter til specialundervisning 2007-2009	27
4.3.	Begrebsafklaring og afgrænsninger.....	29
4.4.	Forklaringer på forskelle kommunerne imellem	41
4.5.	Benchmarking på specialundervisningsområdet	41
4.6.	Perspektiver for fremtidig benchmarking	43
5.	Visitationspraksis	45
5.1.	Styringsprincipper- eller praksis i kommunerne	45
5.2.	Visitationsworkshop	51
5.3.	Ligheder og forskelle i kommunernes visitationspraksis.....	56
5.4.	Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning	58
5.5.	Konklusion	59
6.	Best practice	60
6.1.	Ideen	60
6.2.	Kommunernes best practice	60
7.	Perspektiver	68
7.1.	Indledning	68
7.2.	Den aktuelle situation på specialundervisningsområdet	68
7.3.	Hvor bevæger specialundervisningen sig hen?	69
7.4.	Visitationens rolle.....	69
7.5.	Krav og forventninger der har betydning for den fremtidige udvikling på specialundervisningsområdet	70
7.6.	Hvordan brydes den stigende henvisningsfrekvens til specialundervisning?	72
7.7.	Afsluttende betragtninger	74

1. Indledning

Gentofte (deltager siden 2007), Gladsaxe, Greve, Helsingør, Hillerød (deltager siden 2007) og Høje-Taastrup kommuner har siden 2001 samarbejdet om at benchmark kommunernes virksomhed. Der er hvert år blevet udarbejdet en generel nøgletalrapport og gennemført en benchmarkinganalyse af et særligt udvalgt område.

Kommunaldirektørerne for kommunerne besluttede på deres møde d. 17. april 2009, at emnet for specialrapporten for 2010 skulle være kommunalreformopgaverne: Det specialiserede socialområde og specialundervisning.

Kommunerne har nu varetaget opgaverne fuldt ud i tre år både fagligt og finansieringsmæssigt. De 6 involverede kommuner oplever, at områderne har været opfattet som svært styrbare og fylder stadig mere i de kommunale budgetter. Kommunaldirektørerne ønskede på den baggrund et overblik over udviklingen i ressourceanvendelsen til områderne samt en sammenligning af praksis på tværs af de 6 involverede kommuner.

Regeringen satte efterfølgende i forbindelse med økonomiaftalen for 2010 fokus på området med et krav om en opbremsning af de stadig stigende udgifter til områderne. Dette øger relevansen af årets tema.

Da emnet for årets specialrapport er meget omfattende, deles emnet op i tre delrapporter: specialundervisning, tilbud til børn og unge med særlige behov samt tilbud til voksne med særlige behov.

De tre delrapporter er udarbejdet efter en fælles skabelon, som er bygget op omkring 7 overordnede afsnit:

1. Indledning og afgrænsning
2. Konklusioner og politiske anbefalinger
3. Beskrivelse af området
4. Nøgletal
5. Analyse af visitationspraksis
6. Best practice
7. Perspektiver

1.1. Rapportens formål

Det er rapportens formål, at de enkelte kommunalbestyrelser skal kunne vurdere deres ressourceanvendelse, organisering og praksis på specialundervisningsområdet set i forhold til de 5 andre benchmarkkommuner. Desuden ønsker arbejdsgruppen at fremhæve eksempler på best practice til inspiration for det fremtidige arbejde på områderne.

Rapporten kortlægger og sammenligner, hvordan de 6 kommuner har valgt at tilrettelægge arbejdet med specialundervisning, og hvilket serviceniveau kommunerne har anlagt.

Endvidere beskrives organiseringen og ressourcestyringen på specialundervisningsområdet, herunder de styringsværktøjer der anvendes. Rapporten analyserer desuden nøgletal for

kommunernes udgiftsniveau og antal af foranstaltninger, ligesom mulige forklaringer på forskelle søges i kommunernes rammebetingelser. Endelig giver arbejdsgruppen et bud på perspektiver for området.

Rapportens mål er følgende:

- Sammenligning af nøgletal på tværs af kommunerne (antal, udvikling, ...)
- Overblik over økonomi- og ressourcestyringsmetoder
- Sammenligning af standarder mm.
- Analyse af visitationspraksis
- Best practice i forhold til metoder
- Forventning til fremtidig udvikling på områderne
- anbefalinger til indsats på det politiske og administrative system

1.2. Metode og datagrundlag

Rapporten er udarbejdet på baggrund af følgende metode:

Egen dataindsamling

Analyserne og beskrivelserne i rapporten er primært baseret på egen dataindsamling. Arbejdsgrupperne har udarbejdet flere spørgeskemaer bl.a. om kommunernes egne tilbud, ressourcestyring og organisering. Fokus i spørgeskemaerne har i høj grad været kommunernes praksis og organisering i forhold til arbejdet med specialundervisning og økonomistyring på området.

Der er desuden gennemført interviews med fagpersoner fra kommunerne om deres syn på perspektiverne for området.

Data dækker perioden efter Kommunalreformen dvs. 2007 – 2009. Den korte periode og de konteringsforskelle og periodiseringsvanskeligheder, der er forbundet med overtagelsen af den amtslige opgave, gør, at der skal udvises forsigtighed i forhold til konklusioner på baggrund af kommunernes officielle regnskaber. En undergruppe har skabt sammenlignelige nøgletal på tværs af de 6 kommuner, som giver en mere retvisende konklusion

Kommunernes tilrettelæggelse af visitationsopgaven beskrives på baggrund af data, som arbejdsgruppen selv har genereret dels ved udarbejdelse af spørgeskemaer og dels på en visitationsworkshop afholdt for medarbejdere fra de 6 kommuner.

Eksternt genererede nøgletal

Foruden egen dataindsamling er der indhentet nøgletal m.v. fra forskellige offentlige kilder. Disse nøgletal viser blandt andet kommunernes demografi og forskellige rammebetingelser.

1.3. Afgrænsning

Rapporten tager udgangspunkt i de elever, som modtager specialundervisning i henhold til folkeskoleloven samt evt. støtte i deres fritidstilbud, og omhandler følgende funktioner i Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan:

- 3.22.01 Folkeskoler
- 3.22.05 Skolefritidsordninger
- 3.22.07 Specialundervisning i regionale tilbud
- 3.22.08 Kommunale specialskoler
- 3.22.10 Bidrag til statslige og private skoler
- 3.22.46 Særlig Tilrettelagt Ungdomsuddannelse (STU)

Arbejdsgruppen har således valgt ikke at inddrage Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen (fkt. 3.22.16).

Nogle af kommunerne i nøgletalssamarbejdet driver et betydeligt antal takstfinansierede institutioner på de respektive områder. Analyse af driftsherrerollen er dog fravalgt i projektet. Takstudviklingen vil heller ikke blive analyseret selvstændigt. Der fokuseres således alene på de sager, hvor kommunerne er betalingskommuner.

1.4. Deltagerkreds

Styregruppen består af følgende personer:

Jan Pedersen (styregruppeformand) – Gentofte Kommune

Liselotte B. Nielsen (projektleder) – Gentofte Kommune

Inge Lene Møller – Gladsaxe Kommune

Hans Jacobsen – Greve Kommune

Nete Dietrich – Helsingør Kommune

Christian Iversen – Helsingør Kommune

Søren Jessen Jensen – Hillerød Kommune (indtil 31.12.09)

Birgitte Ryden – Hillerød Kommune (fra 01.01.10)

Thormod Larsen – Høje-Taastrup Kommune

Arbejdsgruppen består af følgende personer:

Søren Kyd Jacobsen – Gentofte Kommune

Kim Røjgaard – Gentofte Kommune

Bente Schoubye – Gladsaxe Kommune

Inge-Merete Iversen (arbejdsgruppeformand) – Greve Kommune

Sigurd Eidsmo – Helsingør Kommune

Jette Dandanell Boesen – Hillerød Kommune

Søren Jessen Jensen – Hillerød Kommune (indtil 31.12.09)

Jens Ilkjær – Hillerød Kommune (fra 01.01.10)

Finn Schou – Høje-Taastrup Kommune

Det er fra projektets start valgt, at arbejdsgrupperne består af en fagperson for det pågældende område fra hver af kommunerne samt i alt to generalister.

Hver arbejdsgruppe ledes af en formand udpeget af styregruppen. Formanden er ansvarlig for fremdriften i gruppens arbejde, udarbejdelse af arbejdsgruppens delrapport samt ledelse af arbejdsgruppens møder. Projektlederen har deltaget i alle arbejdsgruppens møder som referent.

Endvidere har følgende personer deltaget i en underarbejdsgruppe om økonomi:

Kim Røjgaard – Gentofte Kommune

Mads Rieck Thorning – Gladsaxe Kommune

Annette Yndal Nielsen – Greve Kommune

Sigurd Eidsmo (økonomigruppeformand) – Helsingør Kommune

Søren Jessen Jensen – Hillerød Kommune (indtil 31.12.09)

Jens Ilkjær – Hillerød Kommune (fra 01.01.10)

Anette Lamhauge – Høje-Taastrup kommune

Arbejdsgruppen har afholdt 8 møder i perioden september 2009 til februar 2010, og økonomigruppen har holdt 5 møder. Gruppernes medlemmer har mellem møderne udarbejdet udkast til kapitlerne, som derefter er blevet diskuteret og efterfølgende godkendt på arbejdsgruppens møder.

1.5. Arbejdsgruppens oplevelse af projektet

Arbejdsgruppens drøftelser på møderne har været præget af stor entusiasme, da specialundervisningsområdet i alle kommuner fylder meget i disse år på grund af en konstant stigende elevtilgang og deraf følgende omkostningsstigning. Der har været ivrige diskussioner og forsøg på afklaring af årsagen til stigningen, samt hvad der skal til for at ændre den eksklusion fra almenundervisningen, der sker i alle benchmarkingkommunerne.

Da mange af deltagerne i arbejdsgruppen er tæt involveret i det daglige arbejde på specialundervisningsområdet i deres kommune – og da benchmarkingarbejdet har ligget i den periode af året, hvor der visiteres, har deltagelsen i arbejdsgruppens møder været svingende. Dette har ind imellem givet anledning til lidt frustration, da mødedeltagerne ikke var de samme hver gang. Herudover fik tovholderen for økonomigruppen nyt job midt i perioden, hvilket heller ikke lettede processen.

Overordnet er det arbejdsgruppens oplevelse, at benchmarkingarbejdet har været en spændende og udfordrende proces, hvor alle har lært noget og er blevet klogere på deres område, og hvor man har inspireret hinanden med hensyn til idéer til at ændre den nuværende udvikling på området. Der er endvidere opsamlet erfaringer med hensyn til, hvor vigtigt det er i et eventuelt senere benchmarkingsamarbejde på specialundervisningsområdet, at man starter med en faglig begrebsafklaring og afklaring af de enkelte kommuners konteringspraksis. Måske dette vil kunne reducere tidsforbruget i arbejdet, da dette for arbejdsgruppens medlemmer har været meget omfattende.

2. Konklusioner og anbefalinger til det politiske og administrative system

De kraftigt stigende udgifter til specialundervisning har været debatteret flittigt, siden kommunerne overtog det fulde ansvaret for specialundervisningen i forbindelse med kommunalreformen. De stigende udgifter til specialundervisning er bl.a. blevet kaldt "et mangelhovedet uhyre", som ingen ved, hvor kommer fra.

De samlede udgifter til specialundervisning er da også steget i alle seks benchmarkkommuner (Gentofte, Gladsaxe, Greve, Helsingør, Hillerød og Høje-Taastrup kommuner) fra 2007-09. Stigningen har i gennemsnit været på 14 pct.

Set i forhold til antallet af 6-16 årige i kommunerne har der også været en stigning. De samlede udgifter til specialundervisning pr. 6-16 årig er således steget i alle kommunerne fra 2007-09. Stigningen har været størst i Helsingør Kommune, hvor stigningen har været på 25 pct. Stigningen har med 2 pct. været mindst i Gladsaxe Kommune, som imidlertid er den af de seks kommuner, som har de højeste udgifter til specialundervisning pr. 6-16 årig. Udgiften var i 2009 14.393 kr. pr. 6-16 årig i Gladsaxe Kommune og 13.754 kr. i Høje-Taastrup Kommune. De fire andre kommuner ligger på et lavere niveau, idet Greve Kommune har en udgift på 11.634 kr. pr. 6-16 årig, Hillerød Kommune en udgift på 10.612 kr., Helsingør Kommune på 10.098 kr. og endelig Gentofte Kommune på 9.498 kr. pr. 6-16 årig.

Da de seks kommuner har forskellig befolkningssammensætning og dermed forskellige socioøkonomiske rammebetingelser må det forventes, at der er forskel på udgifterne til specialundervisning pr. 6-16 årig. Når der tages højde for de socioøkonomiske rammebetingelser, har Gentofte, Gladsaxe og Hillerød kommuner højere udgifter til specialundervisning, end kommunernes rammebetingelser kan forklare, Greve Kommune har udgifter svarende til det forventede, mens Helsingør og Høje-Taastrup kommuner har lavere udgifter end kommunernes rammebetingelser indikerer.

Kommunernes forskellige rammebetingelser afspejler sig i andelen af elever, der modtager specialundervisning. I Helsingør og Høje-Taastrup kommuner modtager knap 7 pct. af eleverne specialundervisning i 2009 målt i forhold til alle 6-16 årige i kommunerne, mens der i Gentofte Kommune kun er godt 3 pct. Andelen af 6-16 årige, der modtager specialundervisning, er omkring 5,5 pct. i Greve og Hillerød kommuner, hvilket er højt i forhold til, hvad der ville blive forventet ud fra rammebetingelserne. I Gladsaxe Kommune modtager 4,8 pct. specialundervisning.

Forskellen i de samlede udgifter pr. 6-16 årig hænger ikke kun sammen med, hvor mange elever der modtager specialundervisning, men også med hvilken form for specialundervisning eleverne modtager, og i hvilket omfang.

Arbejdsgruppen har ikke været i stand til at forklare forskellene i anvendelsen af forskellige typer af specialundervisningsforanstaltninger kommunerne imellem. Det er tilsyneladende i højere grad lokale forhold, herunder visitationsprocedurer og økonomistyringsprocedurer, som forklarer, hvorfor man i nogle kommuner bruger flere midler på f.eks. enkeltintegrerede timer end på gruppeordninger, og modsat i andre kommuner.

Det gælder ikke mindst, i forhold til hvordan kommunerne har organiseret indsatsen, herunder om kommunen har etableret specialklasserækker og gruppeordninger eller i stedet

anvender specialskoler i og uden for egen kommune. Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at udbuddet af egne ordninger i stor udstrækning har betydning for benyttelsen, og at en stor del af den benyttelse er bundet flere år frem i tiden, da det kun er yderst sjældent, at en elev bliver taget ud af et velfungerende tilbud.

Til trods for mange landsdækkende analyser af området, er det ikke muligt entydigt at pege på, hvad der medfører stigningen i udgifterne. En af de forklaringer, der generelt fremsættes og som genkendes i de seks benchmarkkommuner, er, at flere normalt begavede børn har trivsels/adfærdsproblemer i skolen, der gør, at de henvises til en børnepsykiatrisk undersøgelse, hvor de får en diagnose, hvilket for mange forældre og skoler er ensbetydende med behov for specialundervisning.

En anden forklaring er, at folkeskolen siden Pisa-testene i begyndelsen af 1990'erne har ændret fokus fra et alment dannende sigte til at få et mere individuelt fag-fagligt. Konsekvensen er, at der er mindre plads i den almindelige klasse til "det anderledes" barn.

Derudover kan det ikke udelukkes, at det tidligere to-instans system (kommune og amt) har haft en dæmpende effekt på udgiftsudviklingen, idet en indstilling til vidtgående specialundervisning før kommunalreformen skulle godkendes af både kommunens og amtets visitation.

En vigtig forudsætning for at ændre retningen i det stigende forbrug på specialundervisningsområdet er at se almenundervisningen og specialundervisningen som forbundne kar. Det gælder både med hensyn til målgruppe og økonomisk ressourceforbrug. En almenskole - eller normalskole - med en snæver definition af "det normale" vil ekskludere flere børn, end en almenskole med en mere rummelig forståelse af, hvad der er den normale udvikling for et barn i en bestemt alder. På det økonomiske område ses, at med et stigende forbrug på specialundervisningsområdet presses almenskolens økonomi. Hvis almenskolen skal være mere inkluderende og tilgodese flere børns undervisningsbehov, skal ressourcerne til almenskolen og til specialundervisning i højere grad samtænkes. Lige som der skal fokus på, hvordan de økonomiske incitament er skal indrettes, for at eleverne i højere grad forbliver i almenskolen.

Alle seks kommuner har oplevet en stigning i specialundervisningens andel af de samlede skoleudgifter fra 2007-09. Dog har niveauet i Gladsaxe Kommune været tæt på konstant, hvilket delvis skyldes en flytning af en del af specialundervisningsmidlerne til almenskolens budget. Andelen stiger mest i Greve Kommune, hvor specialundervisningens andel af de samlede skoleudgifter fra 2007-09 stiger fra 15 pct. til 19 pct. Helsingør Kommune er den kommune, der anvender mindst på specialundervisning set i forhold til de samlede skoleudgifter. Helsingør Kommune anvender således 14 pct. af skoleudgifterne til specialundervisning i 2009. Gentofte, Hillerød og Høje-Taastrup kommuner anvender 16 pct. af skoleudgifterne til specialundervisning i 2009, og Gladsaxe og Greve kommuner anvender 19 pct..

Benchmarkgruppen har diskuteret, hvilke indsatsområder der er vigtige redskaber ift. at styre udviklingen. Der er bred enighed om, at visitationen har en afgørende rolle. En god visitation giver mulighed for at sikre kvalitet og ensartethed i den gruppe af børn, der visiteres til specialundervisningens forskellige målgrupper. Visitationen giver også mulighed for at tage højde for både faglighed og økonomi. I Hillerød Kommune kommer dette til udtryk ved, at der ved alle visitationer skal være en oplysning af alle udgifter forbundet med visitation til de foranstaltninger, der er foreslået. Benchmarkingundersøgelsen peger også på, at

man bør arbejde mod en mere fleksibel anvendelse af ressourcerne på specialundervisningsområdet i form af eksempelvis kortvarige og intensive forløb, der hurtigt kan iværksættes.

Et andet vigtigt fokusområde er almenskolens undervisnings- og læringsmiljø. Det er vigtigt at have fokus på, hvordan nedskrevne mål og værdier omsættes i praksis. Skolelederen har her en vigtig rolle som "kulturskaber" og "kulturbærer" af holdninger på skolen. Begreber som rummelig og inklusion har i mange år været nedskrevne værdier på skoleområdet samtidig med, at flere og flere børn blev ekskluderet. Det er vigtigt, at der arbejdes mod, at der bliver overensstemmelse mellem teori og praksis. I Helsingør Kommune arbejder man med allerede ved indskrivning i specialskolerne - især mht. til børn med ADHD – at udarbejde en handleplan for en mulig tilbagevenden til almenskolen.

Kompetenceudvikling er en forudsætning for, at almenskolens lærere og pædagoger kan undervise børn, hvis indlæring og udvikling kræver en særlig tilgang. I alle benchmarkkommunerne er der tiltag i gang på dette område i form af blandt andet oprettelse af kompetencecentre på flere skoler i kommunerne (Gentofte, Gladsaxe og Hillerød kommuner) samt etablering af specialpædagogiske kurser til ansatte i både almen- og specialundervisningen (Greve Kommune). Overordnet peges på, at almenundervisningen skal kvalificeres.

Øget samarbejde er et væsentligt tema i forhold til specialundervisningsområdet. Det gælder samarbejdet mellem de forskellige involverede sektorer (undervisnings-, social- og sundhedssektoren), mellem almen- og specialundervisningen, på tværs af faggrænser og mellem professionelle og forældre. Et tættere samarbejde mellem de personer, der er involveret omkring børn med særlige behov, vil medføre øgede handlemuligheder ift. at koordinere og justere indsatsen og i sidste ende komme det enkelte barn til gavn ved at skabe sammenhæng i barnets liv.

Arbejdet med denne specialundervisningsrapport har været en vanskelig proces. Der er brugt mange ressourcer på at skabe sammenlignelighed mellem kommunerne. Arbejdet har vist, at der er flere områder af både teknisk og indholdsmæssig karakter, som det vil være ønskværdigt at arbejdes videre med i benchmarksamarbejdet.

Hvis benchmarking skal være mulig på området for specialundervisningen for børn i fremtiden, anbefaler arbejdsgruppen, at:

- Der nedsættes en arbejdsgruppe, der klart definerer indholdet af de forskellige begreber, og hvilke aktiviteter der henhører under specialundervisningsområdet
- Det besluttet, hvilke udgiftstyper der ønskes sammenlignet, herunder i hvilket omfang ressourcer i form af ressource timer, netværksmidler samt tid til læse- og stavetimer mv. skal indgå
- Der udarbejdes en fælles konteringspraksis for de implicerede kommuner med henblik på en højere grad af sammenlignelighed

På det økonomiske område bør udgifterne til specialskoler undersøges nærmere ud fra 2 synsvinkler:

- De økonomiske incitamenter og dis-incitamenter til at vælge specialskoler frem for andre tilbud i de enkelte kommuner

- Vurdering af visitationsmønsteret og/eller om der er sket en øget diagnosticering i forhold til tidligere.

Endvidere bør nyvisiteringerne undersøges nøjere mhp. at få en vurdering af, om:

- de visiterede elever adskiller sig i alder fra eksisterende visiteringer – da det kan afdække en eventuel standardglidning (flere visiteringer på et senere tidspunkt i skoleforløbet) eller en udvikling i elevernes støttebehov (visitering tidligere i skoleforløbet)

3. Beskrivelse af området

3.1. Historisk udvikling

Fra 1800-tallet og til i dag

Specialpædagogikkens historie kan skrives tilbage til begyndelsen af 1800-tallet, hvor de første specialskoler for døve og blinde oprettes. Det er imidlertid først fra begyndelsen af 1900-tallet, at de specialpædagogiske ideer får deres opblomstring og først fra omkring 1960erne, at ideerne begynder at blive omsat til specialundervisningspraksis i Danmark.

Psykologiske teorier om evner, ofte betegnet som intelligens, har op gennem hele 1900-tallet haft stor indflydelse på pædagogikken. Det gælder især synet på børn og unge med særlige behov, hvor intelligens-teorierne medvirker til, at forklaringen på problemer i skolen i starten udelukkende lægges hos barnet og ikke inddrager skolens virksomhed.

Fra omkring 2. Verdenskrig undervises de bedst fungerende mentalt retarderede i Danmark på forsorgens skoler for debile, mens børn med et lavere funktionsniveau ikke modtager undervisning. I 1959 vedtages en lov, der indebærer, at mentalt retarderede har ret og pligt til undervisning indtil det 21. år. For første gang fastslås det, at mentalt retardere har ret til undervisning og oplæring.

I perioden fra 1960erne til 1980erne brydes den tætte sammentænkning af pædagogisk psykologi og specialundervisning i nogen grad, og sociologiske synspunkter begynder at præge feltet. Der kommer mere fokus på det sociale miljø i hjemmet og skolen, hvilket får betydning for skolens tænkning om barnets udvikling og indlæring. Tilrettelæggelsen af specialundervisning bliver mere præget af socialpædagogisk tænkning og relationsteorier end af fokus på barnets intelligens og individuelle forudsætninger for læring. Den segregerede specialundervisning kommer i miskredit i Danmark såvel som i andre lande. Man bekymrer sig for, om segregeringen fører til stemping og til starten på en "afvigerkarriere" – en tænkning, der siden 1980erne har ført til en kontinuerlig diskussion om, hvorvidt udviklingen og indlæringen hos børn med problemer bedst understøttes i almenskolen eller i specialskolen/-specialklassen. "Integration" og siden Salamanca-erklæringen i 1994 "undervisningsdifferentiering", "rummelighed" og "inklusion" er begreber, der knytter sig til denne diskussion. I FN's Handicapkonvention fra 2007 – ratificeret i Danmark i 2009 – understreges det, at alle børn har ret til at være del af et fællesskab, og at alle lande er forpligtet til at sikre et uddannelsessystem på alle niveauer - et uddannelsessystem uden diskrimination og på grundlag af lige muligheder. I Danmark er STU-uddannelsen (Særlig Tilrettelagt Ungdomsuddannelse) blandt andet et udtryk herfor.

Ansvar for specialundervisning

Indtil 1980 ligger ansvaret for den vidtgående specialundervisning efter Folkeskolelovens § 20 stk. 2 i staten, hvorefter det overgår til amterne, mens ansvaret for specialundervisning af børn med "lettere" indlæringsvanskeligheder - Folkeskolelovens § 20 stk. 1 - ligger i kommunerne. Kommunerne overtager det samlede ansvar for al specialundervisning og specialpædagogisk bistand fra 2007, hvor amterne nedlægges. Den konkrete organisering og indholdet i specialundervisningen gennem tiden afhænger imidlertid af bekendtgørelser og vejledninger i forbindelse med diverse lovgivninger.

Frem til 1990 er specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand beskrevet i forskellige bekendtgørelser afhængig af barnets handicap, men i 1990 udstedes den såkaldte enhedsbekendtgørelse. Det er herefter ikke længere barnets diagnose, men alene en samlet vurdering af barnets behov og udbytte af undervisningen, der er afgørende for, om barnet skal tildeles særlig støtte eller ej. Fra at det kun var børn med "klassiske" handicaps som mental retardering og syns-, høre- og bevægevanskeligheder bliver det nu "karakteren og graden" af barnets funktionsvanskeligheder, der afgør, om det har krav på vidtgående specialundervisning.

I begyndelsen af 1990erne får udbredelsen af den neuropsykologiske viden betydning for forståelsen af barnets udvikling og adfærd i praksis. Flere og flere børn med trivsels- og adfærdsproblemer henvises til børnepsykiatrisk undersøgelse, hvor diagnoserne autismespektrumforstyrrelse og ADHD ofte stilles som forklaring på barnets vanskeligheder. Med udviklingen af neuropsykologisk viden placeres forklaringen på udviklings- og indlæringsproblemer igen i højere grad i barnet – og omgivelsernes og relationens betydning for barnets udvikling mindskes. Resultatet heraf bliver blandt andet, at henvisningsfrekvensen til specialundervisning i specialskoler eller specialklasser stiger – nu med nye diagnoser som baggrund - en udvikling, der er fortsat op igennem 1990erne og til i dag.

Et positivt resultat af den ny viden er, at der udvikles en særlig pædagogik, "autismepædagogik", der støtter børn med en udviklingsforstyrrelse i at udvikle sig.

Stigningen i antallet af elever i specialundervisningen

Som tidligere nævnt er antallet af børn, som i dag modtager specialundervisning uden for den almindelige klasse, steget voldsomt de senere år på trods af hensigtserklæringer om "skolen for alle". I slutningen af 1980erne blev ca. 1 pct. af børnene undervist i specialskoler eller specialklasser mod ca. 3,8 pct. i dag. Antallet af børn, der henvises til specialundervisning, er på 10 år steget med næsten 50 pct. til omkring 25.000 i dag. Og kurven stiger fortsat. Niels Egelund kalder det stigende behov for specialundervisning for "et mangelhovedet uhyre", som man ikke ved, hvor kommer fra. Kun ved man, at det ikke er børn med klassiske handicaps som mental retardering og syns- eller hørehandicap, der tegner sig for stigningen. Den kommer ifølge Undervisningsministeriets statistik fra kategorien "AKT-elever", der dækker over elever med diagnoser inden for autismespektret og ADHD samt elever med andre psyko-sociale vanskeligheder. Der fødes i dag langt flere børn med lav fødselsvægt, som overlever på grund af viden og teknologi. En lav fødselsvægt kan medføre indlæringsvanskeligheder og behov for særlig støtte, når barnet starter i skolen. Herudover er forældre til børn med udviklingsvanskeligheder i dag mere vidende og får i forskellige netværk rådgivning, der medfører, at de stiller langt større krav end tidligere, herunder krav om specialundervisning og diagnosticering.

Den øgede diagnosticering forklarer imidlertid ikke alene stigningen i antallet af børn, der henvises / modtager specialundervisning. Andre faktorer spiller også ind. For eksempel det "Sputnik-chock" der rammer den danske offentlighed i begyndelsen af 1990erne med de første internationale Pisa-tests, der viser, at danske børn ikke er så gode til at læse og regne som børn i en række af de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Folkeskolens fokus ændres fra dette tidspunkt fra at have haft et alment dannende sigte til at få et mere individuelt fag-fagligt. Det øgede krav om fag-faglighed fra samfund og forældre gør, at der bliver mindre plads til det "anderledes" barn i den almindelige klasse. Dette på trods

af at der i forbindelse med justering af Folkeskoleloven i 1993 stilles krav om undervisningsdifferentiering i almenundervisningen - og på trods af ny viden om specialundervisningsmetoder. I dag ses endvidere, at nogle forældre forsøger at få skolen til at fjerne et barn fra en almindelig klasse, hvis de mener, at barnet forhindrer deres eget barn i at lære.

Selv om diagnosetænkningen igennem en årrække har medført, at forklaringen på et barns vanskeligheder lægges hos barnet, ses i dag også andre retninger inden for børnepsykiatrien. Ifølge børn- og ungepsykiater Søren Herz har der været en tendens til at reducere og adskille bio-psyko-sociale og kulturelle fænomener, der hænger sammen og skal forstås i deres helhed. Frem for at anskue problemadfærd som spejlbilleder på samfundsmæssige forhold er der en tendens til at forstå og beskrive problemadfærd i kategorier og for nogle typer af vanskeligheder i diagnostiske kategorier. Ved at vælge en sådan måde at beskrive børn i vanskeligheder på risikerer man at glemme, at ethvert barn med handicap også er et "almindeligt barn" med de følelser, oplever, tanker, som alle børn har. Det, som umiddelbart forekommer som adfærdsvanskeligheder og som manglende forudsætninger eller fejludvikling, kan også opfattes som en invitation til omgivelserne om at forholde sig nysgerrigt og kreativt til, hvordan fællesskabet bedst kan bidrage til udvikling og forandring.

Den norske skoleforsker Thomas Nordahl har udviklet den såkaldte LP-model (Læringsmiljø og pædagogisk analyse), som argumenterer for inkluderende praksisser i skolen. Modellen har udgangspunkt i systemisk tænkning - lærerne arbejder systematisk med læringsmiljøet i klassen, analyserer de opretholdende faktorer og finder frem til fælles handlemåder og strategier for at løse problemadfærden. Forskningen har vist, at elever i skoler, der bruger LP-modellen, har fået en bedre relation til hinanden og til deres lærere. Skolen oplever mindre uro og færre konflikter i undervisning, klasse miljøet bliver mere inkluderende, eleverne opnår bedre karakterer, og omfanget af mobning reduceres.

Inklusion eller eksklusion?

Det har været diskuteret de sidste mange år, om den specialpædagogiske indsats skal ske så tæt på normalmiljøet som muligt eller i specialskoler/-klasser. I en debatbog fra 2004 stilles spørgsmålet, om ikke segregering er nødvendig og rigtig for nogle børn? Fordi det for alle børn er vigtigt at være i et miljø eller en sammenhæng, hvor de kan "spejle" sig. Spørgsmålet er herefter, hvad forudsætningen for at kunne "spejle" sig er? Hvis man antager, at spejling forudsætter samvær mellem jævnbyrdige, er det en forudsætning, at børn med særlige behov er sammen med andre børn med særlige behov - i eksempelvis en specialklasse eller specialskole eller i grupper i den almindelige klasse. I en undersøgelse om specialundervisnings-elevens skolegang og tiden efter foretaget af AKF i form af interview med unge og deres forældre er konklusionen, at de fleste unge i undersøgelsen udtrykker stor lettelse og tilfredshed med - efter flere år med nederlag og marginalisering - at være sluppet ud af den "rummelige" almen-undervisning og ind i et specialmiljø, hvor de trives, fordi de her er sammen med andre børn på samme udviklingsmæssige niveau, hvad enten det drejer sig om det sociale eller faglige område. Nogle unge udtrykker dog utilfredshed med den faglige undervisning i specialtilbuddet.

I EVA rapporten "Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning" påpeges paradokset, at på trods af at der i en årrække har været fokus på at gøre almenskolen mere rummelig og inkluderende, henvises stadig flere elever til specialundervisning uden for den al-

mindelige klasse. Ifølge EVA står kommunerne derfor med en todelt opgave efter kommunalreformen:

1) at fastholde og udvikle kvaliteten i den såkaldte normalklasse, så alment skolen bliver i stand til at gennemføre den undervisningsdifferentiering og sociale inklusion, der er en forudsætning for, at flere børn forbliver i alment skolens miljø.

2) at udvikle kvaliteten i specialundervisningen i specialklasser, specialskoler og af enkeltintegrerede elever i normalklasser. Det gælder både den tidligere amtslige specialundervisning og den tidligere § 20 stk. 1 specialundervisning, som nu lovgivningsmæssigt er samlet i Folkeskolelovens § 20 stk. 2.

Det er ikke muligt entydigt at afgøre, om inklusion eller eksklusion eller det ene eller andet specialundervisningstilbud er det bedste for børn med særlige behov. Hvad der er det bedste tilbud for barnet vil fra en faglig vinkel altid afhænge af den enkelte elevs forudsætninger (fagligt, personlighedsmæssigt og socialt), af forældrenes ønsker og af den enkelte skoles kultur og indretning af undervisnings- og læringsmiljø. Overordnet vurderer de fleste PPR kontorer, at antallet af børn, der i dag ekskluderes fra alment skolen, er for stort.

Folkeskolen befinder sig således i et krydspres mellem forældre, lærere og pædagoger, eksperter og politikere.

”Specialundervisning på ny”

Børne- og Kulturchefforeningen præsenterede i 2008 en 10-punkts plan for den fremtidige udvikling på specialundervisningsområdet på baggrund af de kraftigt stigende udgifter til specialundervisning.

I planen nævnes ti fokusområder:

- Klarere politiske mål og fastsættelse af serviceniveau centralt og lokalt
- Mål- og rammestyring af området – sammenhæng mellem normal- og specialområdet
- Større og bedre samspil mellem skole-børne- og familieområdet i kommunerne
- Behov for lederskab
- Inkluderende praksis
- Altid opstilling af alternative handlingsplaner
- Metodeudvikling på specialundervisningsområdet
- Opstil klare forventninger til forældre – også dem med få ressourcer
- Efteruddannelse af personalet
- Større statsligt engagement

3.2. Organisering

Politisk organisering

Specialundervisning ligger i alle seks kommuner under et udvalg, som dækker både normal- og specialområdet for børne-, unge- og skoleområdet. Alt vedrørende børn og unge er altså forankret i det samme udvalg.

Tabel 3.1. Oversigt over politisk organisering af specialundervisning

Gentofte	Gladsaxe	Greve	Helsingør	Hillerød	Høje-Taastrup
Børne- og Skoleudvalget	Børne- og Undervisningsudvalget	Børne- og Ungeudvalget	Børne- og Ungeudvalget	Børne- og Familieudvalget	Børne- og ungdomsudvalget

Administrativ organisering

I fem af kommunerne hører alt vedrørende børn, unge, skole og fritid under samme direktør. Gentofte Kommune adskiller sig herfra og har områderne under forskellige direktørområder.

Tabel 3.2 Opgaver under samme direktørområde som specialundervisning

	Opgaver under direktørområdet
Gentofte Kommune	Folkeskoler Fritidsordninger Specialskole Ungdomsskole Fritidscentre Kommunes idræts- og fritidsfaciliteter
Gladsaxe Kommune	Skoleafdelingen Daginstitutionsafdelingen Familie og Rådgivning (inkl. drift af tilbud, Sundhedsplejen, Tandplejen, PPR og Støttepædagogkorps) Kultur og fritid Økonomi og Administration
Greve Kommune	Center for skoler Center for børn og familier Center for kultur og fritid Center for dagtilbud Servicecentret

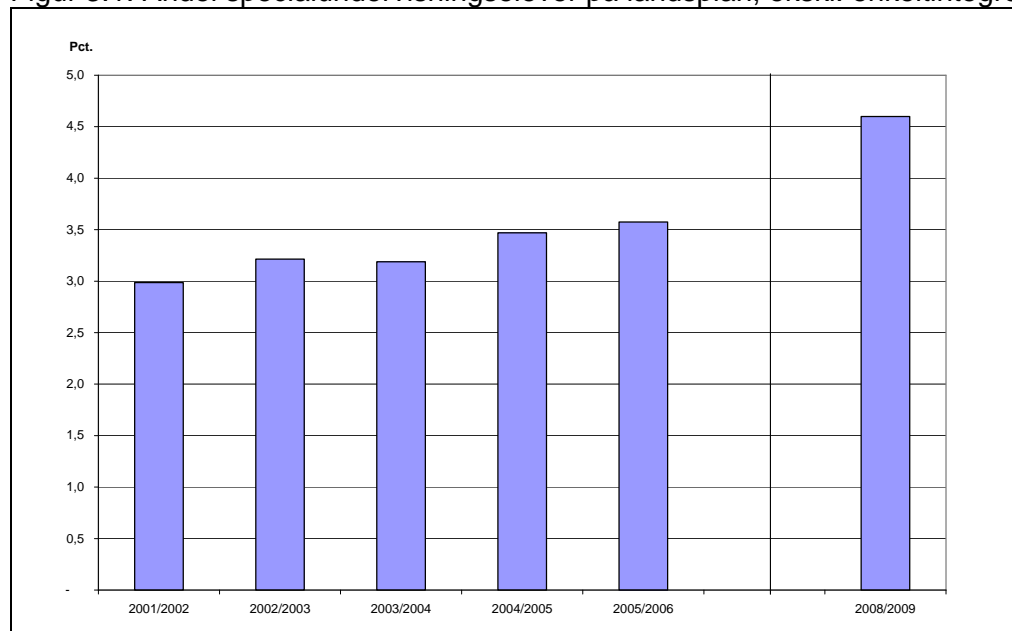
Helsingør Kommune	Folkeskoler Heldagsskoler Ungdomsskoler Daginstitutioner og den kommunale dagpleje Tandpleje og sundhedspleje Pædagogisk Udviklingscenter Ungdomsvejledning Børne- og Ungerådgivningen
Hillerød Kommune	Børn Familier Kultur
Høje-Taastrup Kommune	Folkeskolen Dagtilbud Fritid og kultur Pædagogisk udvikling Social indsats, herunder også børn med handicap PPR Sundhedspleje Børnetandpleje

3.3. Demografi og rammebetingelser

Udviklingen på landsplan

Det er den generelle opfattelse, at flere og flere elever ekskluderes til specialundervisning. Ændringen af opgavefordelingen i forbindelse med kommunalreformen gør det svært at sammenligne udviklingen over en længere tidsperiode. Udviklingen fra 2001 til 2006 viser en stigende tendens i andelen af elever, som modtager specialundervisning, jf. figur 3.1. En sammenligning over databruddet indikerer, at den stigende tendens er fortsat efter 2007. I skoleåret 2008/09 var der således 4,6 pct. af eleverne på landsplan, som modtog specialundervisning, ekskl. enkeltintegrerede elever.

Figur 3.1. Andel specialundervisningselever på landsplan, ekskl. enkeltintegrerede elever



Kilde: Undervisningsministeriet

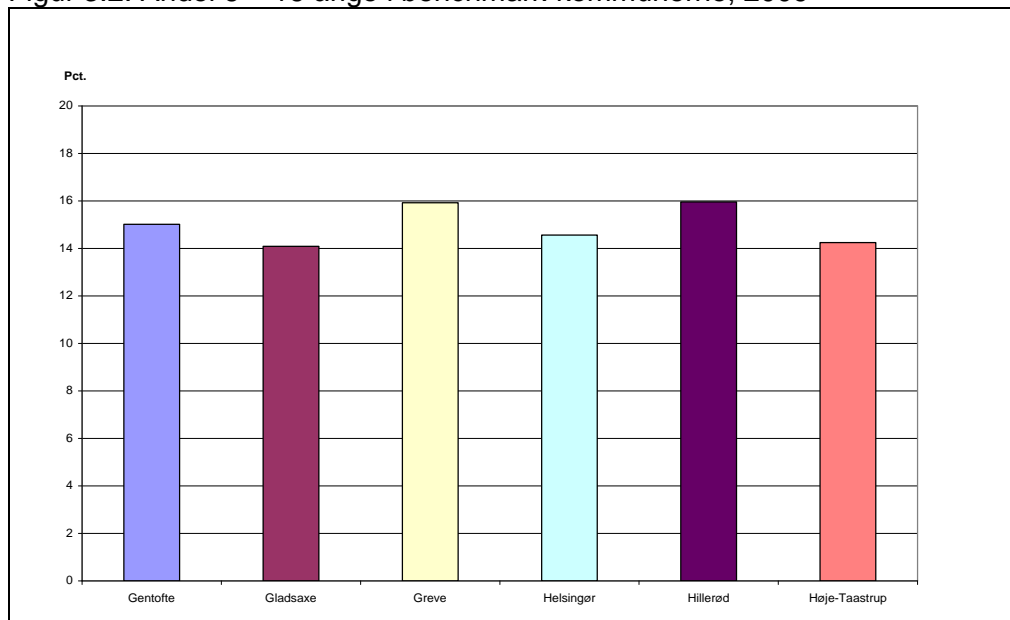
Anm.: Tallene for 2001/2002 – 2005/2006 dækker elever, som modtager alm. specialundervisning i specialklasse og vidtgående specialundervisning/svært handicappede. Tallene for 2008/2009 dækker specialundervisningselever i specialklasser i den almindelige folkeskole og i specialskoler. På grund af kommunalreformen er der et databrud mellem 2005/2006 og 2008/2009.

Rammebetingelser

Udgifter til specialundervisning i den enkelte kommune påvirkes af en række rammebetingelser. Der er tale om en række faktorer, som kommunerne oplever, har en indflydelse, når forskellene i udgifterne kommunerne imellem skal forklares. Ud over andelen af 6-16 årige er det rammebetingelser, som beskriver kommunernes socioøkonomiske sammensætning.

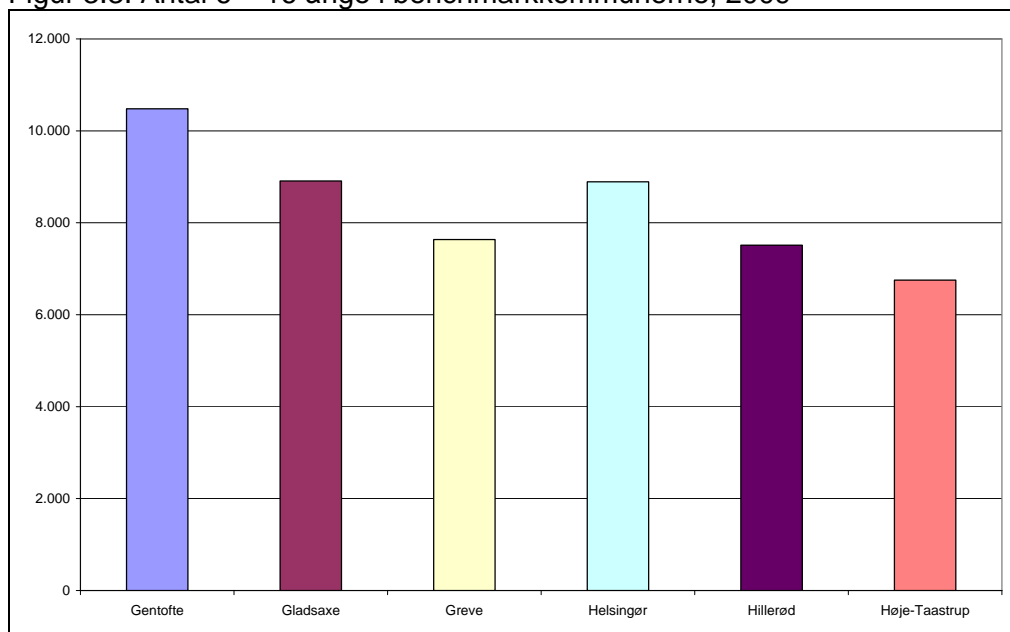
De 6 kommuner i benchmark-samarbejdet ligger meget ens i andelen af 6-16 årige svingende fra Gladsaxe Kommune, som har godt 14 pct. 6-16 årige, til Hillerød Kommune, som har 16 pct., jf. figur 3.2. Selvom andelen af 6-16 årige er forholdsvis ens, er forskellen mellem antallet af 6-16 årige større på grund af kommunernes forskellige størrelse, jf. figur 3.3.

Figur 3.2. Andel 6 – 16 årige i benchmark-kommunerne, 2009



Kilde: Danmarks Statistik

Figur 3.3. Antal 6 – 16 årige i benchmarkkommunerne, 2009



Kilde: Danmarks Statistik

Det er imidlertid ikke alene andelen af personer i aldersgruppen 6-16 år, som har indflydelse på udgiften til specialundervisning. Udgifterne hænger også sammen med andre rammebetingelser.

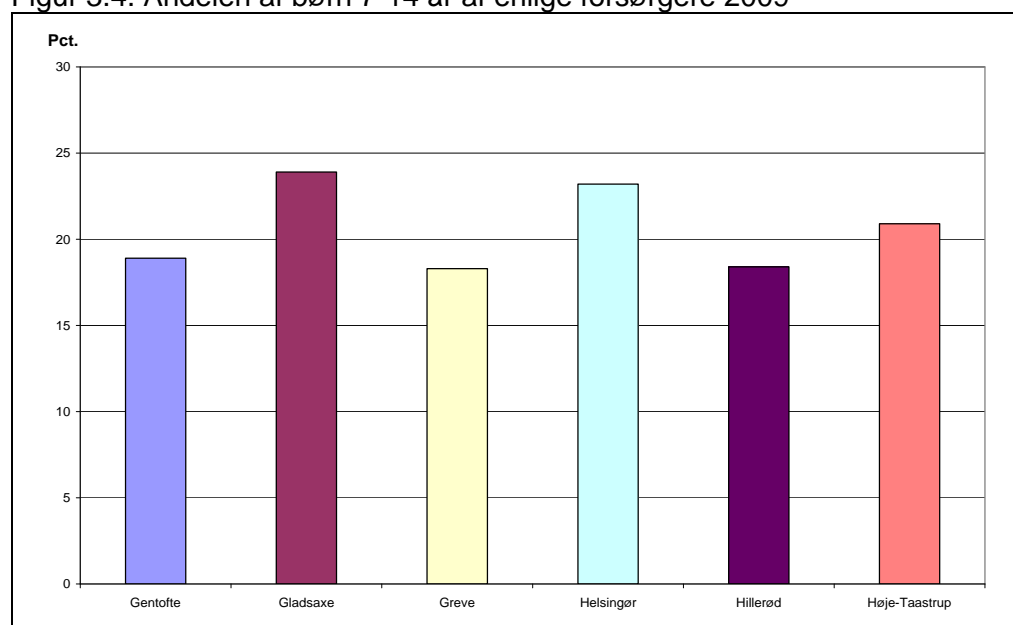
På baggrund af beregninger lavet af ECO Nøgletal viser det sig, at udgifterne på hele skoleområdet påvirkes af følgende rammebetingelser:

- Andel børn af enlige forsørgere
- Andel tosprogede elever i folkeskolen
- Indbyggertal (logaritmisk): Udgiftsniveauet reduceres i takt med stigende indbyggertal på grund af stordriftsfordele.

I alt forklarer rammebetingelserne 55 pct. af forskellene i kommunernes nettodriftsudgifter til hele folkeskoleområdet pr. 6-16-årig.

Arbejdsgruppen antager, at de to første parametre har indflydelse på udgifterne til specialundervisning. Det vurderes imidlertid ikke, at indbyggertallet påvirker forskellene i kommunernes nettodriftsudgifter til specialundervisning pr. 6-16-årig. Det er ikke opgjort, hvor stor en andel af forskellene på specialundervisningsområdet, der kan forklares af ovenstående kriterier.

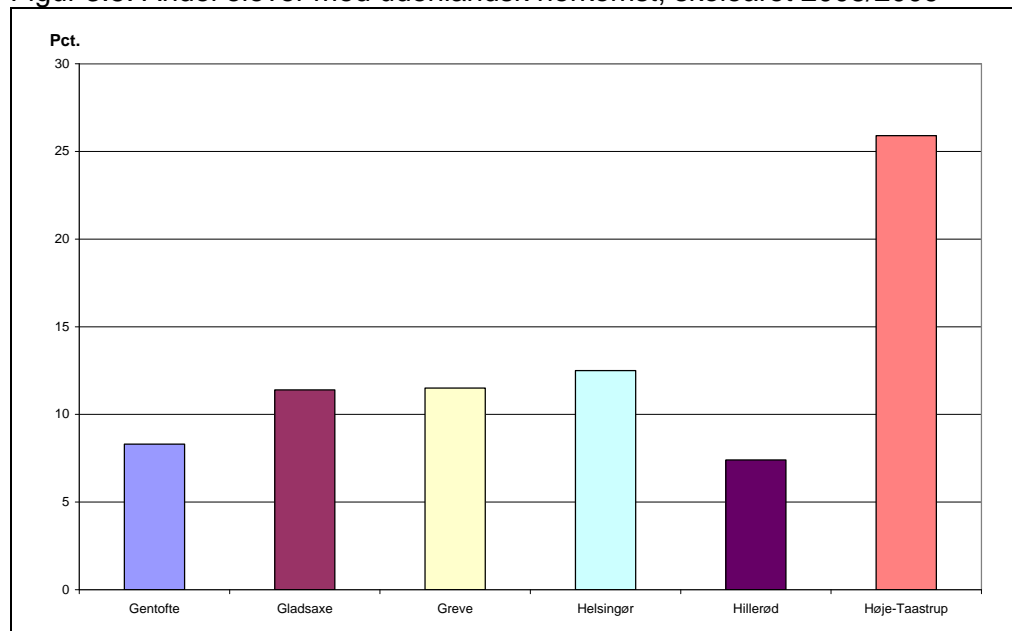
Figur 3.4. Andelen af børn 7-14 år af enlige forsørgere 2009



Kilde: ECO Nøgletal

Kommunernes udgiftsniveau på specialundervisningsområdet antages at øges, når andelen af enlige forsørgere stiger, idet børn af enlige forsørgere oftere har sociale problemer og dermed er mere ressourcekrævende. Gladsaxe og Helsingør kommuner har med omkring 23 pct. den højeste andel af børn af enlige forsørgere, mens Greve og Hillerød kommuner ligger lavest med omkring 18 pct., jf. figur 3.4.

Figur 3.5. Andel elever med udenlandsk herkomst, skoleåret 2008/2009



Kilde: ECO Nøgletal

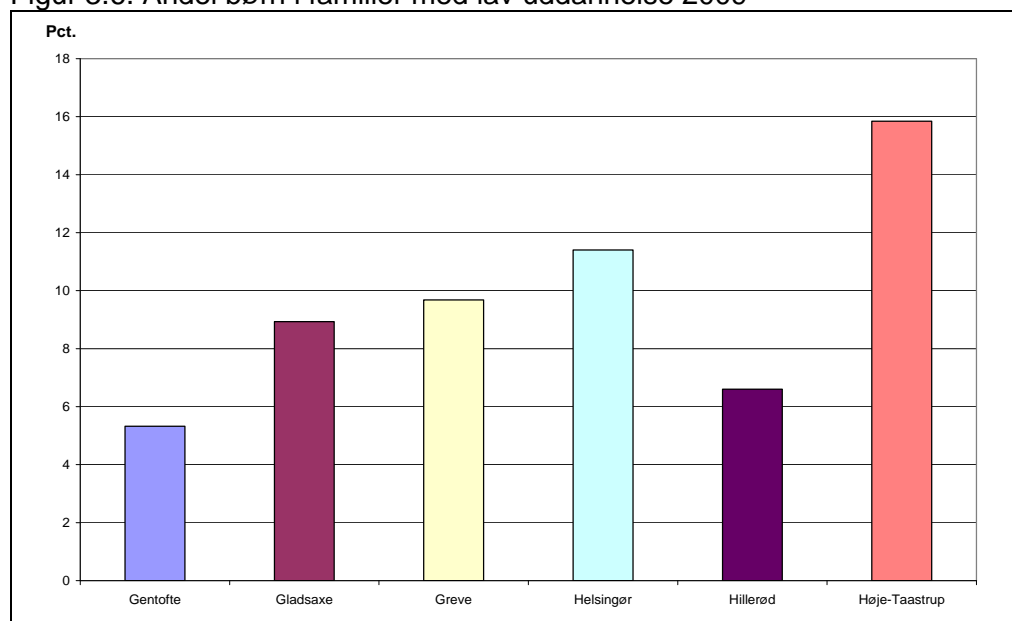
Anm.: Indvandrere og efterkommere i pct. af elever i alt i alle skoletyper. 'Alle skoletyper' dækker folkeskoler, kommunale ungdomsskoler og ungdomskostskoler, friskoler og private grundskoler, efterskoler, dagbehandlings-tilbud og specialskoler.

Også andelen af elever med udenlandsk herkomst antages at påvirke udgiftsniveauet på specialundervisningsområdet. Det forventes således, at udgiftsniveauet øges, når andelen af elever med udenlandsk herkomst stiger. På denne rammebetingelse er der store forskelle kommunerne imellem. Gentofte og Hillerød kommuner ligger således lavest med hhv. 8 og 7 pct. af eleverne, mens Høje-Taastrup Kommune med 26 pct. har den højeste andel elever med udenlandsk herkomst, jf. figur 3.5.

En anden faktor, som kan have indflydelse på forskellene i udgiftsniveauet kommunerne imellem, er andelen af børn i familier med lav uddannelse. Jo større andel af børn i familier med lav uddannelse, jo højere forventes udgifterne til specialundervisning at være.

Der er stor forskel i andelen af børn i familier med lav uddannelse i de seks benchmark-kommuner. Høje-Taastrup Kommune ligger således højest med en andel på 15,8 pct., mens Gentofte og Hillerød kommuner ligger lavest med en andel på hhv. 5,3 og 6,6 pct., jf. figur 3.6.

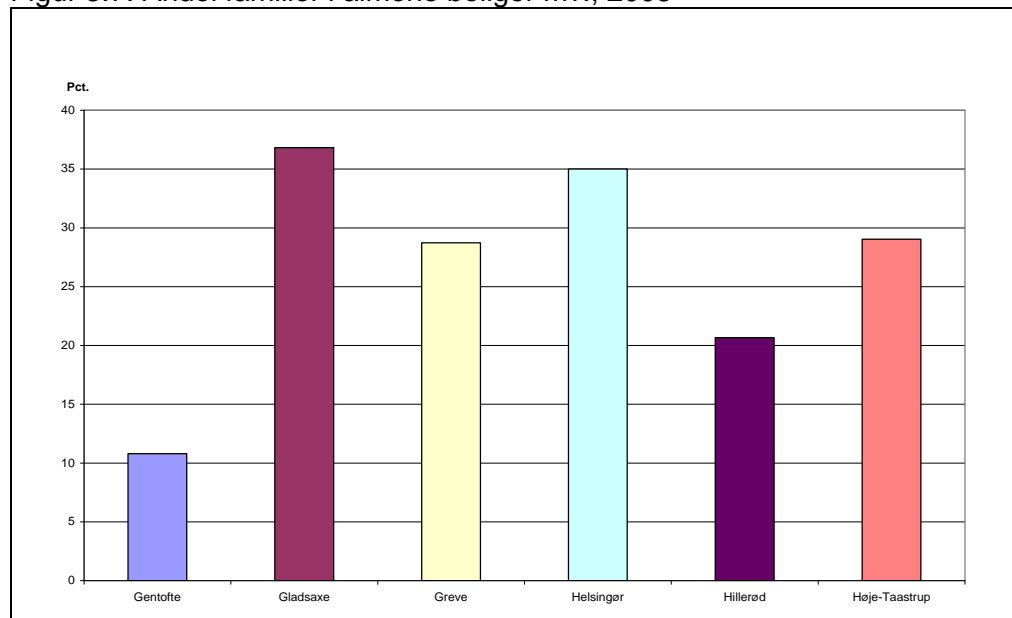
Figur 3.6. Andel børn i familier med lav uddannelse 2009



Kilde: ECO Nøgletal

Anm.: Antal børn mellem 0 og 16 år pr. 1. januar 2009 i familier, hvor den højeste fuldførte uddannelse på optællingstidspunktet for de voksne er grundskole eller uoplyst i pct. af hjemmeboende børn jan. 2009. Familier kan bestå af en eller flere personer. Kriteriet indgår i opgørelsen af udgiftsbehovskriterier i forbindelse med beregningen af udligning og tilskud 2010.

Figur 3.7. Andel familier i almene boliger mv., 2008



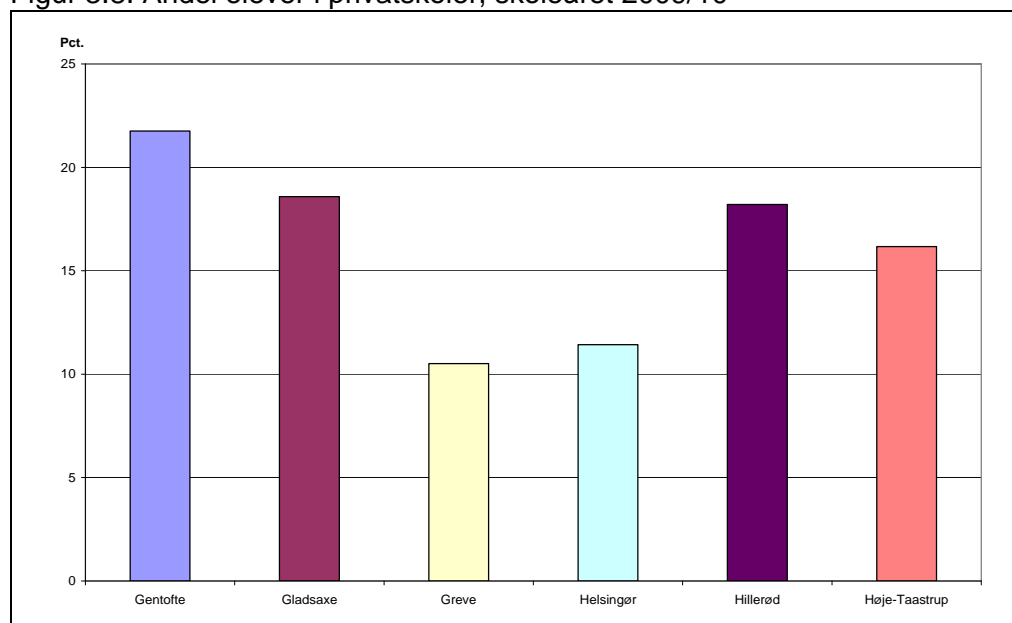
Kilde: ECO Nøgletal

Anm.: Antal familier, der den 1. januar 2008 bor i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, privat udlejning med mangler og sommerhuse i pct. af familier. Familier kan bestå af en eller flere personer. Kriteriet indgår i opgørelsen af udgiftsbehovskriterier i forbindelse med beregningen af udligning og tilskud 2010.

Andelen af familier i almene boliger mv. antages også at have indflydelse på forskellene i udgifterne til specialundervisning. Jo højere andel, jo højere forventes udgifterne til specialundervisning at være. Gladsaxe og Helsingør kommuner har den højeste andel familier i

visse boligtyper med hhv. 36,8 og 35 pct., jf. figur 3.7. Lavest ligger Gentofte Kommune med 10,8 pct.

Figur 3.8. Andel elever i privatskoler, skoleåret 2009/10



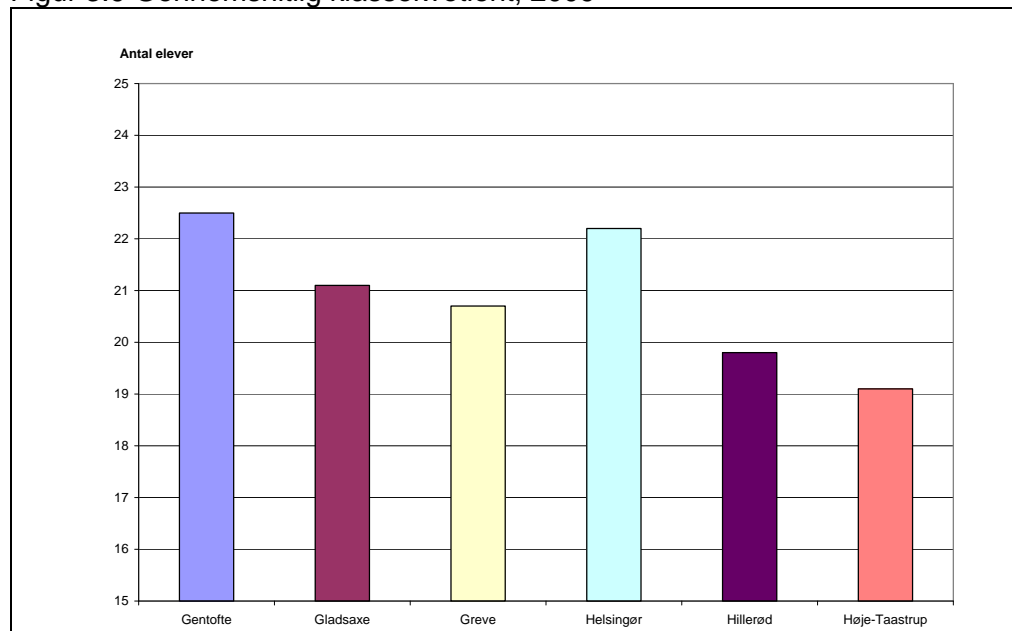
Kilde: Kommunernes egne opgørelser og Danmarks Statistik

Anm.: Andel elever på privatskole (6-16 årige) i egen kommune eller i en anden kommune.

Der er store forskelle på, hvor stor en andel af de 6-16 årige i de seks kommuner der går på privatskole, jf. figur 3.8. Andelen svinger fra 11 pct. i Greve Kommune til 22 pct. i Gentofte Kommune. Andelen af privatskoleelever påvirker ikke den samlede udgift til specialundervisning i kommunerne. Derimod påvirkes udgiften til specialundervisning pr. elev i folkeskolen af privatskoleandelen. Det antages, at det primært er de fagligt og socialt stærke elever, som går i privatskole, mens de elever, som modtager specialundervisning, oftest går i folkeskolen. Hvis en stor andel af de 6-16 årige i en kommune går i privatskole, bliver udgiften til specialundervisning pr elev i folkeskolen således 'for høj', idet en stor del af de elever, som ikke modtager specialundervisning, udgår af beregningen. Da der er så stor forskel på andelen af privatskoleelever i de seks kommuner, er det derfor væsentligt at lave sammenligningerne på baggrund af antallet af 6-16 årige, hvor alle skolesøgende børn i en kommune indgår, frem for på baggrund af antallet af folkeskoleelever i kommunens skoler.

Kommunerne vurderer, at rummeligheden i normalsystemet er en faktor, som har indflydelse på forskellene i kommunernes nettodriftsudgifter til specialundervisning pr. 6-16-årig. Det antages, at den gennemsnitlige klassekvotient i normalsystemet kan have en indflydelse på rummeligheden, således at jo højere den gennemsnitlige klassekvotient er, jo flere elever ekskluderes til specialsystemet.

Figur 3.9 Gennemsnitlig klassekvotient, 2009



Kilde: ECO Nøgletal

Anm.: Gennemsnit af faktisk klassekvotient i 2008/2009 og forventet klassekvotient i 2009/2010

Høje-Taastrup Kommune har den laveste gennemsnitlige klassekvotient med et gennemsnit på 19,1 elev, mens Gentofte Kommune har den højeste med et gennemsnit på 22,5, jf. figur 3.9.

Andre og vanskeligt målbare forhold, som kan medvirke til en forøgelse i antallet af specialskoleelever, er den tiltrækningskraft, som kommuner med mange specialundervisningsinstitutioner har på familier med handicappede børn i forbindelse med flytning. Det gælder bl.a. Gladsaxe, Helsingør og Hillerød kommuner, som har mange regionale specialundervisningsinstitutioner.

Sammenfatning

Selvom antallet af 6-16 årige svinger forholdsvis meget de seks kommuner imellem, så er der ikke stor forskel på de 6-16 åriges andel af befolkningen i de seks kommuner.

Derimod kan der ses større forskelle mellem de rammebetingelser, der beskriver befolkningssammensætningen i kommunerne. De seks kommuners forskellige rammebetingelser kan synliggøres ved at se på det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Tabel 3.3 Socioøkonomisk udgiftsbehov pr. indbygger 2010

	Gentofte	Gladsaxe	Greve	Helsingør	Hillerød	Høje-Taastrup	Hele landet
Socioøkonomisk udgiftsbehov pr. indbygger	68	104	89	109	69	116	100

Kilde: ECO Nøgletal

En kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov er et forsøg på at vise, hvor store kommunens udgiftsbehov 'burde' være i forhold til udgiftsbehovet på landsplan set på baggrund af den socioøkonomiske struktur i kommunen.

Hvis det socioøkonomiske udgiftsbehov er under 100, tilsiger kommunens rammebetingelser, at kommunens udgifter 'bør' ligge under landsgennemsnittet på områder, der påvirkes af den socioøkonomiske sammensætning i kommunen, og modsat hvis det socioøkonomiske udgiftsbehov er over 100.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov viser samme billede, som var forventet på baggrund af de viste rammebetingelser, men viser samtidig niveauforskellen kommunerne i mellem, jf. tabel 3.3. Således har Gentofte, Greve og Hillerød kommuner et socioøkonomisk udgiftsniveau under landsgennemsnittet, Gladsaxe Kommune ligger lige over landsgennemsnittet, mens Helsingør og Høje-Taastrup kommuner har et socioøkonomisk udgiftsniveau over landsgennemsnittet.

4. Økonomi og ressourcestyring

I dette kapitel sammenlignes og analyseres kommunernes udgifter til (vidtgående) specialundervisning i perioden 2007 til 2009.

4.1. Baggrund

Indtil 2007 var finansieringen af vidtgående specialundervisning delt mellem amter og kommuner efter 'grundtakstmodellen', som indebærer, at amtet finansierede udgifter over et vist niveau. Indtil 2007 ansøgte den enkelte kommune om at få bevilget støtte til det enkelte barn. Det kunne enten være i form af indstilling til en landsdels/landsdækkende specialskole – en amtslig gruppeordning på en folkeskole i egen/anden kommune – eller til enkeltintegreret undervisning. Behovet for støtte til den enkelte elev blev således vurderet af såvel en kommunal som amtslig instans. Det kan ikke udelukkes, at det tidligere to-instans system har haft en dæmpende effekt på udgiftsudviklingen, og dermed begrænset det udgiftspres, der implicit ligger i et system med faste takster – uanset støttebehov.

I begyndelse af 00'erne skete der en omlægning af finansieringen, hvorefter kommunernes betaling for enkeltintegreret undervisning steg markant, hvilket fik flere kommuner til at undlade at ansøge om støtte til enkeltintegration, da udgifterne var betydelige (ca. 170 – 185.000 kr.). Frem til 2007 skete der således en "gradvis" opbygning / hjemtagning af "de lettere" enkeltintegrerede elever til kommunerne.

Efter kommunalreformen i 2007 har kommunerne valgt at strukturere indsatsen forskelligt, herunder opbygning af nye tilbud mv. Der er i mange tilfælde sket en sammensmeltning af de forskellige tilbud. Sammensmeltningen er ofte understøttet af bestræbelserne på at inkludere eleverne i den almindelige undervisning. De tidligere velkendte begreber som "amtsgrupper", specialklasser samt landsdels/landsdækkende tilbud er således ændret i forhold til deres oprindelige betydning.

Den hidtidige kontoplan opbygning – baseret på betaling til amter for specialundervisning – mistede en del af sin relevans, og der er ikke siden sket en egentlig revision af kontoplanen. Et tilbud som f.eks. enkeltintegreret undervisning kan i dag enten være en del af bevillingen til skolerne, et beløb afsat som rådighedsbeløb til særlige institutioner eller som en reserve til fordeling efter ansøgning, placeret under fællesudgifter eller andet sted.

Kommunalreformen og de nye former for tilbud til elever med særlige behov for støtte, kombineret med ønsket om at integrere dem i normalundervisningen, giver således vanskeligheder, når man søger at sammenligne udgifterne på tværs af kommunerne, da der ikke længere er samme entydige sammenhæng mellem aktivitet, kontering og udgift som tidligere. Benchmarkingproblemer er nærmere beskrevet sidst i kapitlet.

4.2. Udgifter til specialundervisning 2007-2009

Siden kommunerne overtog ansvaret for specialundervisningen i 2007 er benchmarkkommunernes udgifter samlet steget med 9,9 pct. fra 2007 til 2008 og yderligere 3,4 pct. fra 2008 til 2009 i faste priser, jf. tabel 4.1. De samlede udgifter er steget i alle kommuner fra 2007-09. Dog har udviklingen i Gladsaxe og Høje-Taastrup kommuner vist en stigning fra 2007-08, og et mindre fald fra 2008-09.

Tabel 4.1. Udgifter til specialundervisning 2007-09, kr. i 2009-priser

	Specialundervisning, alle udgiftstyper			Ændring 2007-2008, pct.	Ændring 2008-2009, pct.
	Regnskab 2007	Regnskab 2008	Regnskab 2009		
Gentofte	81.743.493	91.350.895	99.526.889	11,8	9,0
Gladsaxe	123.434.607	130.064.279	128.254.631	5,4	-1,4
Greve	75.838.801	83.896.225	88.848.388	10,6	5,9
Helsingør	72.056.435	80.224.899	89.791.870	11,3	11,9
Hillerød	70.292.366	79.651.365	79.739.992	13,3	0,1
Høje-Taastrup	86.256.432	94.754.749	92.895.739	9,9	-2,0
I alt	509.622.135	559.942.413	579.057.510	9,9	3,4

Kilde: Kommunernes egne tal

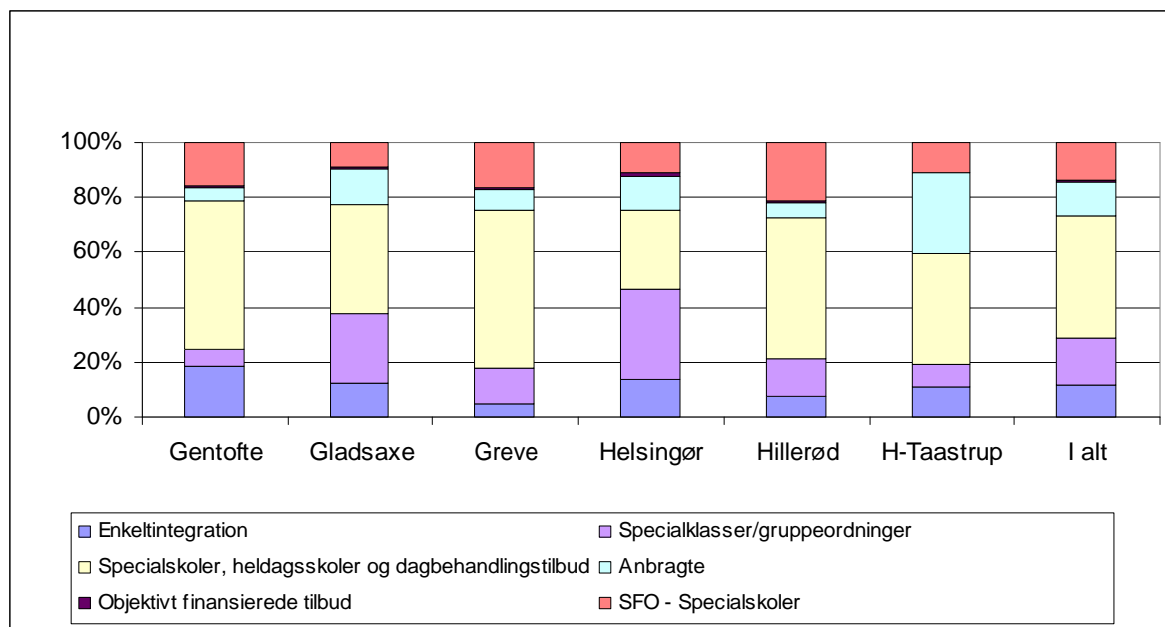
Anm.: Ex. kørselsudgifter.

Den faktiske udgiftsstigning har været størst i Gentofte og Helsingør kommuner og mindst i Gladsaxe og Høje-Taastrup kommuner, der decideret har haft fald i udgifterne fra 2008-2009. Samlet for de seks kommuner er der tale om en udgiftsstigning på 70 mio. kr. i faste priser fra 2007-2009.

Udgifterne til specialundervisning er opgjort på forskellige udgiftstyper:

- Enkeltintegration
- Specialklasser/gruppeordninger
- Specialskoler/heldagsskoler
- Anbragte børn
- Objektiv finansiering
- SFO - Specialskoler

Figur 4.1. Udgifter fordelt på udgiftstyper 2009



Kilde: Egne beregninger

Der er stor variation i udgiftssammensætningen kommunerne imellem, hvilket dels er begrundet i den historiske organisering i den enkelte kommune dels i forskelle i konteringspraksis og afgrænsninger jf. figur 4.1. Det generelle billede er dog, at den tilbudstype, der udgør største andel af udgifterne, er specialskoler/heldagsskoler og dagbehandlingstilbud. Eneste undtagelse er Helsingør Kommune. De andre tilbudstypers andel af de samlede udgifter varierer mellem de seks kommuner.

4.3. Begrebsafklaring og afgrænsninger

Arbejdsgruppen er i forbindelse med arbejdet med nøgletallene blevet opmærksomme på, at begreber, som synes ens, anvendes meget forskelligt i de seks kommuner. Gruppen er derfor nået frem til en definition, eller rettere en fælles forståelse, af følgende udgiftstyper:

Enkeltintegration

Enkeltintegration er den undervisningsstøtte, som elever modtager i klassen i den almindelige folkeskole. Støtten kan gives af en pædagog, en lærer eller en støttepædagog. Enkeltinte-

grerede timer gives til elever i kommunens egne skoler og til elever anbragt i pleje eller i døgninstitutioner i andre kommuner.

Praktisk hjælp, lægeordnede timer/"skubbetimer" er udeladt af opgørelsen, ligesom eventuelle støttetimer i SFO-ordninger er udeladt.

Specialklasser og gruppeordninger¹

Denne udgiftstype omfatter elever, som går i en form for specialklasse, enten i hele skoleforløbet eller periodevist, pga. adfærds-, kontakt- eller trivselsproblemer (AKT) eller på grund af ordblindhed eller tale- høreproblemer. Der findes mange varianter af denne slags tilbud, og der er et stort spænd i antallet af timer, undervisningsperiode(r), holdstørrelse, lærerintensitet og supplerende støtte.

Specialskoler/heldagsskoler og dagbehandlingstilbud

Kategorien omfatter elever i specialskoler og specialskoler-/klasser-/gruppeordninger beliggende i tilknytning til eller på en folkeskole. Målgruppen er elever med generelle indlæringsvanskeligheder samt elever med autismespektrumforstyrrelser eller ADHD – eller tilgrænsende vanskeligheder. Sidstnævnte grupper er som oftest undersøgt og har en diagnose. Kategorien indeholder også hjemmeboende børn og unge med svære socio-emotionelle vanskeligheder i dagbehandlingstilbud.

Anbragte

Kategorien omfatter elever, der er anbragt i familiepleje, døgninstitution eller socialpædagogisk opholdssted og som modtager specialundervisning. Visitationen sker på grundlag af Serviceloven og omkostninger til opholdsdelen afholdes i henhold hertil, mens specialundervisningsdelen er en undervisningsomkostning. For elever anbragt på døgninstitution eller i socialpædagogisk opholdssted finder undervisningen som oftest sted i institutionens interne skole.

Objektivt finansierede tilbud

Kategorien omfatter udgifter til tilbud/ydelser, som er omfattet af folkeskolelovens §20.3., hvorefter kommunerne skal finansiere en række lands- og landsdelsdækkende specialunder-

¹ Definitionen af henholdsvis Specialklasser/gruppeordninger og Specialskoler/heldagsskoler hænger ikke sammen med den praksis og organisering, der er i Gladsaxe Kommune. Gruppeordninger/specialklasser er mindre indgribende foranstaltninger end specialskoler (der ikke ligger på almindelige folkeskoler), hvorfor disse tilbud ikke kan indeholdes i samme kategori. Gladsaxe Kommunes økonomital afspejler derfor ikke disse definitioner fuldt ud.

visningstilbud i forhold til deres befolkningstal. Udgifterne skal registreres på en autoriseret funktion.

SFO – specialskoler

Omfatter elever, som går i en SFO i tilknytning til en specialskole.

Udgifter til transport

Transportudgifter indgår ikke i opgørelserne, idet arbejdsgruppen har vurderet, at de er svært sammenlignelige. Kørselsudgifterne afhænger af en lang række faktorer, herunder antallet af børn med transportbehov, afstanden til egne og omkringliggende kommuners specialskoler, andre kommuners benyttelse af samme (pga. solidariske kørselsordninger – jo færre elever der benytter kørselsordningen, desto dyrere bliver den for brugerne), den enkelte kommunes demografi og trafikale infrastruktur, skolernes antal og størrelse samt fordelingen af specialklasser og gruppeordninger.

Forbehold vedrørende ressourcetimer

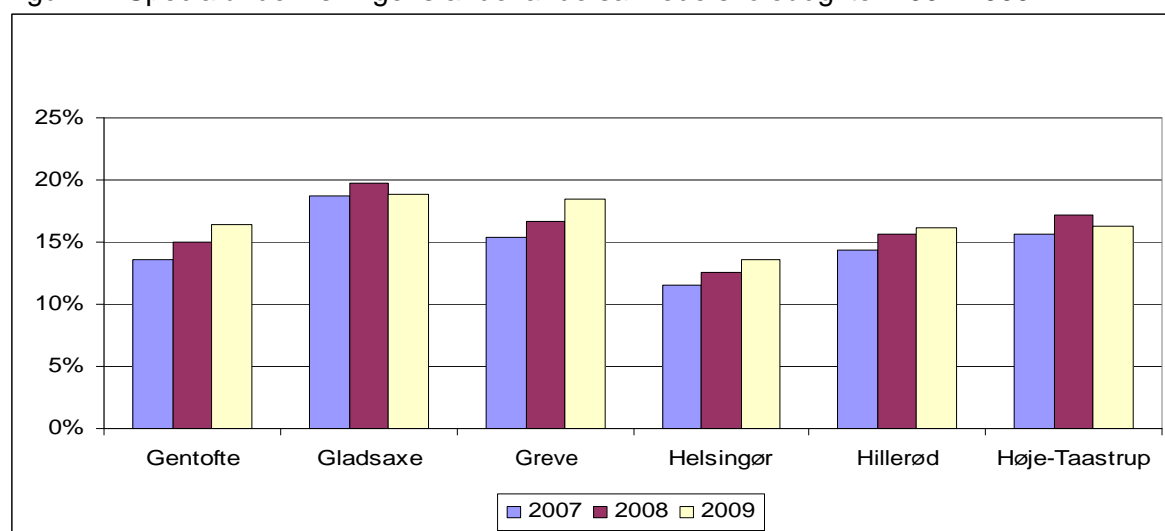
I flere kommuner bliver betydelige budgetmidler lagt ud til skolerne i deres almindelige budgetter til lokal specialundervisning i form af ressourcetimer, netværksmidler, tid til læse- og stavetimer mv. Disse midler indgår ikke i opgørelsen. Det er vanskeligt at opgøre, hvor stor en andel af midlerne, den enkelte skole anvender til støtte/specialundervisning, og en egentlig undersøgelse vil kræve, at hver enkelt skole redegør for sit forbrug. Afhængig af størrelsen af disse udgifter vil det overordnede udgiftsbillede være upræcist, og sammenligningerne i det følgende skal tages med det forbehold.

4.4. Udgiftsudviklingen 2007-2009

Udviklingen i de samlede udgifter

Specialundervisningens andel af de samlede udgifter til undervisning udgør ikke overraskende – i lyset af realvæksten på specialundervisningsområdet – en fortsat stigende andel af de samlede udgifter, jf. figur 4.2.

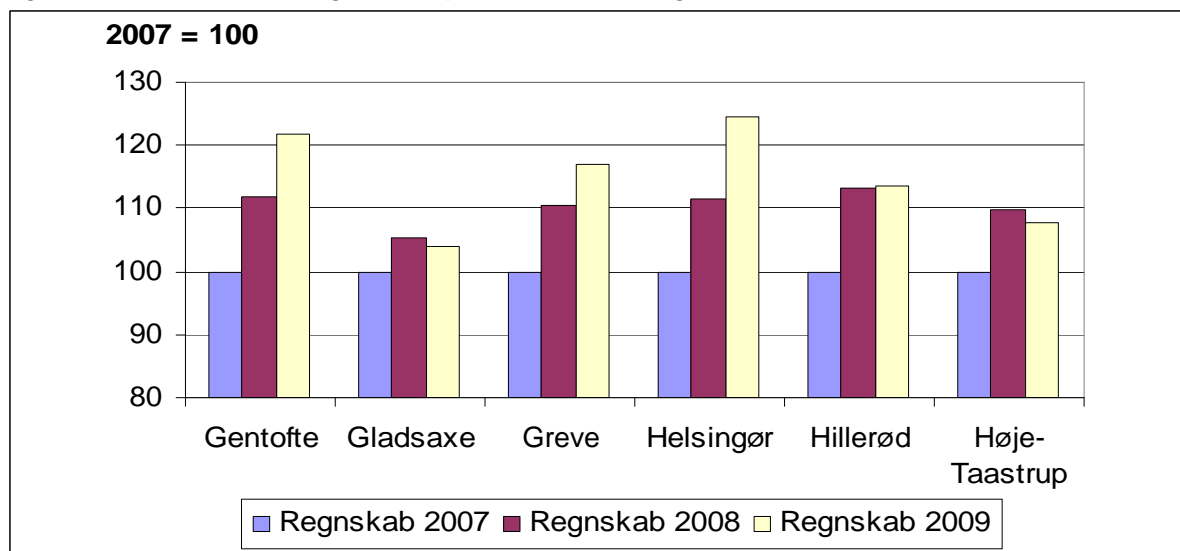
Figur 4.2 Specialundervisningens andel af de samlede skoleudgifter 2007-2009



Kilde: Egne beregninger

Udgifterne til specialundervisningen udgør i 2009 mellem 14 pct. (Helsingør Kommune) og 19 pct. (Gladsaxe og Greve kommuner) i kommunerne, men omfatter kun op til ca. 7 pct. af eleverne i kommunerne, jf. figur 4.4, hvorved en elev med behov for specialundervisning i gennemsnit er op til 3 gange mere ressourcetrækkende end en almindelig elev. I fire af kommunerne er specialundervisningens andel af de samlede skoleudgifter steget fra 2007-2009. Kun Gladsaxe og Høje-Taastrup kommuner har haft en faldende andel fra 2008-2009.

Figur 4.3. De samlede udgifter til specialundervisning 2007-2009, 2007 = 100



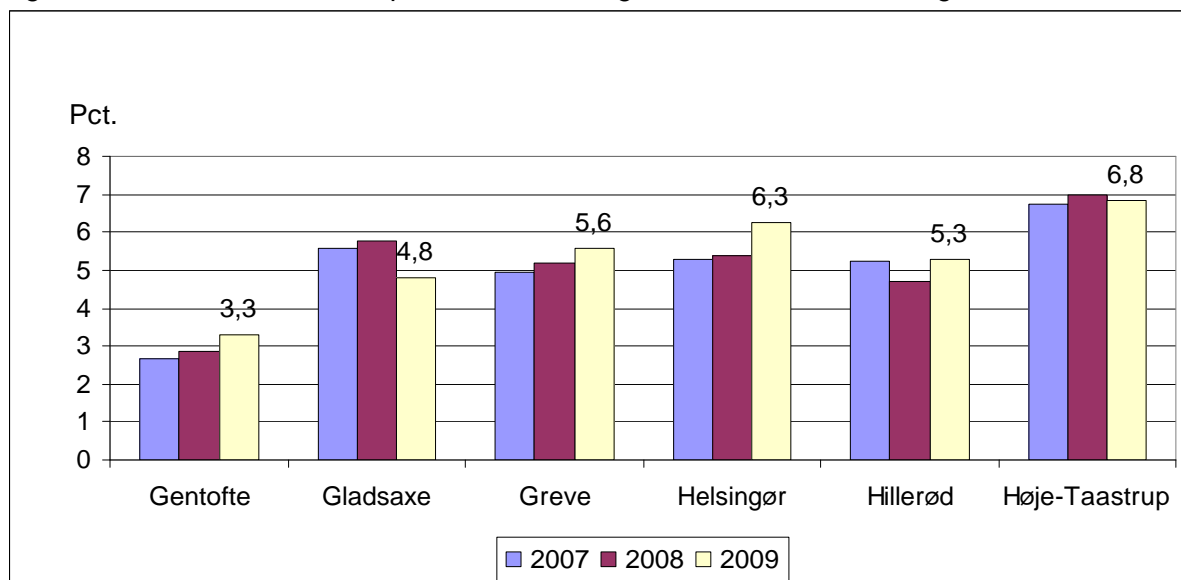
Kilde: Tabel 4.1

Alle kommuner bortset fra Gladsaxe Kommune har oplevet en markant stigning i udgiften til specialundervisning fra 2007 til 2009. Stigningen i Gentofte og Helsingør kommuner har været på godt 20 pct., men også Greve og Hillerød kommuner har oplevet en kraftig stigning. Udgifterne er steget i alle kommuner fra 2007-08, mens udviklingen fra 2008-09 har været forskellig i de seks kommuner, jf. figur 4.3. Stigningen skyldes hovedsageligt, at flere elever visiteres til specialundervisning, og i mindre grad stigninger i udgiften pr. tilbudstype, jf. de efterfølgende afsnit.

Procentandelen af børn 6-16 år, der visiteres til specialundervisning, er steget i alle kommuner, undtagen Gladsaxe og Hillerød kommuner, jf. figur 4.4. En årsag hertil kan være, at Gladsaxe Kommune har udlagt de specialundervisningsressourcer til skolerne, der tidligere blev tildelt fra centralt hold. Det medfører et fald i registreringen af antallet af elever, i specialundervisningen. Udviklingen falder således i tråd med den udvikling, der ses i de fleste andre kommuner: Der visiteres flere og flere børn til specialundervisning.

Andelen varierer en del kommunerne imellem. Gentofte Kommune har med 3,3 pct. en markant lavere andel af børn 6-16 år, der visiteres til specialundervisning, end de andre fem kommuner. Gladsaxe, Greve og Hillerød kommuner har en andel mellem 4,8 og 5,6 pct., mens Helsingør Kommune har en andel af børn 6-16 år, der visiteres til specialundervisning på 6,3. Høje-Taastrup har med 6,8 pct. den højeste andel af børn 6-16 år, der visiteres til specialundervisning. En del af forskellene kan forklares af kommunernes forskellige rammebetingelser.

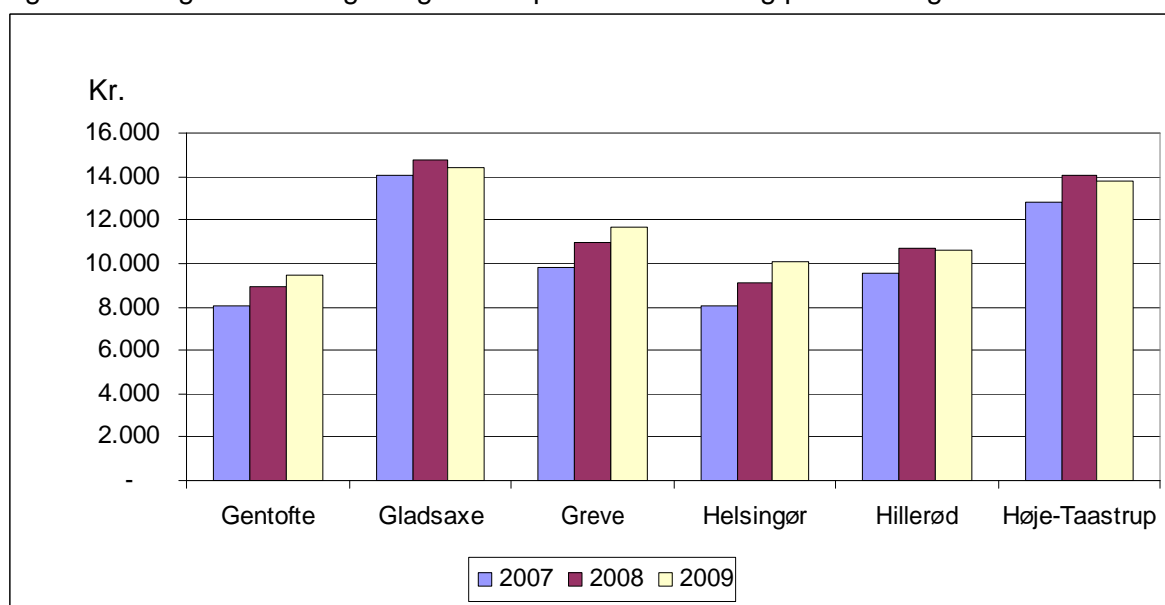
Figur 4.4 Andelen af elever i specialundervisning i forhold til alle 6-16 årige



Kilde: Egne beregninger

Der er store variationer mellem kommunerne i de gennemsnitlige udgifter til specialundervisning pr. 6-16 årig, jf. figur 4.5. Udgifterne varierer fra ca. 9.500 pr. 6-16 årig i Gentofte Kommune til 14.400 kr. i Gladsaxe Kommune. Høje-Taastrup Kommune har en udgift til specialundervisning pr. 6-16 årig på 14.000 kr., mens Greve, Helsingør og Hillerød kommuner ligger lavere. Figuren giver et andet billede end figur 4.2., der viste de samlede udgifter til specialundervisning.

Figur 4.5. De gennemsnitlige udgifter til specialundervisning pr. 6-16 årig i 2007 - 2009



Kilde: Egne beregninger.

Høje-Taastrup Kommune har den højeste andel elever med specialundervisning i forhold til aldersgruppen, jf. figur 4.4, hvilket kan være med til at forklare deres relativt højere udgifter pr. 6-16 årig. Da Gladsaxe Kommunes har en lavere andel af elever, der modtager specialun-

dervisning, må kommunens høje udgifter pr. 6-16 årig skyldes en højere udgift pr. specialundervisningselev, jf. figur de efterfølgende figurer.

De gennemsnitlige udgifter til specialundervisning pr. 6-16 årig er – i forhold til samtlige udgifter - et udtryk for udgiftsniveauet i den enkelte kommune, men tager til gengæld ikke højde for antallet af børn med behov for specialundervisning. Hvis man antager, at det socioøkonomiske udgiftsbehov som opgjort i tabel 3.3 er en indikator for udgiftsbehovet på området, kan det korrigerede udgiftsniveau opgøres, jfr. tabel 4.2.

Tabel 4.2 Udgiftsniveau til specialundervisning pr. 6-16 årig

(indeks: gnsn. af alle benchmarkkommuner = 100)	Gentofte	Gladsaxe	Greve	Helsingør	Hillerød	Høje-Taastrup
Udgiftsniveau pr. 6-16 årig	81	122	99	88	90	119
Faktisk udgiftsniveau korrigeret for socio-økonomisk udgiftsbehov	118	109	103	75	120	95

Kilde: Egne beregninger

Det faktiske udgiftsniveau korrigeret for socio-økonomisk udgiftsbehov viser, hvor høje kommunernes faktiske udgiftsniveau er i forhold til, hvad det kunne forventes ud fra kommunernes rammebetingelser. Når udgifterne til specialundervisning pr. 6-16 årig er stort set ens i Helsingør og Hillerød kommuner, mens kommunernes rammebetingelser er forholdsvis forskellige, jf. tabel 3.3, har Helsingør Kommune lavere udgifter til specialundervisning pr. 6-16, end det måtte forventes ud fra kommunens rammebetingelser, mens Hillerød Kommune har højere udgifter end det måtte forventes, jf. tabel 4.2.

Det korrigerede udgiftsbehov viser alene, hvorledes kommunerne ligger i forhold til hinanden – ikke i forhold til landsgennemsnittet.

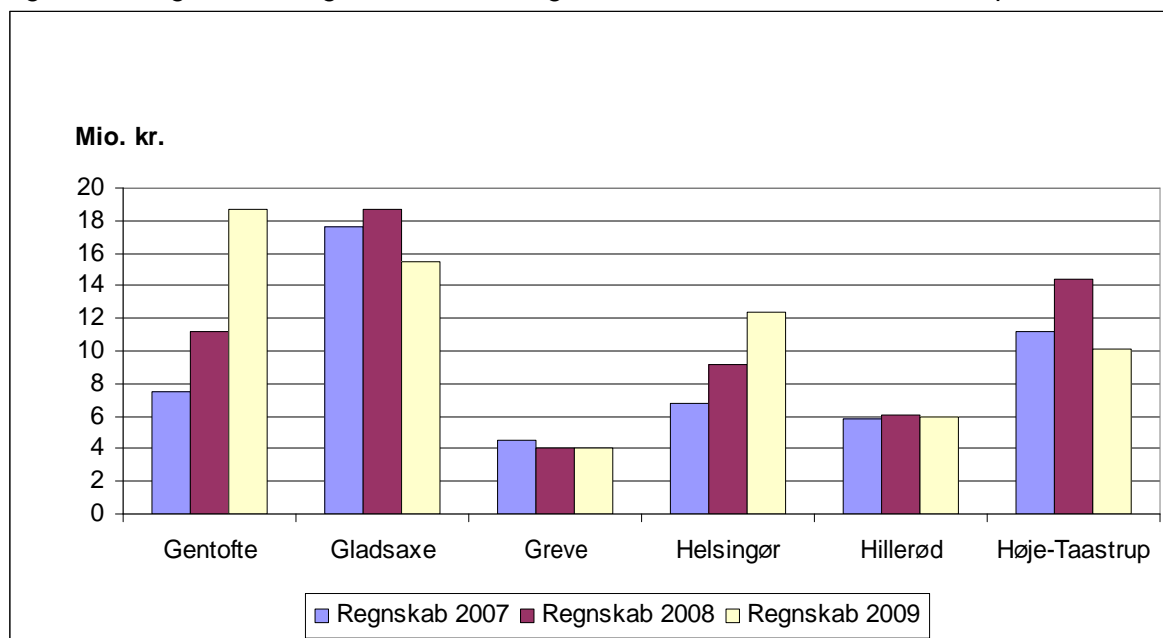
Udgiftsudviklingen på enkeltområder

Udgiftsudviklingen indenfor de forskellige udgiftstyper kan vise eventuelle modsatrettede tendenser i udviklingen på enkeltområder.

Enkeltintegration

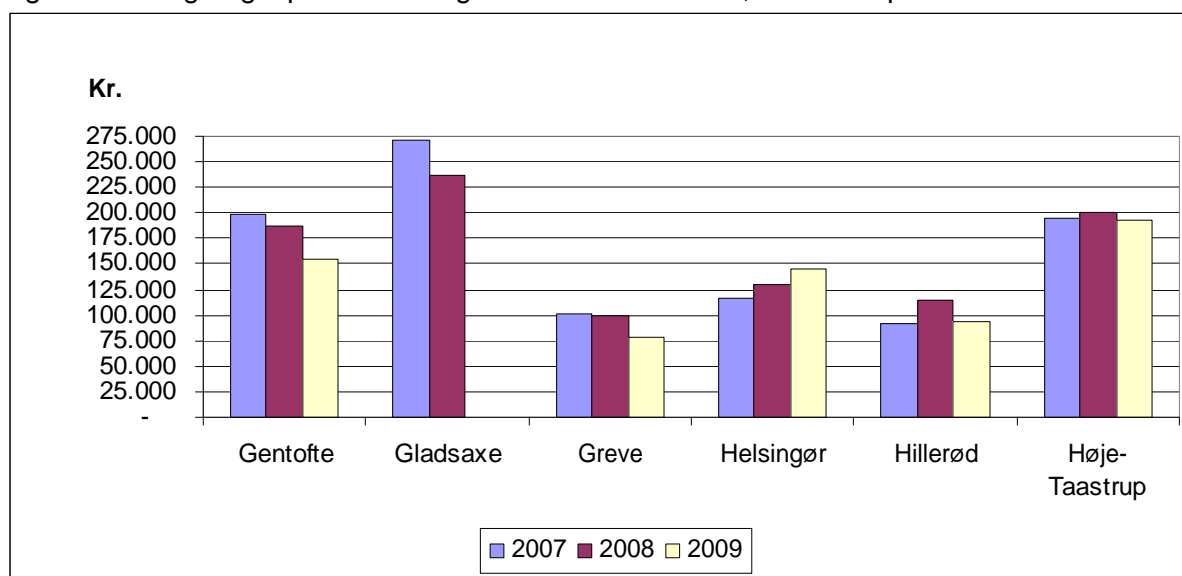
Udviklingen i de samlede udgifter til enkeltintegration fra 2007-2009 viser et meget uensartet billede af kommunerne, jf. figur 4.6. To kommuner har således uændrede udgifter. To kommuner har stærkt stigende udgifter, mens de sidste to kommuner har haft svagt faldende udgifter set over hele perioden. De faldende udgifter i Gladsaxe kommune skal blandt andet ses i sammenhæng med en bevidst ændring af ressourcetildelingerne til skolerne i 2009 med henblik på at skabe større inklusion og rummelighed i alment skolen. Det uændrede niveau i Greve og Hillerød kommuner kan primært henføres til ressourcetildelingsmodellen, mens udgiftsvæksten i Gentofte Kommune blandt andet skal søges i fraværet af andre tilbud, hvorved de stigende udgifter er udtryk for et stigende antal enkeltintegrerede elever, idet eleverne bliver enkeltintegreret frem for at blive visiteret til en specialklasse. I Helsingør Kommune skyldes udgiftsvæksten primært, at der gives flere ugentlige timer pr. barn i 2009 sammenlignet med 2007, jf. figur 4.8.

Figur 4.6. Udgiftsudviklingen for enkeltintegration 2007-2009, mio. kr. i 2009-priser



Kilde: Egne beregninger

Figur 4.7. Årlig udgift pr. enkeltintegreret elev 2007-2009, kr. i 2009 priser



Kilde: Egne beregninger

Anm.: Tal mangler for Gladsaxe Kommune pga. udlægning af midler til skolerne.

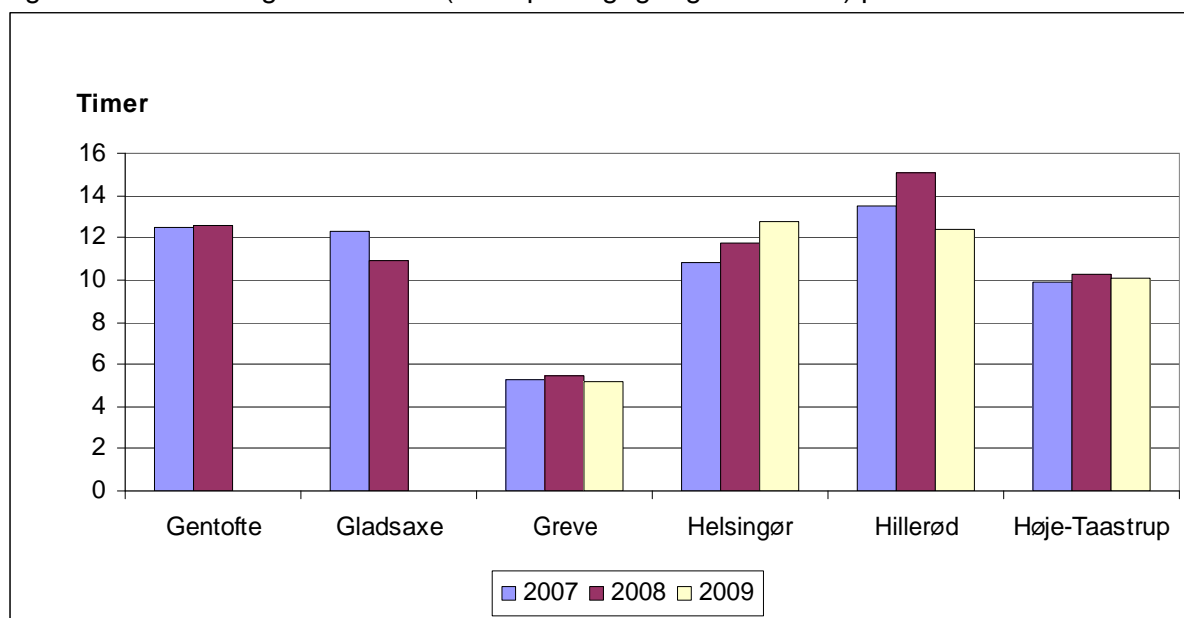
Trods stigende udgifter til enkeltintegreret undervisning er udgiften pr. enkeltintegreret elev faldet i fire af de seks kommuner. Det er bl.a. et udtryk for, at de fleste kommuner har ændret tildelingen af midler til enkeltintegreret undervisning.

I Gentofte kommune er kravene til samlæsning blevet skærpet, hvorved der ikke længere bliver tildelt ressourcer på baggrund af den støtte, som visitationsudvalget tildeler, men ud fra en vurdering af mulighederne for samlæsning med andre børn. Herved stiger udgifterne mindre end stigningen i antallet af elever. Noget tilsvarende gør sig gældende i Gladsaxe Kommune, hvor tildelingen af midler til skolerne er uafhængig af visitationsudvalgets vur-

dering af støttebehovet ved at være indregnet i grundbevillingen. Stigningen i udgiften pr. enkeltintegreret elev i Helsingør skyldes det øgede timetal pr. elev, jf. figur 4.8.

Greve og Hillerød kommuner har de laveste årlige udgifter pr. enkeltintegreret elev med hhv. 78.247 kr. og 93.637 kr. Antallet af bevilgede ugentlige timer pr. enkeltintegreret elev er imidlertid mere end dobbelt så højt i Hillerød Kommune, som bevilger godt 12 timer om ugen i gennemsnit. I Greve Kommune har niveauet for tildeling af timer i henvisning og visitation stabiliseret sig gennem en længere periode til omkring 5 lærerstøttetimer. Årsagen til de markant dyrere støttetimer i Greve Kommune er, at Greve Kommune bevilger lærertimer, mens Hillerød Kommune bevilger pædagogtimer.

Figur 4.8. Enkeltintegrerede timer (både pædagog- og lærertimer) pr. elev



Kilde: Egne beregninger

Anm.: Tal mangler for Gentofte Kommune for 2009 pga. samlæsning, og for Gladsaxe Kommune pga. udlægning af midler til skolerne.

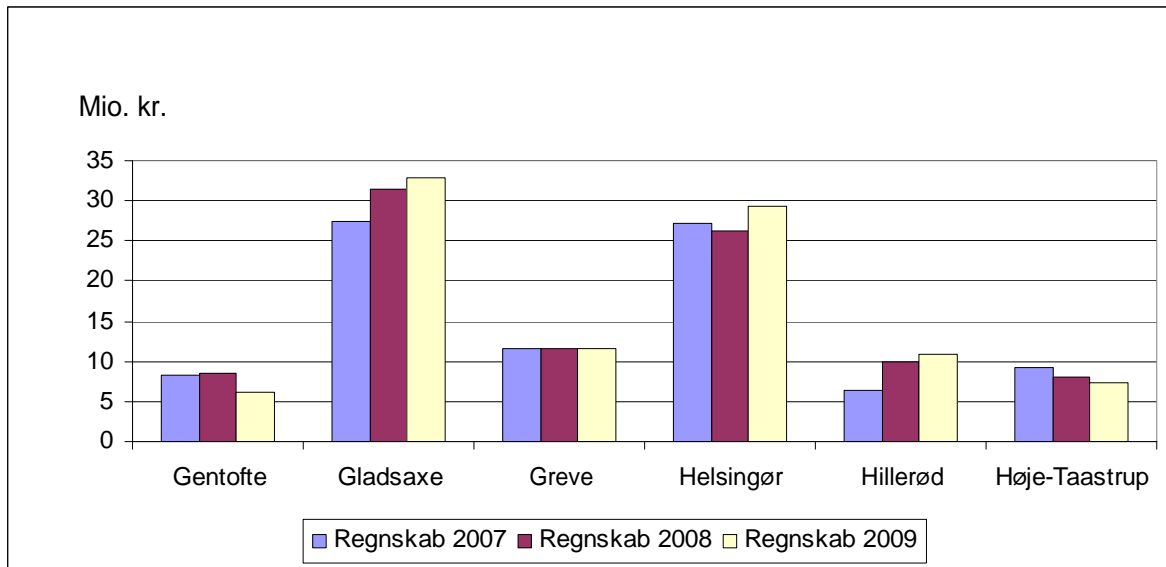
Tildelingen af timer har alene i Helsingør været stigende, mens der har været en stagnation eller svagt fald i de øvrige kommuner. Antallet af ugentlige timer pr. enkeltintegreret kan ikke opgøres i Gentofte og Gladsaxe kommuner i 2009.

Der er forskelle i opgørelsesmetoden i de seks kommuner. Tallene for de fleste kommuner er således de tildelte timer fra visitationsudvalget – både lærer- og pædagogtimer - mens tallene for Greve Kommune hovedsageligt er tildelte lærertimer.

Specialklasser og gruppeordninger

Udgiftsudviklingen for specialklasser og gruppeordninger varierer fra et fald i udgifterne fra 2007-2009 på 26 pct. i Gentofte Kommune til en stigning på 70 pct. i Hillerød Kommune. Udgifterne til specialklasser og gruppeordninger er i Gladsaxe og Helsingør kommuner steget med hhv. 21 pct. og 7 pct., mens de i Greve Kommune har været konstante. I Høje-Taastrup Kommune er udgifterne faldet med 20 pct. Årsagen til det forholdsvis store fald i udgifterne i Gentofte Kommune er, at den årlige udgift pr. elev i specialklasse/gruppeordning er faldet kraftigt fra 2008-2009, jf. figur 4.10.

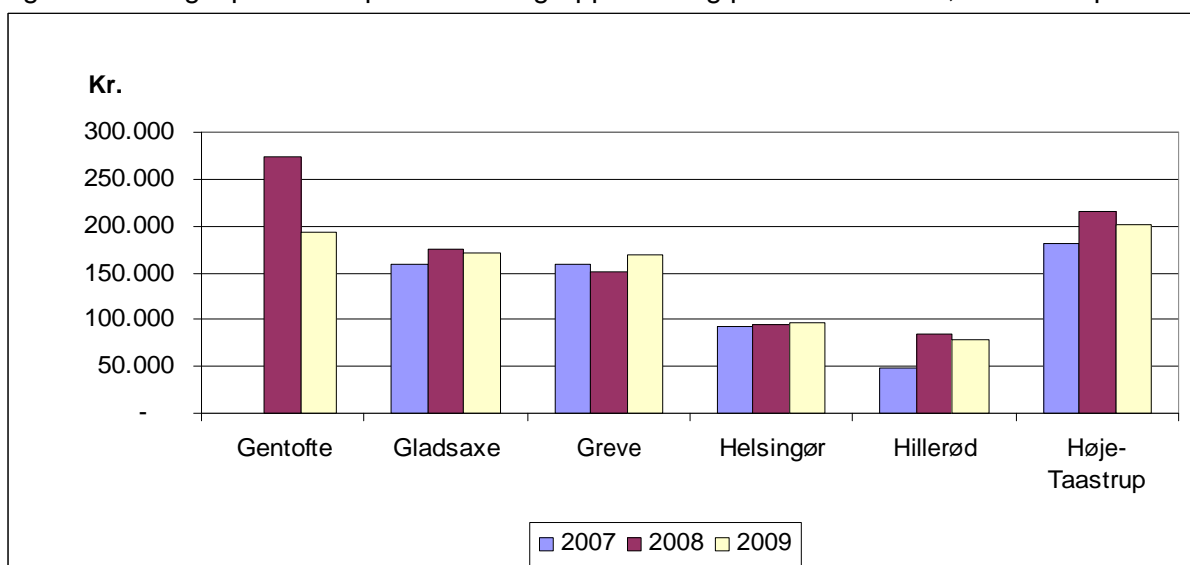
Figur 4.9. Udgiftsudviklingen for specialklasser og gruppeordninger 2007-2009, mio. kr. i 2009-priser



Kilde: Egne beregninger

Der er en markant niveauforskel i udgifterne til specialklasser og gruppeordninger i de seks kommuner. Gentofte, Greve, Hillerød og Høje-Taastrup kommuner har udgifter til specialklasser og gruppeordninger omkring eller under 10. mio. kr. i 2009, mens Gladsaxe og Helsingør kommuner har udgifter omkring 30 mio. kr. Da den årlige udgift pr. elev i specialklasser og gruppeordninger varierer kraftigt mellem de seks kommuner, jf. figur 4.10, må forklaringen ligge i forskellige kombinationer af årlige udgift pr. elev og antal elever i årlige udgift pr. elev. Gladsaxe Kommune, der har den højeste samlede udgift til specialklasser og gruppeordninger, har således en årlig udgift pr. elev på 170.763 kr., mens Helsingør Kommune, der har den næst højeste samlede udgift til specialklasser og gruppeordninger har en udgift pr. elev på 96.083 kr., jf. figur 4.10.

Figur 4.10. Udgift pr. elev i specialklasse/gruppeordning pr. år 2007-2009, kr. i 2009-priser



Kilde: Egne beregninger

Anm.: Gentofte Kommune har ikke opdelt antal elever i specialklasser/gruppeordninger i 2007

Udgifterne pr. elev i specialklasser/gruppeordninger har været stigende i fire af de seks kommuner fra 2007-2009., jf. figur 4.10. Tre af de fire kommuner oplever dog et fald fra 2008-2009, som imidlertid er mindre end stigningen fra 2007-2008. Udgiften pr. elev i specialklasser/gruppeordninger i Gentofte Kommune er faldet markant fra 2008-2009, mens den har været konstant i Helsingør Kommune.

Der er en vis fleksibilitet i denne form for tilbud fsva. kommunernes egne tilbud, da der ikke er en direkte 1:1 sammenhæng mellem antallet af elever og ressourceforbruget. Det vil således være muligt at have yderligere en elev i en specialklasse uden at forøge ressourcetildelingen tilsvarende.

De betydelige forskelle i anvendelsen af denne form for tilbud kommunerne imellem afhænger bl.a. af, om tilbuddet har været tilgængeligt i kommunen gennem længere tid. Gladsaxe Kommune har således både specialrække og gruppeordninger, der udbydes til andre kommuner.

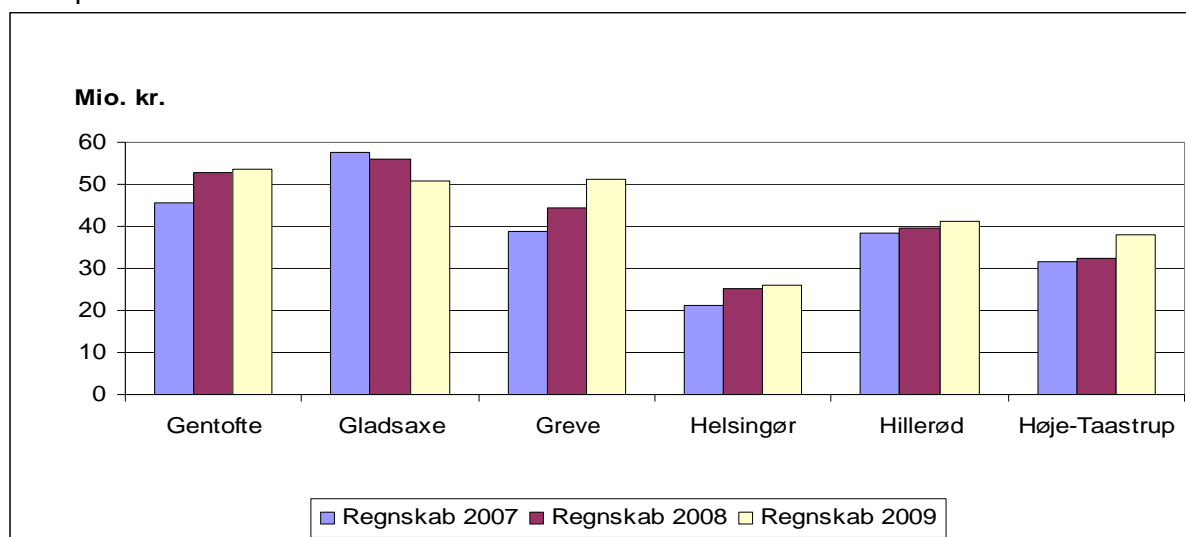
Specialskoler/heldagsskoler/dagbehandlingstilbud

En stor del af de samlede udgifter på specialundervisningsområdet kan henføres til specialskoler/heldagsskoler samt dagbehandlingstilbud og udgør mellem godt 25 pct. og knap 60 pct. af de samlede udgifter på området – laveste andel i Helsingør Kommune og højeste i Greve Kommune. Der er både tale om kommunernes egne specialskoler og køb af pladser i andre kommuner. I faste priser varierer de samlede udgifter fra ca. 25 mio. kr. i Helsingør Kommune til ca. 52 mio. kr. i Gentofte Kommune, jf. figur 4.11.

Overgangen fra amtslige til kommunale institutioner har øget udgifterne i et vist omfang, da kommunerne har adgang til at opkræve overhead samt forretning og afskrivning, hvilket ikke skete i samme omfang, da skolerne lå i amtligt regi. Tilpasningen af taksterne er formentlig sket i løbet af de første år efter kommunalreformen.

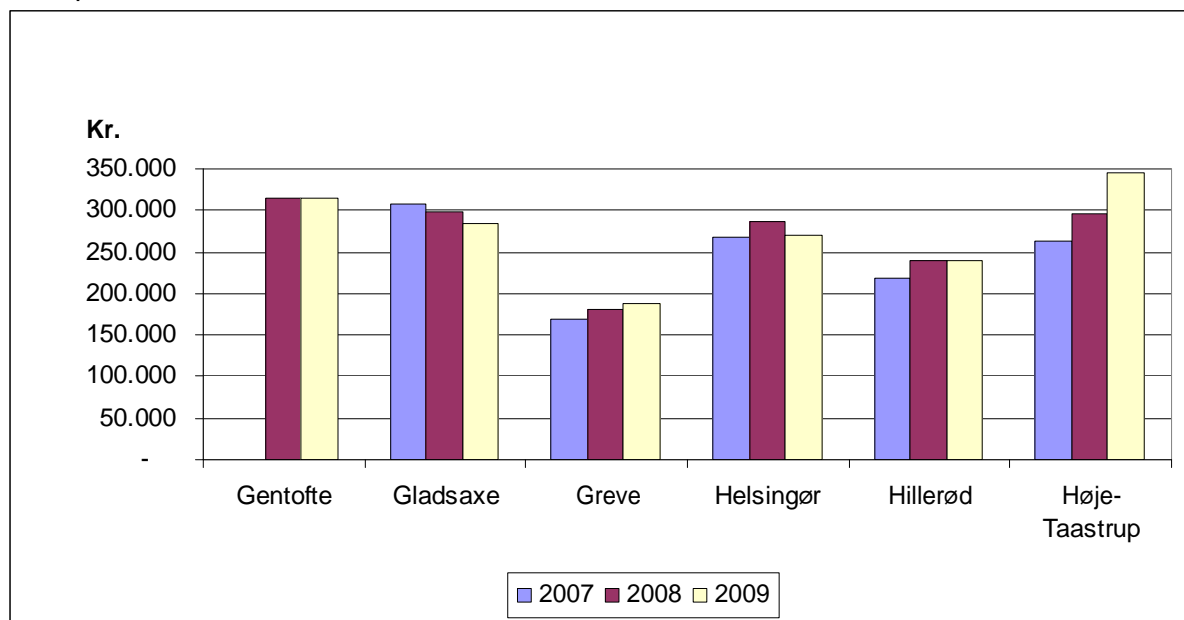
Udgiftsvæksten kan derfor enten være begrundet i et øget serviceniveau, flere visiterede børn, børn med ændret brugerprofil eller kommunens organisering af specialundervisningsforanstaltninger.

Figur 4.11. Udgiftsudviklingen for specialskoler/heldagsskoler/dagtilbud 2007-2009, Mio.kr. i 2009-priser



Kilde: Egne beregninger

Figur 4.12. Udgift pr. elev i specialskole, heldagsskole og dagbehandlingstilbud pr. år, kr. i 2009-priser



Kilde: Egne beregninger

Anm.: Gentofte Kommune har ikke opdelt antal elever i specialskole, heldagsskole og dagbehandlingstilbud i 2007

Årlig udgiften pr. elev i specialskole, heldagsskole og dagbehandlingstilbud har udviklet sig forskelligt fra 2007-2009 i de seks kommuner. Udgiften er steget i Greve, Hillerød og Høje-Taastrup kommuner fra 2007-2009, men den er faldet i Gladsaxe Kommuner. I Helsingør Kommune er den steget fra 2007-2008 og faldet fra 2008-2009 til stort set samme niveau som i 2007 målt i faste priser. Gentofte Kommune har ligget konstant fra 2008-2009.

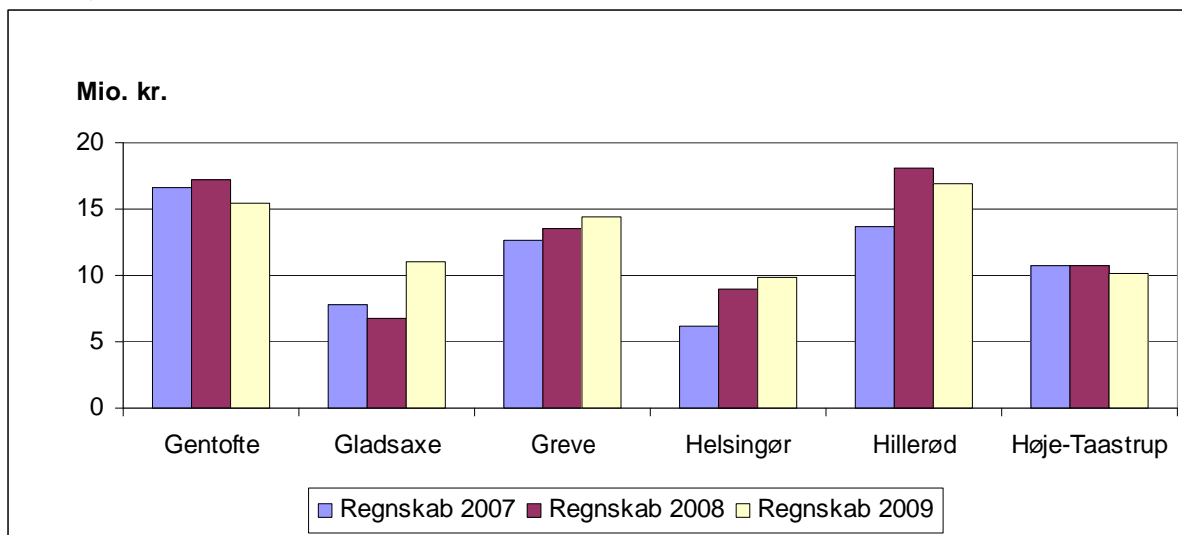
En del af årsagen til den stigning, der ses i nogle af kommunerne, kan være en vis opdrift i forbindelse med overgangen fra amterne, da taksterne nu er baseret på de faktiske omkostninger inkl. forrentning og afskrivning i modsætning til før, hvor de var baseret på overslag. Noget af tilretningen af taksterne kan være sket i løbet af de første år efter kommunalreformen.

Årlig udgift pr. elev i specialskole, heldagsskole og dagbehandlingstilbud varierer i de seks kommuner fra knap 200.000 kr. i Greve Kommune til knap 350.000 kr. i Høje-Taastrup Kommune. De fire andre kommuner har en årlig udgift pr. elev i specialskole, heldagsskole og dagbehandlingstilbud mellem knap 250.000 kr. og godt 300.000 kr.

Variationerne mellem kommunerne gør det imidlertid vanskeligt at konkludere noget entydigt mht. om eleverne er blevet tungere (højere gennemsnitspriser), da udgifterne både omfatter egne og udenbys specialskoler, hvor der fsva. egne specialskoler er en vis fleksibilitet i ressourcetilpasningen. Variationen kan således bl.a. forklares ud fra, hvilke konkrete tilbud kommunerne anvender.

Skolefritidsordninger

Figur 4.13. Udgiftsudviklingen i skolefritidsordninger ved specialskoler/heldagsskoler, Mio. kr. i 2009-priser

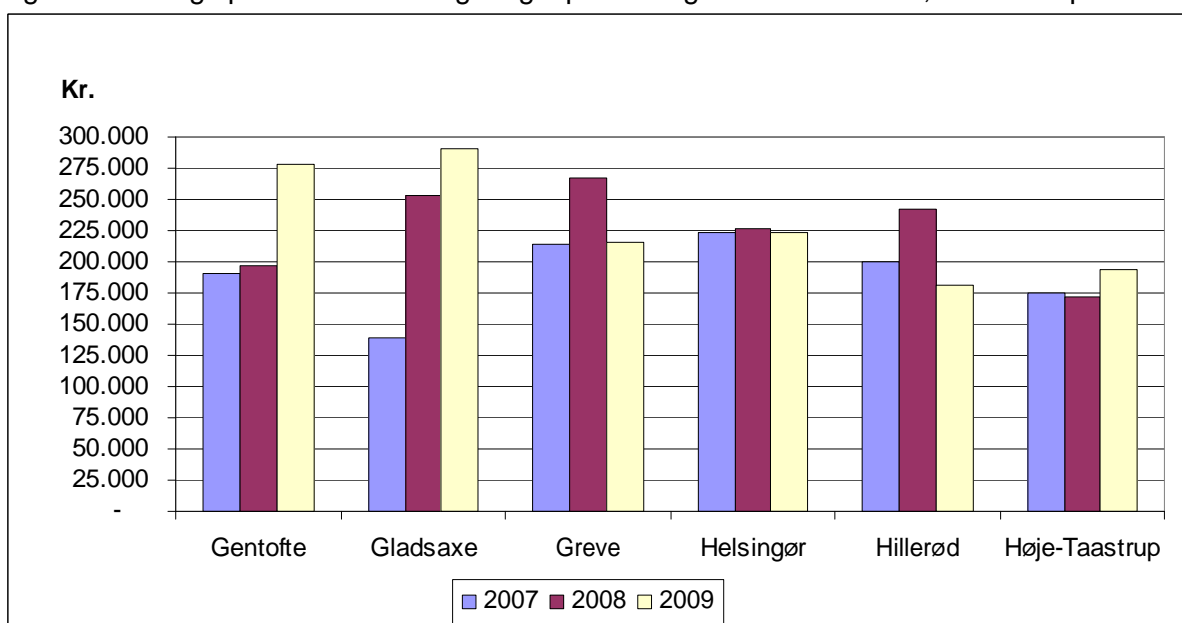


Kilde: Egne beregninger

Skolefritidsordningerne på specialskoler adskiller sig markant fra skolefritidsordninger på normalskoleområdet og har i højere grad karakter af et fuldt fritidstilbud – med støtte - for eleven i modsætning til normalområdet, hvor flere elever på fx mellemtrinnet enten ikke eller kun i begrænset omfang deltager i tilbuddene. Fritidstilbuddene på specialskoler bliver derfor også anvendt i væsentligt større omfang af eleverne end på "normalområdet".

Specialundervisningsudgift pr. anbragt barn

Figur 4.14. Årlig specialundervisningsudgift pr. anbragt barn 2007-2009, kr. i 2009-priser



Kilde: Egne beregninger

Den gennemsnitlige undervisningsudgift pr. anbragte barn varierer meget over årene, jf. figur 4.14. Variationen skyldes i høj grad, at undervisningsudgiften til det enkelte barn kan svinge meget, afhængigt af hvor barnet er anbragt. Det er derfor vanskeligt på baggrund af ovenstående at finde klare sammenhænge eller forskelle mellem kommunerne.

4.5. Forklaringer på forskelle kommunerne imellem

Arbejdsgruppen finder, at det er vanskeligt at drage entydige konklusioner om årsagssammenhænge mellem de førnævnte rammebetingelser og udgifterne til specialundervisning.

Til gengæld er det i højere grad lokale forhold, herunder visitationsprocedurer og økonomistyringsprocedurer, som forklarer, hvorfor man i nogle kommuner bruger flere midler på f.eks. enkeltintegrerede timer end på gruppeordninger, og modsat i andre kommuner.

Det gælder ikke mindst, hvorledes kommunerne har organiseret indsatsen, herunder om kommunen har etableret specialklasserækker og gruppeordninger eller i stedet anvendt specialskoler i og uden for egen kommune.

Arbejdsgruppen har bl.a. drøftet, hvorvidt den lokale forsyning af bestemte pladstyper/specialskoler kan have en bestemmende indflydelse på, hvor mange elever der visiteres, og til hvilke typer af specialundervisning. Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at udbuddet af egne ordninger i stor udstrækning har betydning for benyttelsen, og at en stor del af den benyttelse er bundet flere år frem i tiden, da det kun er yderst sjældent, at en elev bliver taget ud af et velfungerende tilbud. Muligheden for at tilpasse benyttelsen – og dermed økonomien – er således i et vist omfang begrænset af de eksisterende tilbud og indgåede aftaler.

Samtidig kan det faktum, at kommunerne ikke betaler for forrentning og afskrivning samt overhead for bl.a. administrationsomkostninger af egne tilbud være medvirkende til en hjemtagning af elever fra udenbys kommuner over tid.

4.6. Benchmarking på specialundervisningsområdet

Der har i forbindelse med kommunernes opgørelser af udgifter til specialundervisning vist sig tre problemtyper, der gør udgiftssammenligningen meget vanskelig på tværs af kommunerne. Problemtyperne har været drøftet løbende i økonomiarbejdsgruppen og søgt løst ved en ensretning i registreringen i økonomiskemaer. Dette er dog ikke lykkedes fuldt ud. Problemtyperne er:

- flere af sammenligningskommunerne har svært ved at opgøre deres reelle udgifter til specialundervisning
- kommunerne fortolker det kommunale budget- og regnskabssystem (også kaldt "Den gule") forskelligt
- flere af kommunerne har konteringsfejl i forbindelse med registreringen af budget og forbrug til specialundervisning.

Vanskelighederne ved at opgøre de reelle udgifter

Flere af sammenligningskommunerne opererer med puljer til specialundervisning decentraliseret til de enkelte skoler som en del af skolernes samlede bevilling. Da forbruget ikke op-

deles i forbrug til normalundervisningen og forbrug på specialundervisningen medfører det, at der centralt kun er overblik over det bevilgede og altså ikke over, hvor meget den enkelte skole faktisk har forbrugt. En opgørelse af de faktiske udgifter vil derfor kræve, at skolerne opgør forbruget til specialundervisning, hvilket ofte vil kræve en manuel proces, som kan blive meget tidskrævende, og en opgørelsesmetode der er forbundet med usikkerhed, idet den baserer sig på, at den der opgør udgifterne, husker at få alt med.

I nogle af sammenligningskommunerne kræver en indsigt i det bevilgede tilmed, at man dykker ned i ressourcefordelings-/ressourcestyringsmodellen, da budgettet kun afspejler den samlede tildeling til skolen.

Nogle af kommunerne har en samlet pulje til enkeltintegration og egne gruppeordninger, hvorfra der bevilges til de enkelte skoler ud fra en omregning til lærerstillinger gange en gennemsnitsløn. Skolerne fører ligeledes ikke udgifterne adskilt, og det betyder, at de faktiske udgifter til de to formål ikke kan opgøres med sikkerhed. Det har derfor været nødvendigt at estimere udgifterne til de to formål på baggrund af en forholdsmæssig beregning.

Flere af sammenligningskommunerne har ikke faste procedurer for, hvordan der skal overføres midler til skolerne (hvordan pengene kommer "ind på kontoen"), når skolerne får bevillinger til at løfte en specialundervisningsopgave. I nogle tilfælde bliver der foretaget budgetomplaceringer fra en central konto til skolen, hvilket bevirker, at budgettet på den centrale konto nedskrives gennem året. Fremgangsmåden kræver, at de enkelte budgetomplaceringer analyseres, så der kun medtages de reelle overførsler i forbindelse med opgørelsen. I andre tilfælde flyttes forbrug til/afholdes forbruget over den centrale konto. Denne fremgangsmåde gør det lettere at opgøre de faktiske udgifter samt at se eventuelle afvigelser i forhold til budgettet. I andre tilfælde igen afholdes forbruget af eksterne enheder, hvilket gør det vanskeligt at fastslå den reelle udgift. Det kan f.eks. være tilfældet med en intern specialskole, hvor nogle udgifter afholdes af PPR (psykologhjælp), af sundhedstjenesten (fysioterapeut) eller af "moderskolen" (ejendomsudgifter). Her kan det være vanskeligt at foretage en udgiftsfordeling, så man får det korrekte udgiftsbillede.

Når der anvendes forskellige metoder, bliver det mere tidskrævende at opgøre kommunens reelle forbrug til specialundervisning, ligesom opgørelsen bliver forbundet med usikkerhed, når den kræver forskellige tilgange.

Forskelle i konteringspraksis

Sammenligningskommunerne registrerer ikke udgifter til kørsel i forbindelse med specialundervisningen ens. Nogle kommuner registrerer kørsel på funktion 3.06 (der egentlig ikke var tænkt med i forbindelse med sammenligningen af specialundervisningsudgifterne). Andre kommuner registrerer udgifterne på samme funktion, som udgiften til selve specialundervisningen. Det betyder, at de kommuner, der fører udgiften på samme funktion som udgiften til specialundervisning, må fratække udgiften, eller at de kommuner, der konterer udgifter til kørsel i forbindelse med specialundervisning på 3.06, må medtage kørselsudgifterne vedrørende specialundervisningen under de respektive funktioner, før en sammenligning kan foretages.

Nogle af sammenligningskommunerne registrerer fx udgifterne til den specialundervisning, der foregår på de almindelige folkeskoler, uanset hvilken form for specialundervisning (§20, stk. 1 versus §20, stk. 2) der er tale om, på funktion 3.01. Andre registrerer kun udgifterne til enkeltintegration på 3.01, mens udgifterne til egne/kommunale gruppeordninger og special-

klaser registreres på 3.08. Endelig registrerer nogle af sammenligningskommunerne udgifter og indtægter for egne/kommunale gruppeordninger på funktion 3.07. Det betyder, at det bliver problematisk at sammenligne kommunernes udgifter på funktioner.

Nogle af sammenligningskommunerne afholder udgifter til specialundervisning på efterskoler over funktion 3.01, andre over 3.12.

Problemerne med konteringsfejl

Nogle af sammenligningskommunerne har ført udgifter til SFO sammen med skoleudgiften, hvilket får udgifterne på 3.01 til at se større ud, end de egentlig er. I andre kommuner har man foretaget en skønsmæssig opdeling af skole- og SFO udgifter, og såvel udgifter til skolen som udgifter til fritidsordningerne indgår i de oplyste tal.

Nogle af sammenligningskommunerne har ført udgifter til den objektive finansiering sammen med andre udgifter og ikke på den autoriserede gruppering, hvilket vanskeliggør at fratække disse, så der kan sammenlignes uden denne udgift, som kommunen jo ikke selv kan påvirke.

4.7. Perspektiver for fremtidig benchmarking

Arbejdet med at afdække den økonomiske udvikling på specialundervisningsområdet for børn har afdækket en række definitionsforskelle med dertil hørende konteringsforskelle samt betydelige forskelle i hvorledes kommunerne fordeler bevillingerne til de forskellige dele af specialundervisningen.

Hvis benchmarking skal være mulig på området for specialundervisningen for børn i fremtiden, anbefaler arbejdsgruppen følgende:

- Der nedsættes en arbejdsgruppe, der klart definerer indholdet af de forskellige begreber, og hvilke aktiviteter der henhører under specialundervisningsområdet
- Det besluttet, hvilke udgiftstyper der ønskes sammenlignet, herunder i hvilket omfang ressourcer i form af ressource timer, netværksmidler samt tid til læse- og stavetimer mv. skal indgå
- Der udarbejdes en fælles konteringspraksis for de implicerede kommuner med henblik på en højere grad af sammenlignelighed

Der har allerede i samtlige kommuner været gennemført bestræbelser på at dæmpe udgiftsvæksten, og samtidig betyder den forskellige måde at organisere arbejdet på, at det er vanskeligt at pege på entydige tendenser ud fra de økonomiske tal bortset fra, at de samlede udgifter til specialskoler har været stigende i samtlige kommuner.

Arbejdsgruppen om økonomi anbefaler derfor, at udgifterne til specialskoler undersøges nærmere ud fra 2 synsvinkler:

- De økonomiske incitamenter og dis-incitamenter til at vælge specialskoler frem for andre tilbud i de enkelte kommuner
- Vurdering af visitationsmønsteret og/eller om der er sket en øget diagnosticering i forhold til tidligere.

Samt sammenhængene mellem disse.

Arbejdsgruppen om økonomi anbefaler endvidere, at nyvisiteringerne undersøges nøjere mhp. at få en vurdering af, om:

- de visiterede elever adskiller sig i alder fra eksisterende visiteringer – da det kan afdække en eventuel standardglidning (flere visiteringer på et senere tidspunkt i skoleforløbet) eller en udvikling i elevernes støttebehov (visitering tidligere i skoleforløbet)
- de visiterede elever i øget omfang i forhold til tidligere bliver visiteret ud af normalskolen/ til specialskoler eller specialklasser og gruppeordninger.

5. Visitationspraksis

5.1. Styringsprincipper- eller praksis i kommunerne

Lovgivningsgrundlaget for henvisning til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

Med kommunalreformen ændres paragrafferne i Folkeskoleloven. Den tidligere kommunale specialundervisning (§ 20 stk. 1) er nu sammen med de tidligere amtslige specialundervisningstilbud omfattet af Folkeskolelovens § 20 stk. 2. Henvisning og tilrettelæggelse af specialundervisningen af elever, der ikke kan følge folkeskolens almenundervisning, er beskrevet i bekendtgørelse og vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. (BEK nr. 1373 af 15/12/2005 og Vejledning nr.4 af 21/1-08). Der er i forbindelse med ændringer af Folkeskoleloven siden da sket justeringer i både bekendtgørelse og vejledning.

Et af de områder, der fra Undervisningsministeriets side er fokus på, er forældreinddragelse. I gældende bekendtgørelse er det præciseret, at forældre skal medvirke centralt i forløbet, når et barn henvises til specialundervisning uden for den almindelige klasse. Forældrene skal orienteres skriftligt om alle indstillinger til PPR, om den pædagogisk-psykologiske vurdering samt om beslutning om iværksættelse af specialpædagogisk bistand. Med hensyn til inddragelse af barnet gælder, at barnets eller den unges synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til alder og modenhed.

Forældre til børn, der visiteres til specialundervisning efter Folkeskolelovens § 20 stk 2, skal oplyses om, at de har ret til at klage til Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning, hvis de er utilfredse med kommunens afgørelse om specialundervisning. Klagenævnets sammensætning, og hvad den kan klages over, er beskrevet i afsnit 5.4.

En væsentlig ændring på specialundervisningsområdet er, at forældre til børn med særlige behov har fået ret til at få deres barn optaget i en folkeskole, herunder specialskole efter eget valg i den kommune, hvor de bor eller i en anden kommune. Det frie valg begrænses dog af, 1) at barnet skal tilhøre målgruppen i specialundervisningstilbuddet på den valgte skole, 2) der skal være plads. Det er skolekommunen, der på baggrund af den pædagogisk-psykologiske vurdering afgør, om et barn tilhører målgruppen i det specialundervisningstilbud, forældrene ønsker. Optages barnet, er bopælskommunen forpligtet til at betale for undervisningen. Hvis forældre benytter deres ret til frit skolevalg, er hverken bopælskommunen eller skolekommunen forpligtet til at yde fri befordring til og fra skole. Konsekvenserne af denne ændring på specialundervisningsområdet er endnu ikke tydelig, men peger i retning af, at det kan blive vanskeligere planlægningsmæssigt og økonomisk at styre specialundervisningsområdet.

De seks kommuner efter 2007

Med kommunalreformen overtog kommunerne som nævnt ansvaret for undervisningen af alle børn i kommunen uanset funktionsniveau. I Hovedstadsregionen førte overtagelsen af den vidtgående specialundervisning til etablering af 6 netværk bestående af kommunale fællesskaber med en geografisk tæt placering. Disse kommunale fællesskaber indgår i et forpligtende samarbejde om fastholdelse af kvaliteten samt etablering af og anvisning af de

nødvendige specialundervisningstilbud i det enkelte netværk. På sigt er formålet, at det enkelte netværk kan undervise stort set alle dets egne elever. KFS (Den koordinerende Funktion for Specialundervisning) er en fælleskommunal enhed, der skal understøtte og sikre, at udviklingsplanen for specialundervisning i Hovedstadsregionen gennemføres. KFS forestår koordinering af visitationer til specialundervisningstilbud, der går på tværs af netværkene, dvs. når et netværk ikke selv kan anvise et relevant tilbud, eller et netværk har ledig kapacitet til elever i andre netværk. KFS udarbejder desuden et "Overblik" over al specialundervisning i Hovedstadsregionen og forestår endvidere en fælles afrapportering med baggrund i kommunernes årlige specialundervisningsredegørelser. KFS tilbyder også administrativ bistand vedr. prognoseudarbejdelse i de enkelte netværk.

Ovenstående ordning omfatter de 5 kommuner i Hovedstadsregionen, men ikke Greve Kommune, der ligger i Region Sjælland. Der er ikke etableret et tilsvarende forpligtende samarbejde i Region Sjælland. For Greve Kommune gælder, at der fortsat er et uformelt samarbejde mellem kommunerne i det tidligere Roskilde Amt, men tendensen går i retning af, at de enkelte kommuner bliver selvforsynende. Greve Kommune har således siden 2007 etableret specialundervisningstilbud til alle målgrupper inden for den vidtgående specialundervisning undtagen til børn med svære multiple funktionsnedsættelser, hvor kommunen køber pladser i en tidligere samarbejdskommune. Greve Kommune sælger på tilsvarende vis pladser til andre kommuner.

Visitationsprincipper- og praksis

Organiseringen af henvisning til og bevilling af specialundervisning og specialpædagogisk bistand har af lovgivningsmæssige årsager mange fællestræk i de 6 kommuner, men der er også forskelle. Det gælder især med hensyn til, hvem der har ansvaret for henvisning, sammensætningen af visitationsudvalg, hvor mange gange om året der visiteres, samt hvilke typer af tilbud der visiteres til. For alle kommuners vedkommende synes at gælde, at det løbende drøftes, hvordan visitationsprocessen bedst og mest effektivt kan tilrettelægges, og hvordan ressourcerne på specialundervisningsområdet kan udnyttes optimalt.

For at få et overblik over kommunernes visitationsprocedurer og ressourceanvendelse er der indhentet oplysninger fra de 6 kommuner vedrørende kommunernes visitationspraksis. Oplysningerne er indhentet via spørgeskemaer, som er vedlagt som bilag.

Tabel 5.1 Sammensætning af visitationsudvalg

Gentofte	<p>Pædagogisk konsulent fra Skole og Fritid (formand)</p> <p>Leder af PPR</p> <p>Repræsentant fra Specialskole</p>
Gladsaxe	<p>PPR-visitiation</p> <p>Psykologfaglig leder</p> <p>Visitationspsykolog</p> <p>2 administrative medarbejdere fra PPR (Der kan inviteres relevante fagpersoner til drøftelse før afgørelse)</p> <p>Visitation ved ugentlig konference</p> <p>Psykologfaglig leder</p> <p>Leder af Familieafdelingen</p> <p>Leder af Sundhedsafdelingen</p> <p>Chef og souschef i Familie & Rådgivning</p> <p>Netværk 4 i Hovedstadsregionen</p> <p>Netværkets PPR-ledere</p> <p>Administrativ konsulent</p>
Greve	<p>Det centrale visitationsudvalg (CVI):</p> <p>Leder af PPR (formand),</p> <p>Leder af Familierådgivningen</p> <p>Koordinerende psykolog og visitationspsykolog, PPR</p> <p>Kontorchef, Center for Skoler.</p> <p>PPR-visitationsudvalget</p> <p>Leder af PPR (formand),</p> <p>Koordinerende psykolog og visitationspsykolog, PPR</p> <p>Kontorchef, Center for Skoler.</p> <p>Ved visitation til specialfritidstilbud-/klub deltager stedfortræder og koordinator i Støttepædagogkorpset</p>
Helsingør	<p>Det centrale visitationsudvalg:</p> <p>Souchef i B&U (formand)</p> <p>Leder af PPR</p> <p>Leder af støttepæd.korpset</p> <p>Leder af sundhedstjenesten</p> <p>Leder af familie Afd.</p> <p>Visitation til Netværket:</p> <p>Ledende psykologer fra 3 kommuner (Helsingør, Fredensborg og Hørsholm)</p>

Hillerød	<p>Visitationsudvalget for Børn og Unge i Familier og Sundhed:</p> <p>Afdelingschef i Familier og Sundhed (Formand)</p> <p>Direktør for Børn, Familier og Kultur</p> <p>Leder af familieplejen</p> <p>Sektionsleder i Familier og Unge</p> <p>Chefpsykolog/leder af PPR</p> <p>Leder af Sundhedsfremme og Trivsel,</p> <p>Leder af Ullerødskolen</p> <p>Skoleleder valgt for 1 år ad gangen.</p> <p>PPR-visitationsudvalget:</p> <p>Chefpsykolog (formand)</p> <p>Koordinator for Specialpædagogisk Team</p> <p>Koordinator for Talehøregruppen</p> <p>koordinerende psykolog for specialundervisning</p> <p>Sektionsleder fra Dagtilbud Børn</p> <p><u>Anvisning af specialskolepladser i Netværk 2 (Hillerød, Gribskov, Frederiksund, Halsnæs)</u></p> <p>Ledende psykologer</p>
Høje-Taastrup	Der er ikke noget visitationsudvalg. Visitationen foregår via en visitationsproces

Sammensætningen af visitationsudvalg i 5 af kommunerne afhænger af kommunernes organisering af undervisnings-, social- og sundhedsområdet, men fælles er, at medlemmer i visitationsudvalgene repræsenterer forskellige afdelinger. I Greve og Hillerød kommuner er sammensætningen af visitationsudvalg afhængig af den målgruppe, der visiteres til. I Høje-Taastrup tilrettelægges visitationen som en proces, hvor konklusion på psykologkonferencer efter drøftelse med skoleleder kan resultere i visitation til specialundervisning. Lederen af PPR er visitationsansvarlig. I Gladsaxe, Helsingør og Hillerød kommuner er der særskilte visitations/anvisningsteam til specialskoler i netværket bestående af ledende psykologer i netværkskommunerne.

Tabel 5.2 Ansvarlig for henvisning til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand iht. § 20 stk. 2

Gentofte	Skoleleder.
Gladsaxe	Skoleleder Småbørn: Daginstitutionsleder og PPR psykolog
Greve	Skoleleder indstiller Småbørn: Daginstitutionsleder og PPR psykolog
Helsingør	Skoleleder
Hillerød	PPR i samarbejde med skoleleder og daginstitutionsleder
Høje-Taastrup	PPR-leder PPR-psykologerne drøfter løbende elever med særlige behov på psykologkonferencer. Konklusion på konference kan resultere i visitation til specialundervisning

I henhold til bekendtgørelse og vejledning har skolelederen ansvaret for at henvise et barn til specialundervisning efter Folkeskolelovens § 20 stk. 2. Med kommunalreformen er det blevet vigtigere at tydeliggøre skolelederens ansvar for at undgå, at PPR kommer i dobbeltrolle som både henviser og beslutningstager. I praksis sker henvisningen som oftest som et samarbejde mellem PPR, skole og forældre.

Tabel 5.3 Visitationsterminer

Gentofte	Stor visitation: 1 x årligt. (Visitation til enkeltintegration og specialpædagogiske skoleplaceringer) Derudover løbende visitation ved ugentlige møder i det centrale visitationsudvalg.
Gladsaxe	Kommende skoleår: 1 x årligt Skolebegyndere: 2 x årligt Dagbehandling løbende Der kan visiteres tilflyttere og akutsager ved ugentlige konferencer
Greve	Dagbehandlingstilbud og heldagsskoler: 4 x årligt Specialskoler og specialklasser: 2 x årligt Enkeltintegration: 1 x årligt Der visiteres løbende til alle tilbud ifm udredning fra børnepsyk. og tilflytning til kommunen
Helsingør	Visitation ca. hver 3. uge I jan,-feb. : Flere gange om måneden/ugen
Hillerød	Visitationsudvalget for Børn og Unge: 1 x pr. måned (Juni og december: 2 x pr. måned) PPR-visitationsudvalget: 1 x pr. måned. Maj-juni og november-december: 2 x pr. måned) Nyvisitation til specialskoler og specialklasser som hovedregel 1 x årligt og 2 x årligt til specialpædagogisk bistand (enkeltintegration). Mulighed for løbende visitationer. Visitation til dagbehandlingstilbud foregår løbende.

Høje-Taastrup	<p>Der visiteres 1 gang årlig til enkeltintegrerede elever.</p> <p>Der visiteres 1 gang om året til udskilte tilbud. Til tilbud indenfor kommunen visiteres der ad. Hoc i den udstrækning der er pladser.</p> <p>For de elever for hvem der ikke kan findes et tilbud i kommunen koordineres tilbud internt i netværk 6.</p> <p>Derefter koordineres resterende tilbud via KFS.</p>
---------------	---

Alle børn er undervisningspligtige og har krav på et skoletilbud i det kalenderår, de fylder 6 år. Folkeskoleloven opererer derfor ikke med ventetid – heller ikke på specialundervisningsområdet. Af ovenstående skema fremgår, at der er stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner tilrettelægger visitationen. For de fleste kommuner gælder, at den ”store” visitation er i perioden januar-marts med skolestart til august. Da Folkeskoleloven som nævnt ikke opererer med ventetid, visiteres der også på andre tidspunkter – og med iværksættelse af specialundervisningsforanstaltninger på andre tidspunkter af skoleåret end ved skoleårets start. Arbejdsgruppen har ikke afdækket, hvordan visitationstidspunkt og tidspunkt for iværksættelse af specialundervisningen hænger sammen. For tilbud uden for den almindelige klasse afhænger det ofte af pladskapacitet og ved enkeltintegration af den økonomiske ramme til støttetimer.

Tabel 5.4 Revisitation

Gentofte	<p>Skoleleder indstiller og det centrale visitationsudvalg revisiterer.</p> <p>Tidsfrister: Jf. øvrige tidsfrister</p>
Gladsaxe	<p>Skoleleder indstiller til PPR-visitationsudvalget, der træffer afgørelsen fra november til 1. April.</p> <p>Forinden har PPR-psykologer deltaget i skolernes revisitationsmøder.</p>
Greve	<p>Skoleleder revisiterer elever fra Greve Kommune og orienterer Det centrale Visitationsudvalg. Tidsfrist: medium januar.</p> <p>CVI revisiterer elever til tilbud uden for kommunen. Tidsfrist: 1. december.</p>
Helsingør	<p>Skoleleder indstiller og det centrale visitationsudvalg revisiterer.</p>
Hillerød	<p>Skoleleder har ansvaret for revisitation på specialskoler og specialklasser med deltagelse af PPR.</p> <p>Specialpædagogisk bistand ydet af specialpædagoger fra Specialpædagogisk Team revisiteres centralt i PPR-visitationsudvalget på baggrund af indstilling fra psykolog, specialpædagograpport og udtalelse fra daginstitution/skole.</p> <p>Tidsfrister: Se ovenfor .</p>
Høje-Taastrup	

Når et barn modtager specialundervisning efter folkeskoleloven skal der ske revisitation én gang om året. Ansvar for revisitationen er i de 6 kommuner er placeret hos forskellige instanser. For alle kommuner gælder, at revisitationen sker i et samarbejde mellem forældre, skole og PPR. I Gladsaxe Kommune deltager PPR-psykologerne i alle revisitationsmøder. I Greve Kommune følger PPR-psykologen løbende børnenes udvikling gennem den daglige betjening, men deltager typisk kun i selve revisitationsmødet, hvis der er usikkerhed mht., om tilbuddet er det rigtige for barnet. I alle kommuner betjener PPR specialundervisningstilbuddene og følger børnenes udvikling, hvormed de direkte eller indirekte er inddraget i re-

visitationen. Udgangspunkt for revisitationen er den lovbestemte individuelle undervisningsplan, der skal udarbejdes for alle elever, der modtager specialundervisning efter Folkeskolelovens § 20 stk 2.

5.2. Visitationsworkshop

Udover at indhente oplysninger om kommuners visitationspraksis via spørgeskemaer, er der gennemført en visitationsworkshop med deltagelse af 1 medlem fra hver af de 6 kommuners visitationsudvalg.

Metode

Forud for workshoppen aftales, at hver kommune skulle sende to cases til projektlederen, der samlede materialet og omdelte det på workshoppen. Det blev endvidere aftalt, at de to cases skulle omhandle børn med generelle indlæringsvanskeligheder og autismespektrumforstyrrelse. Der blev fremsendt 12 cases, men deltagerne nåede kun at behandle 6 eller 7 cases på workshoppen.

Visitationsworkshoppen startede med en drøftelse af målet med workshoppen – herunder om det var muligt via den valgte metode at give et realistisk billede af kommunernes visitationspraksis på specialundervisningsområdet. Der blev især peget på, at visitationen i alle kommuner er en tværfaglig proces, der forløber over tid med mange faser fra barnet indstilles til PPR, og indtil det besluttes at henvise barnet til specialundervisning. Som eksempel på nogle af de områder, der skulle afklares, før visitationsudvalget foretog afgørelse, var sammenhængen mellem barnets iboende forudsætninger, vanskelighederne i skolen og familiens sundheds- og sociale situation. Denne afklaring skulle gerne fremgå af det skriftlige visitationsmateriale, men i kommunernes praksis viste der sig alligevel ofte behov for at indhente uddybende oplysninger i visitationsprocessen. Dette var ikke muligt i en workshop, ligesom der i visitationsworkshoppen ikke var mulighed for den tværfaglige sparring, der skete hjemme i de enkelte kommuner. Resultatet af workshoppen er altså ikke udtryk for den endelige visitation, men snarere udtryk for det udgangspunkt deltagerne ville have for en efterfølgende tværfaglig sparring og eventuel indhentning af yderligere oplysninger.

Forløbet af workshoppen

Under workshoppen arbejdede deltagerne individuelt. Forslag til specialundervisningsforanstaltninger blev noteret på et skema, der var udarbejdet til formålet. Det var intentionen, at der skulle sættes priser på de enkelte forslag, men ved de indledende drøftelser på workshoppen blev det klart, at dette ikke var muligt, da deltagerne ikke kendte disse. Priserne blev derfor tilføjet efterfølgende ved at sende opsamlingskemaet med deltageres specialundervisningsforslag til arbejdsgruppens medlemmer, der sørgede for, at priserne kom på skemaet. Det skal i den forbindelse nævnes, at der også i 2004 blev foretaget benchmarking på specialundervisningsområdet, hvor 4 af de nuværende benchmarkingkommuner deltog. Ved en eventuel sammenligning med resultatet fra den gang, skal der gøres opmærksom på, at en afgørelse i 2009 ikke "kun" kan bestå i visitation til et amtsligt specialundervisningstilbud med en fast pris. Kommunen er nu både "bestiller" og "udfører / leverandør" og har de faktiske omkostninger, der er forbundet med et specialundervisningstilbud. Visitationsworkshoppen 2009 afspejler derfor, at visitator både skal forholde sig til barnets vanskeligheder, og til hvilket konkret specialundervisningstilbud barnet skal visiteres til. Det kræver, at visitator i høj grad er opmærksom på karakteren og graden af barnets vanskeligheder, har

kendskab til kommunens forskellige specialundervisningstilbud samt til den omkostning, der er forbundet med de forslag til foranstaltninger, der stilles. Økonomien indgår således i visitationen på en anden måde end tidligere, så der foretages en afvejning af om tilbuddet indeholder en kvalitet, som er i overensstemmelse med prisen. Udover at visitationen i de fleste kommuner foregår som et fler- og tværfagligt samarbejde, er det nu også i højere grad nødvendigt med et tværsektorielt samarbejde.

Ved første opsamling af resultaterne fra workshoppen kunne konstateres, at flere af deltagerne opstillede flere forslag til specialundervisningstilbud i de enkelte cases. Dette afspejlede både, at visitation af et barn til et specialundervisningstilbud er en kompleks proces, hvor der ofte overvejes forskellige tilbud. Men måske også, at visitationsmaterialet ikke i alle tilfælde indeholdt de oplysninger, der var nødvendige for at kunne afgøre, hvilket tilbud barnet havde behov for. I nedenstående opsamling med priser på foranstaltninger har man været nødt til at beslutte sig for ét af de tilbud, der blev overvejet på workshoppen. Der er altså usikkerhed knyttet både til valget af tilbud og til prisen, som det fremgår under metode afsnittet kan resultatet ikke tages som udtryk for en endelig visitation, men et udgangspunkt for en videre proces.

Resultatet af workshoppen

Tabel 5.5 Case 1

Dreng 14 år, generelle indlæringsvanskeligheder, IK 51. Går i specialskole for elever med lettere generelle indlæringsvanskeligheder. Fagligt niveau 3.klasse. Er angiveligt periodevis depressiv og psykotisk med syns- og høre-hallucinationer. Vurderes at have været overbelastet i skole og hjem. Indstillingen beskriver det pædagogiske behov som værende "et forudsigeligt miljø tilpasset drengens kognitive niveau".

Case 1		Under- visning	SFO el. Behandling	Befordring
Gentofte	Specialklasse eller specialskole (Der mangler oplysninger)	399.148	Nej	Ja
Gladsaxe	Specialklasserække for børn med svære generelle indlæringsvanskeligheder, K-klasserne (8.kl.).	195.134		
Greve	Oplysningsgrundlaget mangelfuldt. På grundlag af de oplysninger, der foreligger, er det svært at vurdere, om der er behov for anden specialklasse eller om behovet er en specialskole. Tilsyneladende overbelastet han i nuværende tilbud for elever med lettere generelle vanskeligheder. Synes derfor at have behov for et mere beskyttet tilbud.	328.500	Ja	Nej
Helsingør	Dagbehandlingstilbud	456.000	Nej	Nej
Hillerød	Behov for et specialiseret tilbud med en familieindsats. (Sagen tilbagesendes pga. manglende oplysninger)	Tilbagevises		
Høje-Taastrup	Kan ikke vurderes på foreliggende grundlag	Tilbagevises		

Tabel 5.6 Case 2

Dreng, skolebegynder, født for tidlig. Forsinket udvikling svarende til ½ levealder. Spise-problemer i opvæksten. Opmærksomhedsvanskeligheder. God kontakt og interesse for andre. Skrøbelig ift. ufordringer. Gået i specialbørnehave.

Case 2		Under-visning	SFO el. Behandling	Befordring
Gentofte	Specialskole + SFO (Behov for lille miljø)	399.148	Ja	Ja
Gladsaxe	Evt. specialklasse for børn med svære generelle indlæringsvanskeligheder – K-klasserne (0-kl.)	157.134	Ja	Ja
Greve	Specialskole for børn med svære generelle indlæringsvanskeligheder.	328.500	Ja	Ja
Helsingør	Team V (Specialklasse for elever med generelle indlæringsvanskeligheder)	237.000	Ja	Ja
Hillerød	Specialskole for elever med svære generelle indlæringsvanskeligheder	324.214	Ja	Ja
Høje-Taastrup	Gruppeordning for børn med generelle indlæringsvanskeligheder			

Tabel 5.7 Case 3

Dreng 6 år, skolebegynder. Alkoholmisbrug under graviditeten. Efternøler. Opmærksomheds- og koncentrationsvanskeligheder, motorisk urolig og ekstremt let afledelig, impulsstyret og omkringfarende. Sociale og adfærdsmæssige vanskeligheder. Svært ved at huske. Profiterer af struktur. Har fået støttetimer i bh.kl. Henvist til børnepsykiatrisk udredning.

Case 3		Under-visning	SFO el. Behandling	Befordring
Gentofte	Specialskole + SFO	399.148	Ja	Ja
Gladsaxe	Normalskole med særlig opmærksomhed i form af ressourcer til skolen, der laver handleplan mhp. At støtte og inkludere barnet i klassen. Rådgivning fra pædagogisk og psykologisk konsulentteam. Det samme i SFO. Evt. Enghavegårds observationsskole efter børnepsykiatrisk udredning (Indskolingspulje 3)	125.000		
Greve	5 støttelærertimer i almindelig klasse indtil børnepsykiatrisk udredning foreligger. Afhængig af undersøgelsesresultat og hvis drengen ikke trives og udvikler sig i almindelig klasse skal han flyttes til specialklasse for børn med opmærksomheds- og koncentrationsvanskeligheder.	91.665	Nej	Nej
Helsingør	Enkeltintegration (8-10 pædagogtimer)	72.300	Nej	Nej
Hillerød	Enkeltintegration -15-20 specialpædagogiske støttetimer eller indskolingsklasse mhp. afdækning af elevens undervisningsbehov	118.674 Inkl. støtte i sfo		Nej
Høje-Taastrup	Gruppeordning for elever med opmærksomheds- og koncentrationsforstyrrelse			

Tabel 5.8 Case 4

Dreng 5. Klasse. Gennemgribende udviklingsforstyrrelse, præget af hyperaktivitet (atypisk autisme). Kognitivt niveau ikke oplyst. Drengen vellidt. Fra 0.-5. klasse i specialskole for elever med ASF. Flytter herefter til almindelig skole. Forældre ønsker, at drengen får normale venner. Der ansøges om maksimalt antal støttetimer.

Case 4		Under-visning	SFO el. Behandling	Befordring
Gentofte	Enkeltintegration (14 støttelærertimer)	265.000	Nej	Nej
Gladsaxe	Enkeltintegrationsressourcer udlagt til skolerne. Drengen vil ikke blive tildelt over 12 timer. pr. uge. Visitationsudvalget er derfor ikke inde i billedet. Mulighed for støtte via støttecenterkonsulentteam og ved evt. at dele støttelærer med et andet barn.			
Greve	Enkeltintegration - 5 lærerstøttetimer	91.665	Nej	Nej
Helsingør	Enkeltintegration (8 pædagogtimer)	64.320	Nej	Nej
Hillerød	Enkeltintegration med 12 specialpædagogtimer. Der kan samtidig evt. ydes faglig specialundervisning	113.927	Nej	Nej
Høje-Taastrup	10-13 lærerstøttetimer			

Tabel 5.9 Case 5

Dreng 10 år, tvillingesøster, forældre skilt. Normalbegavet, sprogligt alderssvarende. God til at ræsonnere. Svært ved at aflæse visuelle signaler. Diagnose: ADHD (opmærksomheds- og koncentrationsvanskeligheder), GUA (anden gennemgribende udviklingsforstyrrelse) + ekspressiv dysfasi (udtalevanskeligheder). Gik i 1 kl. i alm. skole med støttetimer, 2.-3.kl på specialskole for ASF (autismespektrumforstyrrelse). Sommerferie 2009 tager mor ham ud af ASF tilbuddet. Har fået eneundervisning flere gange i skoleforløbet, fordi mor var utilfreds med skoletilbuddet.

Case 5		Under-visning	SFO el. Behandling	Befordring
Gentofte	Specialskole + SFO	399.148	Ja	Ja
Gladsaxe	Specialskole (ADHD-gruppeordning)	199.647	Ja	?
Greve	Dagbehandlingstilbud (Forældreklasse i behandlingsinstitution)	387.995	Ja	Ja
Helsingør	Enkeltintegration (12 støttepædagogtimer)	125.760	98.800	
Hillerød	Specialklasse for børn med opmærksomheds- og/eller autismespektrumforstyrrelse på folkeskole med mulighed for inklusion. (Helhedstilbud)	304.250 Inkl. sfo		Evt. Vurderes nærmere
Høje-Taastrup	Gruppeordning for elever med opmærksomheds- og koncentrationsvanskeligheder eller gennemgribende udviklingsforstyrrelse. Evt. dagbehandlingstilbud			

Tabel 5.10 Case 6

Dreng 10 år, infantil autisme /ASF, normalt begavet. Wisc-profil meget skæv. to-sproget (spansk). Hidtil profiteret af enkeltintegration med 10-12 støttetimer. Fagligt stort set alderssvarende, men behov for megen instruktion og støtte til strukturering. Skolens forslag: gruppeordning. Forældreønske: Specialskole for børn med autismespektrum-forstyrrelse.

Case 6		Undervisning	SFO el. Behandling	Befordring
Gentofte		301.500	Inkl.	Nej
Gladsaxe	Specialskole – skolegruppeordning (4.kl.) + specialklub	199.647	Ja	Ja
Greve	Specialklasse for børn med autismespektrumforstyrrelse.	241.265	Ja	Nej
Helsingør	Enkeltintegration (8 lærerstøttetimer og 8 pædagogstøttetimer) (Af hensyn til drengens udvikling bør han være tæt på almenmiljøet)	200.000	Nej	Nej
Hillerød	Specialklasse for elever med opmærksomheds- og/eller autisme-spektrumforstyrrelse på folkeskole med mulighed for inklusion. (Helhedstilbud)	304.250 Inkl. sfo		Evt. vurderes nærmere
Høje-Taastrup	Gruppeordning for elever med gennemgribende udviklingsforstyrrelse			

Tabel 5.11 Case 7

Pige 9 år, går i 3.klasse, Turners Syndrom. Hjertefejl, øre-næse problemer, der periodevis medfører nedsat hørelse. Nedsat korttidshukommelse. Let afledelig, koncentrations- og opmærksomhedsproblemer. Teknisk god læser. Problemer med abstrakte opgaver. Har haft social acceptabel funktion i 1. og 2.klasse, men magter ikke længere at følge klassens faglige og sociale udvikling. Søger yngre børn i SFO. Er ikke helt renlig i skolen, men lader sig ikke påvirke heraf. Forældre ønsker skolegang så tæt på normalmiljøet som muligt. Forældre ser ikke vanskelighederne som værende af varig karakter.

Case 7		Undervisning	SFO el. Behandling	Befordring
Gentofte		178.666		Nej
Gladsaxe	Puljeordning, enkeltintegration	125.000		
Greve	Specialklasse for børn med lettere generelle indlæringsvanskeligheder (Gersager-grupper)	81.037	Nej	Nej
Helsingør	Enkeltintegration (12 støttepædagogtimer)	125.760	Nej	Nej
Hillerød	Enkeltintegration -10 specialpædagogtimer i undervisningen og 5 støttepædagog timer i SFO	118.674 Inkl. sfo		Nej
Høje-Taastrup				

Det har været vanskeligt at sætte priser på det enkelte specialundervisningstilbud, hvad enten det drejer sig om undervisnings- eller SFO/klubdel. På undervisningsområdet er forsøgt

at fastsætte den reelle pris på de tilbud, der visiteres til, mens det på SFO/klubdelen er besluttet med et "ja" eller "nej" at anføre, om der bevilges SFO/klub og befording. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det ikke er muligt at fastsætte sammenlignelige priser på SFO/klubdelen. Uddybning heraf er beskrevet i økonomiafsnittet. Vedrørende prisfastsættelse på befording er dette ikke muligt, da forudsætningen herfor er, at afstanden mellem hjem og skole er kendt, eller at visitatorerne er bekendt med, om det specialundervisningstilbud, der visiteres til, har indgået en solidarisk ordning med en fælles takst pr. elev for befording til og fra skole. Befordringsområdet beskrives derfor også i økonomiafsnittet.

5.3. Ligheder og forskelle i kommunernes visitationspraksis

Ligheder

Af oplysninger fra spørgeskemaundersøgelsen fremgår, at kommunernes visitationspraksis har flere ligheder end forskelle. Sammensætningen af visitationsudvalg i Gentofte, Gladsaxe, Greve, Helsingør og Hillerød kommuner ligner overordnet hinanden i form af organisering i PPR-visitationsudvalg og tværfaglige/tværsæktorielle visitationsudvalg, mens Høje-Taastrup Kommune arbejder med en visitationsmodel efter andre principper, hvor henvisningsvisitation foregår som en glidende proces inden for samme fagkreds. Der er blandt deltagerne i workshoppen enighed om, det i langt den overvejende del af visitationsforløbene er processen før barnet henvises til specialundervisning, der er forudsætningen for en god visitation. Et centralt element heri er forældreinddragelsen, da det er vigtigt, at forældre forstår, hvorfor skolen anbefaler, at et barn skal have specialundervisning. Lovgivningsmæssigt kan henvisning til specialundervisning endvidere kun ske med samtykke fra forældrene med mindre skolelederen vurderer, at det strider alvorligt mod barnets generelle tarv at forblive i den almindelige klasse.

Der er også enighed om, at skriftligheden er vigtig. Gode beskrivelser af barnets funktion i forskellige kontekster, dvs. i undervisningen, fritiden og familien, samt oplysninger om barnets forudsætninger for indlæring og udvikling og barnets og familiens ressourcer er grundlaget for, at visitationsudvalget kan foretage den afgørelse, der er bedst imødekommer barnets behov.

I forhold til det visitationsmateriale, der er indgået i workshoppen, fremgår det af oversigten, at der i nogle cases er mangelfulde oplysninger. Erfaringen fra visitationsworkshoppen peger således i retning af, at det kan være relevant at sætte fokus på kvaliteten af visitationsmaterialet for at sikre, at visitationen sker på et så oplyst grundlag som muligt.

Forskelle

Overordnet har forskelle i de værdier og politikker, der er politisk fastlagt for områderne, og de tilbud kommunerne har til rådighed betydning for visitationen. Med hensyn til konkrete forskelle i kommunernes visitationspraksis skal nævnes henvisningsproceduren, hvor det i alle kommuner undtagen Høje-Taastrup Kommune er skolelederen, der har ansvaret for at henvise til specialundervisning. I Høje-Taastrup Kommune har PPR leder efter drøftelse med skoleleder ansvaret for at henvise til specialundervisning. Uanset hvem der har det formelle ansvar for at henvise, kræver lovgivningen som tidligere nævnt, at der forud for henvisning er et samarbejde mellem forældre, skole og PPR.

En anden forskel mellem kommunerne er, hvordan økonomien indgår i visitationsprocessen. I Hillerød Kommune skal der sættes priser på både Folkeskole- og Servicelovsbestemte ydelser ved henvisning til specialtilbud. I de 5 andre kommuner foregår økonomistyringen indirekte som rammestyring.

En tredje forskel er mht. hvilke specialundervisningstilbud kommunerne visiterer til. Det gælder især med hensyn til enkeltintegration i normalklasser. I visitationsworkshoppene bevilger Gentofte og Høje-Taastrup kommuner fra 10-14 lærerstøttetimer, mens Greve Kommune bevilger 5 lærerstøttetimer. Helsingør Kommune bevilger primært støttepædagogtimer (8 – 12 timer). Det samme gælder Hillerød Kommune, der bevilger mellem 10 -15 specialpædagogtimer til flere af workshoppenes cases. En interessant forskel er også, hvorvidt kommunerne bevilger lærerstøttetimer eller støttepædagogtimer. Teoretisk indebærer lærerstøttetimer, at eleven bevilges en særligt tilrettelagt faglig undervisning, mens bevilling af pædagogtimer har som mål at støtte og regulere elevens adfærd i undervisningssituationen – herunder at fastholde eleven ved de opgaver, som klassens lærere har instrueret eleverne i at løse. I praksis har mange skoler de senere år måttet ansætte pædagoger eller pædagogisk medhjælp på grund af lærermangel, hvorfor bevilling af 5 lærerstøttetimer udløser ca. samme antal timer som bevilling af et højere antal pædagogtimer pga. forberedelse, da pædagoger og pædagogisk medhjælp ikke har forberedelsestid.

Et fællestræk ved visitationsworkshoppenes afgørelser er, at de synes at være bestemt af de specialundervisningstilbud, der er i den kommune, visitator kommer fra. Hvis en kommune i forbindelse med amternes nedlæggelse har overtaget specialskoler eller tidligere 20.2 specialklasser, er der typisk en større henvisningsfrekvens til denne type tilbud, end hvis dette ikke er tilfældet. Dette synes logisk af hensyn til kommunens økonomi, men også af hensyn til, at barnet herved forbliver i nærmiljøet. Forudsætningen er dog, at tilbuddene kan imødekomme barnets pædagogiske behov. Kommuner, der ikke overtog eller overtog færre specialskoler har i højere grad etableret egne tilbud i nærmiljøet fx gruppeordninger og specialrækker i direkte tilknytning til normalskolerne.

Workshoppene giver også anledning til at overveje, om der er en sammenhæng mellem niveauet for bevilling af støttetimer til enkeltintegration og visitation til specialskole- eller specialklasse. Medfører en visitationspraksis med bevilling af et lavt antal støttetimer til enkeltintegration, at skolen oftere henviser til specialskole/-klasse?

Når det drejer sig om specialundervisning efter § 20 stk. 2, er det endvidere et spørgsmål om, hvorvidt amternes forskellige serviceniveau på specialundervisningsområdet afspejles i den kommunale visitationspraksis i dag? I Hovedstadsregionen var der eksempelvis i Københavns Amt et højt serviceniveau, mens niveauet i Roskilde Amt var betydeligt lavere. Københavns Amt havde mange specialskoler og specialklasser/-gruppeordninger, mens dette ikke var tilfældet i Roskilde Amt, hvor driften af den vidtgående specialundervisning var udlagt til kommunerne, der efter behov etablerede små grupper på forskellige folkeskoler. Det kan derfor ikke udelukkes, at forventningsniveauet hos forældre til børn med et specialundervisningsbehov i de første år efter kommunalreformen afspejler de enkelte amters serviceniveau. Det er samtidig vigtigt at gøre opmærksom på, at der ikke synes at være en direkte sammenhæng mellem serviceniveau og forældretilfredshed, hvis man ser på Klagenævnets opgørelser de sidste 3 år.

5.4. Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning er en uafhængig klageinstans, der træffer afgørelse i klager over kommuners tilbud om specialundervisning til elever i folkeskolen, der har behov for specialundervisning i specialskoler-/klasser eller støtte i mere end halvdelen af undervisningstiden. Klagenævnet består af en formand (jurist), som udpeges af undervisningsministeren og 5 medlemmer, som udpeges af undervisningsministeren efter indstilling fra Kommunernes Landsforening, Danske Regioner og Danske Handicapinstitutioner.

Forældre kan klage over, at barnet er henvist til specialundervisning, at det ikke er henvist samt over det specialundervisningstilbud, som kommunen har visiteret til. Det er kun forældre eller forældremyndighedsindehavere, der kan klage.

Der er sket en stigning i antallet af klager siden 2007, jf. tabel 5.12. I det første år efter kommunalreformen blev der indgivet 384 klager mod 165 i skoleåret 2006-2007. I 2009 var antallet af indkomne klager 496. Også antallet af kommuner, hvis afgørelser er blevet indklaget, er steget år for år.

Tabel 5.12 klager på folkeskoleområdet 2005/2006-2009

	2005/2006	2007	2008	2009
Antal indgivne klager	165	384	478	496
Antal indklagede kommuner	-	61	72	82

Kilde: Årsrapport 2009, Klagenævnet for vidtgående specialundervisning

Anm.: Opgørelsen af klager er skiftet fra opgørelse baseret på skoleår til opgørelse baseret på kalenderår.

I Klagenævnet opgørelse fra 2007 viste de fleste af klagerne, at forældrene var utilfredse med, at deres barn havde fået afslag på ansøgning om specialundervisning. Klagenævnets afgørelser de senere år synes at pege i retning af, at der lægges stor vægt på, at der i kommunen har været et korrekt sagsbehandlingsforløb – herunder forældreinddragelse i visitationsprocessen samt skriftlig orientering til forældre om kommunens indstilling til specialundervisning og afgørelse herom. Herudover tyder meget på, at Klagenævnet i deres afgørelser lægger stor vægt på børnepsykiatriens anbefalinger og forældrenes ønsker.

Tabel 5.13 Klagenævnets afgørelser 2007-2009

Pct.	2007	2008	2009
Omgørelse	32	19	29
Ikke medhold	16	27	23
Klage trukket tilbage/ enighed opnået	34	30	29
Afvist	18	24	19

Kilde: Årsrapport 2009, Klagenævnet for vidtgående specialundervisning

Andelen af klager, som resulterer i en omgørelse, hvilket vil sige, at forældrene får ret i, at kommunen skal ændre tilbuddet, ligger på samme niveau som andel af klager, hvor der opnås enighed mellem forældrene og kommunen, jf. tabel 5.13. I både 2008 og 2009 er andelen af klager, hvor forældrene ikke får medhold, eller klagen bliver afvist, over 40 pct.

De seks benchmarkkommuner oplever, at det er et problem, at forældrene ofte klager over det anviste tilbud, fordi de kan have svært ved at vurdere kvaliteten af tilbuddet. Det kan fx være et specialskolelignendetilbud, som er fysisk placeret på en folkeskole, hvorfor mange forældre ikke opfatter det som et "rigtigt" specialskoletilbud. Det kan medføre, at forældrene klager til Klagenævnet, og ofte omgør Klagenævnet kommunernes afgørelse, og giver forældrene ret i, at barnet skal på en specialskole. Dette er i konflikt med kommunernes politik om, at hvis der kan findes et tilbud af samme høje kvalitet i lokalmiljøet, som en specialskole, så er det bedre for barnet at blive i nærmiljøet, end at komme på en specialskole i en anden kommune. Det skal nævnes, at en del forældre trækker klagerne tilbage, fordi de alligevel bliver tilfredse, med det tilbud de har fået.

5.5. Konklusion

En god visitation forudsætter faglighed! På sagsbehandlingsniveau er det vigtigt, at sagsbehandleren har kendskab til det enkelte barns iboende forudsætninger og hjemmemiljø, til kommunens skolevæsen, til lovgivningen og til den økonomiske ramme på området. Det er endvidere ved de fleste visitationer vigtigt, at der er et godt samarbejde mellem forældre, skole, PPR og de social-rådgivere / familierådgivere, der varetager opgaver i forhold til Serviceloven, da mange børn med behov for specialundervisning også har behov for en eller anden støtte iht denne lov. Hvis dette samarbejde ikke fungerer, er der risiko for, at barnet ikke får det rigtige tilbud. Det gælder både med hensyn til at blive eller ikke blive bevilget en specialforanstaltning.

En anden vigtig forudsætning for en god visitation er samarbejdet mellem den faglige, administrative og økonomiske sektor. Det gælder for børn med særlige behov især samarbejdet mellem skole og SFO, men også samarbejdet mellem almenområdet og specialområdet og samarbejdet mellem skoleområdet og det sociale område. Et godt samarbejde på disse områder kan medvirke til større sammenhæng i børnenes liv - og til bedre udnyttelse af ressourcerne.

6. Best practice

6.1. Ideen

Den overordnede ide med kapitlet er at vidensdele og hente inspiration i de involverede kommuners best practice. Alle kommunernes visitationsudvalg er derfor blevet stillet den samme enkle opgave. De skulle udvælge 3 indsatser på specialundervisningsområdet i egen kommune, som de ville fremhæve som gode eksempler til inspiration for de andre kommuner. Som baggrundsinspiration har alle læst KL's hæfte *Brug paletten – styring af specialundervisningen*. Det følgende er derfor ikke en analyse af kommunernes best practice, men en beskrivelse af, hvad de enkelte kommuner vurderer, er best practice hos dem og kan være til inspiration for andre.

6.2. Kommunernes best practice

Der er kommet mange inspirerende eksempler fra kommunerne. Fælles for eksemplerne er, at udgangspunktet er at forbedre mulighederne for inklusion. Eksemplerne fordeler sig på temaerne:

- Kompetencecentre og kompetenceudvikling
- Nye inkluderende tildelingsmodeller
- Visitationen
- Pædagogisk praksis og undervisning

Kompetencecentre og kompetenceudvikling

Gentofte Kommune har valgt at opbygge fire kompetencecentre på normalskolerne. Kompetencecentrene er oprettet med henblik på at tilgodese elever med særlige behov og indgår som en del af de differentierede tilbud, kommunen har indenfor specialundervisningsområdet. Centrene er med til at fastholde skolevæsnets inkluderende mål samt bidrage til at arbejde, fastholde og udvikle specialpædagogisk kompetence på specialområdet. Der er oprettet kompetencecentre på følgende fire områder:

- børn med sværere vanskeligheder (bredt) og behov for skærmning i noget af skoletiden
- børn med massive læse-stavevanskeligheder (ordblinde)
- børn med vanskeligheder inden for autismspektret
- skolens mindste klassetrin for børn med vanskeligheder, der svarer til f.eks. vanskelighederne ved ADHD.

Der er hensigten, at kompetencecentrenes medarbejdere skal indgå i konsulentfunktioner i forhold til resten af skolevæsnets vedrørende specialpædagogiske problemstillinger. Denne funktion kan benyttes efter aftale med det centrale visitationsudvalg.

Centrene er organisatoriske partnerskaber mellem Skole & Fritid og den enkelte skole.

Da kompetencecentrene er en del af Gentofte Kommunes strategiplan for den specialpædagogiske indsats, er centrene oprettet som 3-årige projekter med henblik på en samlet kvalificering af en senere fastlæggelse af tilbuddene.

Der er samtidig opbygget syv forskellige inkluderende tilbud i børnehaver, som er specielle miljøer tæt på de normale miljøer. Ordningen svarer til kompetencecentrene på skoleområdet.

Gladsaxe Kommune har valgt at oprette 2 kompetencecentre med henblik på at understøtte inklusion af børn med særlige behov i den almindelige skole. Centrene er placeret på 2 skoler med specialklasser for henholdsvis børn med autismespektrumforstyrrelser samt for børn med ADHD.

Skolerne har fået tilført økonomiske midler til at varetage en udgående konsulentfunktion, således at lærere med særlig viden indenfor området kan rådgive de skoler i kommunen, som står overfor særlige udfordringer i forhold til børn, der kan/skal inkluderes. De foreløbige erfaringer er, at det især er undervisning i forhold til mere specifikke pædagogiske værktøjer samt rådgivning i forhold til enkelt børn, som efterspørges.

Der er ligeledes udbudt kursusforløb i efteråret 2010 for lærere og pædagoger med overskriften "Hvordan kan specialundervisningen anvendes i almenundervisningen?" Kurserne varetages af henholdsvis en lærer fra kompetencecentret samt en PPR psykolog med særlig viden indenfor området. Formålet er, dels at deltagerne får tilført en basal viden i forhold til det aktuelle problemfelt, dels at de får mulighed for at udveksle erfaringer på tværs af skolerne. Endvidere er det hensigten, at den indsigt og viden, som kurset bidrager med, kan afprøves i praksis og sideløbende drøftes i kursusammenhæng.

Sideløbende med dette har PPR psykologerne i kommunen specialiseret sig i særlige kompetenceområder /specialteams, som har relateret sig til børn med henholdsvis autismespektrumforstyrrelser, ADHD, generelle indlæringsvanskeligheder samt børn med socio-emotionelle vanskeligheder. Psykologerne har deltaget i eksterne kurser samt supervision med henblik på at opkvalificere sig indenfor de forskellige områder. Hensigten har været, at skolerne/den enkelte lærer har kunnet tage kontakt til det relevante team med henblik på supervision samt rådgivning af mere psykologfaglig karakter.

Fremadrettet er det et ønske, at psykologernes specialteams i samarbejde med kompetencecentrene skal arbejde mod et tættere samarbejde med henblik på at få afstemt arbejdsområder. Det er endvidere et ønske, at kompetencecentrene skal udvikles til at kunne tilbyde en større og mere fleksibel tilbudsvifte for på den måde at imødekomme skolernes særlige behov bedst muligt. Eksempelvis kunne man forestille sig, at en lærer var i praktik i en kortere periode i specialklassen for på den måde at få inspiration og konkrete værktøjer til brug i egen klasse.

Greve Kommune har bl.a. fokuseret på kompetenceudvikling af det faglige personale. Forudsætningen for, at almen skolens lærere og pædagoger kan undervise børn med særlige behov i en almindelig klasse, er, at de har den fornødne viden om både klasseledelse og de enkelte børns forudsætninger og behov. Dette er også forudsætningen for, at lærere og pædagoger kan modtage og anvende rådgivning og vejledning fra eksterne konsulenter med

forskellig faglighed. I Greve Kommune er der i indeværende skoleår afholdt et 60 timers specialpædagogisk grundkursus tilrettelagt af et University College og med undervisere herfra. I skoleåret 2010-11 vil et antal lærere og pædagoger i både almen- og specialundervisningen blive tilbudt et modul fra Diplomuddannelse i Specialpædagogik: Individ og Specialpædagogik – udover de kurser, der løbende tilbydes. Det er besluttet også i de kommende skoleår at tilbyde et antal lærere og pædagoger et diplommodul inden for specialpædagogik.

I Greve Kommune har der desuden siden 2004 været tværfaglige Dialogudvalg på alle skoler (12 skoler og 6 Dialogudvalg.). Dialogudvalget består af skoleleder, psykolog, speciallærer, tale-hørelærer fra hver skole og familierådgiver fra Familierådgivningen. Dialogudvalgene mødes 3 timer hver 14. dag. To skoler arbejder sammen om et Dialogudvalg, hvor personalet fra den ene skole fungerer som reflekterende team ift. den anden skoles problemstilling. Målet med Dialogmøderne er at give lærere og pædagoger et forum, hvor de kan henvende sig og drøfte problemstillinger og forslag til løsning omkring et enkelt barn, gruppe eller klasse med henblik på en tidlig, kvalificeret og sammenhængende indsats, der understøtter en inkluderende praksis. Ved navngivne børn kræves forældreunderskrift. Flere og flere skoler inviterer forældre til at deltage i Dialogmøder om deres børn, og der ses en stigende tendens til, at forældre ønsker at deltage. For at skabe bevidsthed om Dialogudvalgene er der siden etableringen i 2004 afholdt temadage for lærere og pædagoger med fokus på inklusion, systemisk tænkning og anerkendende kommunikation. Dialogmøderne er et skridt på vejen ift. større inklusion, men der er fortsat behov for videreudvikling af tilbuddet, før det for alvor bidrager til at mindske eksklusion af almen-skolen.

I Hillerød Kommune blev der i forbindelse med kommunalreformen og vedtagelsen af en sammenhængende børne- og ungepolitik i 2007 udarbejdet en tværfagligt organiseret handleplan, kaldet "Fælles Børn-Fælles Ansvar: Den røde tråd i arbejdet med børn, unge og familier i Hillerød Kommune".

Den overordnede ledelsesmæssige forankring er henlagt til ledergruppen i Børn, Familier og Kultur, som forestår udvikling af strategier, metoder og arbejdsformer vedr. det samlede børne-, unge- og familieområde. Handleplanen beskriver organisering og samarbejdsformer samt ansvars- / rollefordeling i forhold til varetagelsen af både det forebyggende, foregribende og indgribende arbejde i skoler og institutioner. Til implementering og udførelse af dette arbejde er der oprettet distriktsorganiserede tværfaglige pædagogiske ledelsesteam (ledere fra skoler og dagtilbud i almenområdet) og tilknyttede tværfaglige teams (talehørelærere, psykologer, socialrådgivere og sundhedsplejersker) under Familier og Sundhed. Der er opstillet en række konkrete mål og succeskriterier for arbejdet i forhold til 5 afgrænsede børne- og ungegrupper (risikobørn, behovsbørn, truede børn, behovsbørn, unge) og forventninger til de professionelle omkring barnet og familien. Set i relation til specialområdet er der f.eks. fokus på tidlige og helhedsorienterede indsatser, forældreinddragelse, inkluderende tiltag i skoler og institutioner, færre indstillinger og nedbringelse af antallet af foranstaltninger.

Et af formålene er at kvalificere skoler og institutioners egne kompetencer i forhold til så tidligt som muligt at igangsætte positive forandringsprocesser overfor børn og unge, der vækker bekymring – i første omgang igennem et udvidet og struktureret samarbejde med familien. Der er oprettet konsultative fora på skoler og institutioner, udviklet særlige pæda-

gogiske værktøjer og igangsat kompetenceudvikling, der understøtter det pædagogiske personales handlemuligheder og inkluderende tiltag i denne proces. Det tværfaglige team – bestående af psykologer, talehørelærere, socialrådgivere og sundhedsplejersker kan inddrages undervejs som konsulenter i processen. Hvis det udvidede samarbejde mellem skole/daginstitution og forældre eller hvis institutionens egne pædagogiske tiltag ikke vurderes tilstrækkelige, inddrages en eller flere fagpersoner fra det tværfaglige team i et formaliseret samarbejde med institutionen og barnet/familien.

For at understøtte handleplanen har Hillerød Kommune i efteråret 2009 igangsat et kompetenceudviklingsprojekt for alle lærere, pædagoger og andet pædagogisk personale. Fra august 2010 vil LP-metoden endvidere blive igangsat på et antal skoler.

Hillerød Kommune har desuden oprettet Kompetencecenter Hillerød på Skanseskolen. Kompetencecentret er Hillerød Kommunes specialpædagogiske skoletilbud til børn i svære specifikke tale-læse-sprogsvanskeligheder samt generelle indlæringsvanskeligheder. Klasse-rækken for børn i specifikke vanskeligheder omfatter andre kommuner i netværket/regionen. Der er klasser på alle klassetrin, og alle klasser er placeret i alderssvarende afdelinger på en almindelig folkeskole. Der arbejdes i skoleårets løb på samarbejde mellem særlige og almindelige klasser i såvel det daglige sociale liv på skolen og i planlagte samarbejdende undervisningsforløb.

Kompetencecentret er også en udgående funktion i Hillerød i forhold til at implementere IT som kompenserende hjælpemiddel i overensstemmelse med kommunens læsehandlingsplan. Der er på 3. år etableret kurser af 2 x 3 ugers varighed for elever i skolernes 5. og 7. klasser og et 2 ugers kursus for elever i 9. klasse i brug af kompenserende IT-hjælpemidler m.v. - en såkaldt IT-rygsæk - indeholdende bærbar computer med særlige programmer, scanner, læsepen, høretelefoner m.v. 24 elever kommer årligt igennem kurset. 2 skolekonsulenter står for elevkurset samt vejledning af forældre, små kurser og cafe-eftermiddage for elever, forældre og lærere. Der udarbejdes på baggrund af elevens og konsulenternes evaluering et oplæg til hjemskolen, hvor der i højere grad tænkes i at udvikle mere IT-baseret undervisning for *hele* klassen. Efter kurset afholdes opfølgende møder med eleven og hjemskolen.

Endelig fungerer Kompetencecentret som support til skoler i Hillerød og andre kommuner. Der er pt. en lærer inden for tale-læse-sprogklasserække, der varetager vejledning/support i konkrete pædagogiske problemstillinger knyttet til undervisningen af elever i specifikke tale-læse-sprogsvanskeligheder til lærere i almindelige klasser på egen eller anden skole. Der arbejdes på at fremme videndeling, kollegavejledning og samarbejde mellem personalegrupperne til fremme af inkluderende tiltag.

Nye inkluderende tildelingsmodeller

I **Gladsaxe Kommune** har visitationsudvalget fået tildelt økonomiske midler til at støtte de skolestartere og indskolingsbørn, som der tidligere blev søgt udskilt foranstaltning til. Visitationsudvalget har i skoleåret 2009/10 valgt at fordele pengene til alle børn, som blev søgt optaget i udskilt foranstaltning til. Børnene er blevet kategoriseret i forhold til omfanget og arten af vanskeligheder.

I den forbindelse er de respektive skoler blevet bedt om, i samråd med PPR psykolog samt andre fagpersoner med relevant viden, at udarbejde en handleplan, som beskriver hvilke tiltag skolen vil gøre for at imødekomme barnets behov. Hensigten har været at støtte sko-

lerne til at tænke i nye inkluderende tiltag, som meget gerne rækker ud over den traditionelle "en til en"- støttefunktion. Visitationsudvalget har således afholdt møder med skolelederne, hvor handleplanerne er blevet drøftet. På baggrund af disse møder har visitationsudvalget efterfølgende fordelt de økonomiske midler. Udover at inspirere til samt sikre at skolerne imødekommer de enkelte børn bedst muligt, har hensigten også været at få indblik i hvilket omfang og på hvilken måde man mere generelt har arbejdet med inklusion på de enkelte skoler.

Visitationsudvalget har desuden valgt at indkalde skolelederne til opfølgende møde i løbet af efteråret for at følge op på og drøfte erfaringerne er i forhold til det enkelte barn, inklusionsarbejdet på skolen samt udveksle ideer til hvilke andre tiltag, der evt. kunne iværksættes.

Erfaringen har vist, at det er betydningsfuldt, at ledelsen på den enkelte skole arbejder målrettet med inklusion på flere niveauer, således at fokus ikke primært er på det enkelte støttekrævende barn, men i lige så høj grad på læringsmiljøet mere generelt og på den enkelte lærers tilgang til undervisningen og relation til børnene.

En anden erfaring er, at de skoler, som har valgt at ansætte særlige ressourcepersoner til at understøtte inklusion på skolen og rådgive omkring puljebørnene i praksis, er lykkedes særligt godt.

Det har desuden været erfaringen, at de børn, som har haft en støttepædagog med sig i en overgangsperiode fra børnehaven til SFO, har været godt hjulpet. Denne overgang har sikret en praktisk orienteret overlevering af konkrete redskaber og erfaringer omkring det enkelte barns behov.

Helsingør Kommune har valgt at ændre på tildelingsmetoden. I stedet for traditionel tildeling af enten støttetimer/støttepædagog eller udefra kommende hjælp tildeler udvalget af og til et antal timer, som den modtagne enhed frit kan disponere efter egen vurdering. Den ekstra bevilling skal fungere som et tilskud til, at enheden kan lære sig at løse problemet internt i huset. På den måde tilskyndes skolen til at genoverveje/nytænke den bedst mulige foranstaltning for netop det barn. I bedste fald kan det betyde, at barnet kan vende tilbage til et almindeligt forløb uden behov for yderligere støtte. Dermed kan ressourceforbruget minimeres.

Visitationen

Det centrale Visitationsudvalg i **Gentofte Kommune** er sammensat af en pædagogisk konsulent fra Skole & Fritid, den ledende psykolog og lederen af kommunens specialskole. Det er et dynamisk arbejdende udvalg, der er i konstant samarbejde og dialog med psykologer og skoleledelser.

Der arbejdes ud fra en klar ansvarsfordeling i forhold til de forskellige opgaver. Det er skolelederen, der har det daglige ledelsesansvar i forhold til børn, forældre og medarbejdere. Det er visitationsudvalget og skolelederen, der sammen har ansvaret for udviklingen af tilbudet. Det økonomiske ansvar ift. centrets overordnede budget er placeret hos det centrale visitationsudvalg.

Helsingør Kommunes visitationsudvalg forsøger at øge rummeligheden ved at påvirke skolerne. Når skolerne anmoder om akutstøtte i form af støttetimer, henviser visitationsudvalget ofte til brug af kommunens støtteenhed, som rummer både råd & vejledningsfolk, akutlæseteam samt AKT-team. Formålet er at støtte skolen i selv at løse problemerne via ændret adfærd, hvilket vil være til gavn både for barnets liv og kommunens ressourceforbrug.

Tilsvarende foreslår kommunens visitationsudvalg ved visse visitationer at benytte kommunens centrale familiecenter til enten familieklasse til skolebørn eller familiestuer til småbørn. Dette for at afprøve om forældrebetaling samt barnelæring af ændrede forældre forventninger kan løse problemerne. Hvis denne "kompetenceudvikling" lykkes, og barnet kan rummes i en almindelig klasse, medfører det en bedre barnetilværelse og et reduceret ressourceforbrug.

Et væsentligt element i **Høje-Taastrup Kommunes** visitationspraksis er, at visitationen betragtes som en kontinuerlig proces. Visitationsprocessen begynder allerede med den første bekymring i det team, som arbejder med barnet. Med baggrund i bekymringen udarbejder teamet en udviklingsplan. Udviklingsplanen er baseret på et resourcesyn. Eleven beskrives i en cirkel, hvor motivation, kunnen og læringsstil bliver indtegnet med udgangspunkt i de mange intelligenser. Det er selvfølgelig en udfordring at visitere med udgangspunkt i et resourcesyn. Barnets særlige behov skal beskrives, samtidig med at barnets ressourcer bliver tydelige.

Hvis problemet ikke bliver løst, kontaktes støttecenter (evt. indrages PPR i processen), og en ny udviklingsplan udarbejdes. Der arbejdes med udviklingsplanen. Planen evalueres. Hvis problemet ikke er løst - indstilling til PPR.

Indstilling foregår ikke blot ved, at der udfyldes et indstillingspapir. Derimod foregår selve indstillingen på et møde mellem lærerteam, forældre, PPR og skolens ledelse. På mødet skabes der enighed om problemfeltet. Her er udviklingsplanerne et væsentligt element i afklaringen af problemfeltet. Mødet afsluttes med udfyldelse af et indstillingspapir, som primært beskriver de faktuelle oplysninger.

Den tidlige forældreinddragelse modvirker ofte forældrenes frustration over ventetider i visitationsprocessen. Hvis forældrene ved, hvad skolen gør i den mellemliggende periode, indtil der foreligger en udredning og eventuelt et segregeret tilbud, er der fortsat et godt udgangspunkt for et tillidsfuldt samarbejde.

En vigtig forudsætning for at fastholde den kontinuerlige proces er, at alle medarbejdere fortløbende bliver uddannet og trænet i at anvende udviklingsplaner. En anden forudsætning er PPR-kulturen. Kulturen skal være præget af refleksioner, diskussioner og supervision. Dette gælder for alle faggrupper i PPR: Psykologer, tale-høre lærere, konsulenter og støt-tepædagoger.

Alle elever med særlige behov bliver drøftet løbende på psykologkonferencer, og konkrete sager diskuteres med ledelsen ud fra kommunes og PPR's værdier. Disse drøftelser er med til at skabe en større fælles forståelse for kommunes visitationsgrundlag. Når en konkret sag er diskuteret færdig, gives der grønt lys fra ledelsen for, at der udarbejdes en henvisning og dermed er sagen visiteret.

Pædagogisk praksis og undervisning

I **Gentofte Kommune** er enkeltmandsundervisning samlet på ungdomsskolen og varetages af en håndfuld lærere, der har et fagligt fællesskab. Målgruppen spænder fra unge, der forlader privatskoler umiddelbart før en afsluttende prøve, til andre der af psykiske grunde ikke kan modtage de almindelige undervisnings- og specialundervisningstilbud. Dertil kommer børn – primært tilflyttere med en kompliceret problemstilling bag sig, hvor kommunen har brug for en aktuell undervisningsobservation inden visitation til andet tilbud.

Greve Kommune arbejder med undervisnings- og læringsmiljøet. Det er vigtigt at have fokus på almenskolen kultur, undervisnings- og læringsmiljø og på, hvordan dens nedskrevne mål og værdier omsættes i praksis. Skolelederen har her en vigtig rolle. Hvordan kan almenskolen rustes til at kunne rumme flere af de børn, der i dag udskilles til specialklasse eller specialskole? I Greve Kommune, Center for Skoler, er det besluttet at iværksætte et inklusionsprojekt med henblik på at understøtte almenskolen i at differentiere og organisere undervisningen, så færre børn ekskluderes. Der ansættes derfor en pædagogisk udviklingskonsulent med særlig fokus på udvikling af en inkluderende praksis. PPR Greve har endvidere iværksat et projekt, "Fremtidens PPR", hvor målet er i samarbejde med bl.a. almenskolen at optimere PPR's organisation, opgaveløsning og indsatsformer. Et centralt fokus er også her at understøtte en inkluderende praksis gennem at sætte mindre fokus på individuelle undersøgelser og større fokus på klassens undervisnings-, lærings- og trivselsmiljø. Der sættes således i Greve fokus på inklusion fra flere sider ved iværksættelse af de to projekter, "Inklusionsprojektet" og "Fremtidens PPR".

Ullerødskolen er **Hillerød Kommunes** systemiske, ressourcefokuserede undervisnings- og socialpædagogiske tilbud for børnefamilier med særlige behov. Skolen er et trænings- og udviklingstilbud for normalt begavede børn fra 5 – 12 år samt deres familier. Børnene er i så omfattende vanskeligheder såvel adfærdsmæssigt, følelsesmæssigt, socialt og indlæringsmæssigt, at de ikke pt. kan rummes i en almindelig skolesammenhæng. Ullerødskolen yder tillige supportopgaver til daginstitutioner og folkeskoler med det formål at understøtte inklusionsfremmende tiltag i almenmiljøet, undervisning og projektdeltagelse.

Målsætningen med en visitation til Ullerødskolen er først og fremmest at iværksætte en tidlig indsats og forebygge en yderligere problemudvikling med risiko for en eventuel senere anbringelse ved at tilbyde et lokalt beliggende undervisnings- og udviklingstilbud som et led i kommunens tilbudsvifte til børn og familier i vanskeligheder.

Ullerødskolens overordnede målsætning og konkrete daglige praksis fokuserer på en styrkelse af børnenes skolemæssige, personlige og sociale kompetencer. Målet er at barnet efterfølgende kan trives og udvikle sig i et almindeligt skoleforløb og begå sig på en hensigtsmæssig måde i sociale sammenhænge.

Barnet og familien mødes med accept, anerkendelse og tillid til, at forandringer er mulige ved hjælp af egen kraft og indsats.

For at inddrage hele barnets hverdag etableres der en tæt forbindelse mellem skole og hjem, således at man sammen kan udvikle de ressourcer, som familien er i besiddelse af. Princip-

per og tankegods fra Marlborough Family Service i London (Eia Asen) og Ben Furman indgår som virksomme præmisser i Ullerødskolens daglige praksis, dvs. fokus på:

- Målfokuseringssamtaler, træningsplaner, løbende evalueringer, belønningsaftaler
- Flerfamiliemøder, forældregrupper og børnemøder
- Særligt tilrettelagte aktiviteter, f.eks. campingture, fisketure og andre relationsopbyggende aktiviteter for børn-voksne, mellem fædre og sønner osv.

Distriktsskolen bevarer det formelle ansvar for barnet under hele opholdet på Ullerødskolen. PPR- psykologen fra distriktsskolen og familierådgiver fra det tværfaglige team følger barnets udvikling og bistår barnet, familien og skolen under familiens "træningsophold" på Ullerødskolen.

Ullerødskolen er normeret til 16 - 18 børn og familier. Hovedparten af børnene opholder sig 1 ½ -2 år på Ullerødskolen. De fleste børn udsluses til enten folkeskolen, Store Dyrehave Skole eller eventuelt andre alternative skoletilbud.

7. Perspektiver

7.1. Indledning

Formålet med dette kapitel er overordnet at komme med en række perspektiver i forhold til udviklingen inden for specialundervisningsområdet. Indholdet i kapitlet er baseret på oplysninger fra de enkelte benchmarkingkommuner indhentet via interview med 2 medarbejdere og 1 chef fra hver kommune. De enkelte interviews er foretaget af en repræsentant fra den pågældende kommune og er udført med udgangspunkt i en fælles, enslydende spørgeguide. Svarene fra de 2 PPR medarbejdere er fremkommet på baggrund af mundtlige udsagn, der er sammenskrevet af interviewereren, mens cheferne er bedt om at besvare skriftligt. Efterfølgende er de vigtigste pointer fra hvert interview sendt til videre bearbejdning i arbejdsgruppen. Nedenstående er en opsamling og sammenskrivning af alle interviews og er således ikke en evidensbaseret analyse af udvikling og fremtidsperspektiv indenfor specialundervisningsområdet. Kapitlet er et udtryk for de interviewede PPR-medarbejders og chefers subjektive vurderinger og holdninger, og det er med disse briller, kapitlet skal læses.

Boksene i teksten indeholder citater med udsagn fra nogle af de PPR-medarbejdere og chefer, der medvirkede i interviewene.

7.2. Den aktuelle situation på specialundervisningsområdet.

Alle kommuner oplyser, at der i deres kommune - som på landsplan - er sket en markant stigning i antallet af børn, der henvises til specialundervisning. Der er imidlertid forskel på, hvordan stigningen kommer til udtryk. I Helsingør og Gentofte kommuner ses en stigning i antallet af henvisninger til enkeltintegration i almindelige klasser, mens det i Greve Kommune udmøntes i stigende henvisningsfrekvens til både specialklasser og enkeltintegration. Der er imidlertid ikke en direkte sammenhæng mellem omkostningerne på specialundervisningsområdet og stigningen i antallet af børn, der ekskluderes af almenskolen til specialskoler og specialklasser, da en del elever modtager specialundervisning som enkeltintegration i almindelige klasser – og dermed forbliver i almenskolen.

I interviewet spørges blandt andet om eventuelle forklaringer på stigningen i henvisningsfrekvensen til specialundervisning. Der er blandt de interviewede flere svar på dette spørgsmål, men blandt de fælles skal disse fremhæves:

- Stigningen i antallet af børn med en børnepsykiatrisk diagnose medfører en forventning hos forældre og undervisningspersonale om en eller anden form for specialundervisning.
- Ændring i forældres holdning til specialundervisning. Mange forældre oplever det ikke længere tabuiserende at have et barn, der modtager specialundervisning.
- Amternes nedlæggelse har i nogle kommuner medført oprettelse af nye specialundervisningstilbud (Greve Kommune) og i andre (øvrige kommuner i benchmarkingsamarbejdet) etablering af netværk mellem kommunerne (KFS). Det betyder, at kommunerne i dag i langt højere grad kan tilbyde børn med behov for specialundervisning et tilbud i nærmiljøet. Det tilgodeser mange af de forældre, der tidligere

afviste at lade deres barn blive henvist til specialundervisning i et amtsligt tilbud på grund af afstanden til tilbuddet.

- Ændring af almenundervisningen fra klasseundervisning med lærerstyring, struktur og forudsigelighed til projektarbejde og øget ansvar for egen læring spiller en væsentlig rolle for stigningen i henvisningsfrekvensen til specialundervisning.

7.3. Hvor bevæger specialundervisningen sig hen?

Interviewene tegner et tydeligt billede af, at kommunerne også de kommende år har en klar udfordring, hvad angår styringen af specialundervisningsområdet. Holdningen blandt de interviewede er overordnet, at det kræver målrettede indsatser og initiativer, hvis henvisningsfrekvensen og udgifterne på området ikke skal fortsætte med at stige. Alle kommuner er derfor i dag i gang med tiltag, der har til formål at mindske tilgangen til specialundervisning. Nedenstående følger eksempler på nogle af de initiativer, kommunerne har foretaget for at imødegå en fortsat stigning på specialundervisningsområdet.

I **Hillerød Kommune** har man udarbejdet en handleguide, kaldet "*Fælles Børn - Fælles Ansvar: Den røde tråd i arbejdet med børn, unge og familier i Hillerød Kommune*". Her beskrives detaljeret, hvorledes skoler, daginstitutioner, SFO og klubber skal arbejde med børn og familier, der vækker bekymring. Formålet med dette kompetenceudviklingstiltag er at støtte professionelle i at rumme og fastholde elever med særlige behov i almenkolen. Konkret består kompetenceudviklingstiltaget af:

- "Hillerød Uddannelsen", som er et tre-dages kursus til alle ansatte på dagtilbuds- og skoleområdet. "Hillerød Uddannelsen" afvikles over de næste år.
- Mulighed for M-kurser for elever med deres forældre på 3 skoler. På disse M-kurser (familieklasser) arbejdes systematisk med målfastsættelse
- Faglig ajourføring af AKT-lærere på skolerne hvert år - eksempelvis IT-kurser

Gladsaxe Kommune har søsat en styringsmodel, der kobler faglighed og økonomi. Enkeltintegrationen er lagt ud til skolerne, og der anvendes så vidt muligt lokale tilbud i form af specialskoler og specialklasser. Der er i Gladsaxe kommune en forventning om, at henvisning til specialundervisning vil falde ca. 9 pct. henover de næste 3 år i takt med, at viden om specialundervisningspædagogik udbredes til almen-skolerne.

7.4. Visitationens rolle

Af interviewene fremgår, at visitationen har en væsentlig betydning ift. at mindske stigningen i antallet af børn, der ekskluderes af almenkolen. Forklaringen er, at der i visitationen er mulighed for at sammentænke faglighed og økonomi. Økonomien spiller derfor en stadig større rolle for kommunernes visitationsudvalg. Måden, hvorpå økonomi og faglighed spiller sammen i de enkelte kommuner, er imidlertid endnu ret forskellig. Som tidligere nævnt

er det kun i Hillerød, at faglighed og økonomi går hånd i hånd i den konkrete visitation, mens økonomien i de øvrige kommuner indgår i visitationen i form af rammestyring.

I **Hillerød Kommune** skal der før visitationsudvalget behandler en henvisning til specialundervisning foreligge oplysninger om omkostninger forbundet med de(n) foreslåede specialundervisnings- og/eller Servicelovsforanstaltning(er). Dermed får visitationsudvalget et helhedsbillede af sammenhængen mellem faglighed og økonomi i forbindelse med hver enkelt visitation.

I **Greve Kommune** får økonomien betydning, hvis flere specialundervisningstilbud vurderes at kunne tilgodese barnets behov.

I **Gladsaxe Kommune** opereres med en fastlagt økonomisk ramme, inden for hvilken barnet tilbydes det mest relevante tilbud.

Dilemmaet ved at inddrage økonomien som styringsparameter i forbindelse med visitation til specialundervisning er imidlertid, at udvalgets afgørelser ikke må begrundes økonomisk, men skal ske i henhold til barnets behov. Det er derfor i visitationen vigtigt, at der udvikles en visitationspraksis, hvor en henvisning fortsat sker på ud fra en faglig begrundelse, men hvor der opstilles mere end ét forslag til specialundervisningstilbud. Hermed får visitationsudvalget en mulighed for at prioritere på et fagligt grundlag, når der træffes afgørelse.

Udover den faglige begrundelse er det vigtigt at medtænke forældrenes ønsker, idet der i bekendtgørelse og vejledning om specialundervisning og anden specielpædagogisk bistand lægges stor vægt på forældreinddragelsen. Dette af hensyn til at sikre barnet det bedste skoleforløb, men også af hensyn til, at manglende forældreinddragelse kan få betydning for udfaldet af eventuel klage til Klagenævnet. Endelig kan forældres ret til frit skolevalg få den betydning, at forældre vælger selv at finde et specialundervisningstilbud, hvis de ikke oplever sig hørt af kommunen. Hvilket vanskeliggør kommunens økonomistyring på specialundervisningsområdet.

7.5. Krav og forventninger der har betydning for den fremtidige udvikling på specialundervisningsområdet

Forældre

PPR-medarbejderne fra flere kommuner svarer meget entydigt, at man oplever øget pres og forventninger fra forældrene i forhold til, at deres børn henvises til specialundervisning. Motiverne hertil kan være forskellige:

- Den stigende diagnosticering får forældre til at søge oplysninger på internettet og finde frem til konkrete, specialiserede undervisningstilbud, der retter sig mod netop deres barns diagnose. Hvorefter de beder skolen/PPR om, at barnet henvises til netop denne foranstaltning. Rækken nye specialiserede trænings- og undervisningskoncepter spiller her en vis rolle.
- Den øgede individualisering i samfundet gør, at forældres fokus på eget barns faglige udvikling øges på bekostning af andre børn og fællesskabet

- Forældres stigende forventninger og krav kan udspringe af regeringens målsætning om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, herunder også børn med særlige behov.

Alle har krav på en uddannelse og et fremtidigt meningsfuldt arbejdsliv og tilværelse som enhver anden borger i samfundet.

- Det ses, at forældre til børn, der ikke har vanskeligheder i skolen, forsøger at presse en skole til at ekskludere et uroligt barn, som disse forældre mener, forhindrer deres egne børn i at få det optimale udbytte af undervisningen.

De professionelle

Professionelle har i dag som følge af større viden om udviklingspsykologi og udviklingsforstyrrelser en bredere forståelse af barnet. De ser ikke kun på barnets faglige udvikling, men også på dets psykiske og sociale trivsel. Denne viden sammenholdt med det stigende antal diagnosticeringer gør, at professionelle oftere vurderer, at et barn i vanskeligheder vil få et bedre tilbud, såfremt det enten modtager markant støtte i almen skolen eller visiteres til et specialiseret undervisningstilbud. Større faglighed hos de professionelle synes således at medføre, at de på barnets vegne stiller større krav til indsatsen - uanset hvilken målgruppe barnet tilhører.

Af andre forhold, som professionelle mener, har indflydelse på henvisningsfrekvensen til specialundervisning, kan nævnes:

- Indførelsen af obligatoriske elevplaner i almen skolen gør, at der er kommet større og mere systematisk fokus på det enkelte barns udvikling og læring.
- Almenundervisningen stiller i dag større krav til barnet om at arbejde selvstændigt i form af at planlægge og strukturere egne opgaver og indsats. Kan barnet ikke det, får det vanskeligt ved at følge med i den almindelige klasse.
- De senere års internationale sammenligninger på skoleområdet i form af PISA-undersøgelser mv. har medført øget fokus på det enkeltes barns faglige niveau og udvikling. Sammen med kravene om undervisningsdifferentiering, trinmål, nationale tests m.m. stilles der større krav til barnets fag-faglige kompetencer. Dette spiller ind på de professionelle syn på, hvad det enkelte barn skal kunne klare i almenundervisningen og dermed også på, hvornår et barn har behov for en særlig tilrettelagt undervisning.

Ovennævnte er alle forhold, der har indflydelse på udviklingen indenfor specialundervisningsområdet. Én af de interviewede nævner, at der er behov for en ændring i måden, hvorpå ressourcerne inden for skolen anvendes. Pågældende ser en sammenhæng mellem stigende krav i almenundervisningen og stigningen i ansøgninger om specialundervisning. Presset på almenundervisningen er så stor i dag, at: "Er der mulighed for at søge om støtte, er det også meget rimeligt, at der søges".

I **Hillerød Kommune** oplever en del lærere således at skulle rumme flere børn i vanskeligheder samtidig med, at flere børn udskilles. I 2009 har Hillerød Kommune reduceret ressourcen til specialundervisning i alment skoler med 25 pct. samtidig med at ressourcen til almenundervisningen er reduceret til at svare til minimumstimetallet på mellemtrinnet og i udskolingen.

7.6. Hvordan brydes den stigende henvisningsfrekvens til specialundervisning?

Holdningen hos alle interviewede peger i samme retning: Det optimale er en skole, der ikke udskiller børn, en skole der ser barnet som et "helt" barn, en skole hvor undervisningen tager udgangspunkt i det enkelte barns forudsætninger og behov, en skole hvor alle er ligeværdige, selv om de ikke er jævnbyrdige, en skole hvor der er fokus på fællesskabet og en skole hvor lærerne har mulighed for løbende opkvalificering i forhold til det område i folkeskolen, de er ansat til at varetage og udvikle. Det gælder, hvad enten det drejer sig om nye undervisningsmetoder eller om ny viden om børns sociale og følelsesmæssige udvikling.

Organisering og indhold i skolens hverdag

Flere af de interviewede nævner, at hvis udskillelsen af børn til specialundervisning skal mindskes, er det nødvendigt, at alment skolens organisering af undervisningen ændres, og at der bliver større smidighed i skolens undervisningstilrettelæggelse. For hen imod den fjerdedel af en årgang, som har det svært med den nuværende mere projektorienterede form for undervisning, bør der være en mere lærerstyret, struktureret og forudsigelig undervisning inden for alment skolens almindelige rammer. Det nævnes også, at der skal være mulighed (økonomisk og organisatorisk) for at tilbyde intensive og kortvarige indsatser.

I **Helsingør Kommune** udarbejdes der allerede ved indskrivningen af et barn i en specialskole (i særdeleshed børn med ADHD) en handleplan for en mulig tilbagevenden til alment skolen

Nogle PPR-medarbejdere fremhæver, at det organisatorisk ville fremme muligheden for inklusion, hvis der var færre børn i klasserne. Andre, at et nødvendigt tiltag er, at der skal være mere fokus på trivsel og udvikling af 'det hele barn' frem for på det specifikt faglige.

I **Gentofte Kommune** har de på skolerne oprettet fire kompetencecentre for børn med fire forskellige typer af særlige behov. Hensigten er på sigt, at kompetencecentrene skal fungere som en del af et specialundervisningsnetværk, som alle skoler i kommunen kan trække på.

Gladsaxe Kommunes Byråd har vedtaget, at elever med særlige behov i videst muligt omfang har deres skolegang i nærmiljøet på distriktsskolen. Dette medfører blandt andet, at skolestartere med særlige behov i større udstrækning end tidligere visiteres til distriktsskolen, evt. med en tildeling af særlige ressourcer fra en særlig pulje.

Fællesskabet

Det er en forudsætning for udvikling af fællesskaber mellem forskellige individer – og dermed for inklusion – at lærere og pædagoger har kompetencer til at kunne forestå klasseledelse/gruppeledelse. Det er de voksne omkring klassen, der skal have fokus på – og har ansvaret for - at barnet med særlige behov bliver en del af fællesskabet.

Der skal være høj grad af fokus på udvikling af fællesskaber i skolen – både de små og store fællesskaber. Der bør arbejdes med "brobygning" mellem elever i de almene tilbud og specialtilbuddene.

Skoleledelse

De interviewede fra de fleste af benchmarkingkommunerne nævner, at der er behov for en stærk skoleledelse, der påtager sig ansvaret for, at de særligt bevilligede ressourcer udnyttes optimalt. Der er behov for at styrke de ledelsesmæssige kompetencer på organisatorisk niveau og på klasseniveau. Den enkelte skoleleder skal have viden om, hvordan midlerne anvendes i de enkelte teams, således at ressourcerne anvendes efter formålet.

Efteruddannelse

Af de fleste interview fremgår, at det er helt centralt, at der kommer øget fokus på efteruddannelse af lærere og pædagoger. Fagligheden skal styrkes, og der skal skabes en fælles holdning til og forståelse for, hvorfor børn ikke skal ekskluderes af almen skolen, med mindre der er tale om børn, der ikke har forudsætninger for at profitere af almen skolen miljø. (Svære generelle indlærings-vanskeligheder eller psykisk overbygning, der forhindrer barnet i at følge undervisningen i den almindelige klasse eller profitere af det sociale samvær i skolen – f.eks. svær ADHD og autismspektrumforstyrrelse).

I **Greve Kommune** er det besluttet at tilbyde diplommodulet "Individ og specialpædagogik" i en treårig periode til lærere og pædagoger i almen- og specialundervisningen.

Vurderingen er også, at den enkelte lærer skal have mulighed for i højere grad at indhente viden om børn med særlige behov fra f.eks. Videnscentre. Det vil støtte almenundervisningen i at inkludere flere børn med behov for støtte. Som eksempel kan nævnes Nationalt Videncenter for Inklusion og Eksklusion (Nvie), der arbejder i krydsfeltet mellem forskning og praksis mhp. at bidrage med bæredygtig, gyldig og relevant viden til professionelle.

Hvert enkelt barn skal mødes med udgangspunkt i dets læringsstil og konkrete ressourcer og vanskeligheder.

Forældresamarbejde

Der bør sættes fokus på samarbejdet mellem forældre og skole. Det gælder både forældre til almindelige børn og børn med særlige behov. Det er vigtigt, at der hos forældre skabes en

fælles forståelse af skolen som et sted, hvor barnet er en del af et fællesskab, og hvor barnet skal lære at indgå i et respektfuldt samvær / samarbejde med mange forskellige børn / mennesker – også dem, der er forskellige fra én selv, og som man ikke er enige med. Som tidligere nævnt kræver det i en del tilfælde, at forældrene begynder med sig selv.

Diagnoser og specialundervisning

Det er nødvendigt, at "automatikken" mellem diagnose og behov for specialundervisning brydes.

7.7. Afsluttende betragtninger

Det fremgår af interviewene, at professionelle i dag oplever, at der ift. børn med særlige behov er et pres fra mange sider, der medfører, at disse børn henvises specialundervisningsforanstaltninger. Samtidig hermed er der et pres, der peger i retning af at inkludere flere børn i almen skolen. Dette paradoks må udfordres og belyses, hvis udviklingen skal vendes i retning af mere inkluderende skole.

Visionen må altid være at finde den for barnet mindst indgribende foranstaltning.

En vigtig dimension i ændringen af den nuværende udvikling på specialundervisningsområdet er, at 'normalitetsbegrebet' udvides, således at særligt tilrettelagte undervisningsforløb bliver en del af almen skolens naturlige opgaver. Specialundervisningsbegrebet skal forbeholdes børn med de mest omfattende vanskeligheder.

Forståelsen af, at et barns vanskeligheder er individuelle og som sådan skal løses individuelt, må udfordres. Det er nødvendigt at forstå barnets vanskeligheder som både individuelle og miljøbetingede, hvorfor løsningen heraf også må rette sig mod både barnet og miljøet. Det forudsætter, at fokus flyttes fra kun at se på barnet til i lige så høj grad at se på de voksne omkring barnet og på den sociale gruppe, som barnet færdes i. Det kræver kompetenceudvikling hos de professionelle.

Øget samarbejde er et væsentligt tema i forhold til de nødvendige indsatsområder. Det gælder samarbejde på tværs af kommuner, samarbejde mellem "normal-" og "specialmiljøet", samarbejde på tværs af faggrænser og samarbejdet med forældre. I det hele taget er der behov for et tæt og systematisk samarbejde mellem alle voksne omkring barnet, da det giver alle parter øget indsigt og forståelse ift. en helhedsorienterede indsats målrettet det enkelte barn – med det resultat, at der bliver sammenhæng i barnets liv.

Endelig synes det relevant at se på de økonomiske tildelingsmodeller i specialundervisningen, da tildelingsmodeller kan belønne og straffe bestemt adfærd. Tildelingsmodeller til både almen- og specialundervisningen bør derfor være i overensstemmelse med de mål, som kommunen har på området.

Bilag til kapitel 5

(Spørgeskemaer udfyldt af de enkelte kommuner.)

Sammensætning af visitationsudvalg

Gentofte Kommune:

Det centrale Visitationsudvalg i Gentofte Kommune består af lederen af det specialpædagogiske område (formand) og har derudover som medlemmer en pædagogisk konsulent fra opgaveområdet og den ledende psykolog fra PPR (under opgaveområdet Børn og Forebyggelse) i møderne. Udvalget sekretariatsbetjenes af fuldmægtig fra Skole og Fritid.

Gladsaxe Kommune:

Der er et centralt visitationsudvalg i Gladsaxe Kommune, der visiterer børn til særlige specialundervisningstilbud i og uden for kommunen. Visitationsudvalget består af den psykologfaglige leder, en visitationspsykolog og 2 administrative medarbejdere ansat under PPR. Visitationsudvalget kan invitere andre fagpersoner (lederen af tale/høreområdet, skoleledere m.fl. til deltagelse i enten re-og/eller nyvisitation)

Herudover er der etableret ugentlige konference med det formål at visitere børn (tilflyttere eller børn, hvis behov markant ændrer sig i løbet af skoleåret) og med mulighed for at få sparring på eksisterende sager. Konferencedeltagere er psykologfaglig leder, leder af familieafdelingen, souschefen for sundhedsafdelingen, souschefen for Familie og Rådgivning samt en administrativ medarbejder. Herudover deltager psykolog samt rådgiver på sagen og evt. andre inviterede (skoleleder, lærere, pædagoger m.v.) Chefen for Familie og Rådgivning deltager ad hoc i forbindelse med større sager.

Greve Kommune:

Det centrale visitationsudvalg, CVI, er tværfagligt sammensat og består fast af repræsentanter for følgende instanser: PPR, Center for Skoler, Familierådgivningen samt Støttepædagogkorpset. PPR chefen er formand for CVI. CVI visiterer til heldagsskoler og dagbehandlingstilbud samt til special SFO-/og klubtilbud. Under CVI er der et PPR-visitationsudvalg, der visiterer til specialskoler og specialklasser. Ved visitation til disse tilbud deltager Familierådgivningen kun, hvor det er relevant.

CVI har det overordnede ansvar for visitation til alle specialtilbud uden for den almindelige klasse og til enkeltintegration. Administrativ medarbejder fra PPR er sekretær for alle visitationsmøder.

Helsingør Kommune:

Det Centrale Visitationsudvalg (DCV) visiterer børn til kommunens egne tilbud. Skoler og institutioner indstiller til udvalget via diverse ansøgningskemaer, som er tilgængelige på kommunens intranet.

DCVs medlemskreds, mødefrekvens, de forskellige visitationstilbud, kriterier for tildeling samt procedurer er beskrevet i vedhæftede oversigt (Visitation i Det Centrale Visitationsudvalg – Helsingør). Forud for visitationen skal der for hver sag/barn udarbejdes et overslag over de økonomiske konsekvenser. Det er ledelsesrepræsentanten fra Børne- og Ungerådgivningen, der har ansvaret for denne opgave. Visitationsudvalget mødes ca. 15 gange årligt. Der visiteres til enkeltintegrerede timer én gang årligt i februar måned.

Netværket visiterer børn til vidtgående specialundervisning i netværkets egne skoler og i andre kommuner udenfor netværket. Visitationsteamet består af de ledende psykologer fra hver af de tre deltagende kommuner i Netværk 1: Helsingør, Fredensborg og Hørsholm. Visitationskriterierne er vedhæftet her (Visitation i Netværket – Helsingør). Hovedvisitationen finder sted i december. Derudover visiteres løbende, når der er ansøgere.

Hillerød Kommune:

Der er 2 visitationsudvalg i Hillerød Kommune - på 2 niveauer (Visitationsudvalget for Børn og Unge i Afdelingen Familier og Sundhed og PPR-visitationsudvalget i PPR, som er en sektion i Familier og Sundhed).

Visitationsudvalget for Børn og Unge består af: Afdelingschef for Familier og Sundhed (Formand), Direktør for Børn, Familier og Kultur, Leder af familieplejen, Sektionsleder i Familier og Unge, Chefpsykolog/ leder af PPR, Leder af Sundhedsfremme og trivsel, Leder af Ullerødskolen samt en skoleleder, der vælges et år ad gangen.

Der visiteres i dette udvalg til alle takstbelagte kommunale og ikke-kommunale specialundervisningsforanstaltninger (specialskoler m.v.), specialundervisning på dag- og døgnanbringelsessteder samt anbringelser.

PPR-visitationsudvalget består af : Chefpsykolog/leder af PPR, Koordinator for Specialpædagogisk Team, Koordinator for talehøregruppen, koordinerende psykolog for specialundervisning og sektionleder/pædagogisk konsulent fra Dagtilbud Børn

Der visiteres i dette udvalg til specialpædagogisk bistand ydet af det centrale korps af specialpædagoger og til lokale, kommunale specialklasser (rammestyrede) samt visitation til Kommunikationscenteret

Høje -Taastrup Kommune

Der er ikke noget visitationsudvalg. Visitationen foregår via en visitationsproces.

Hvor ofte visiteres der i kommunerne?

Gentofte Kommune:

Der visiteres én gang om året til det kommende skoleår. Derudover afholder det centrale visitationsudvalg i Gentofte Kommune et ugentligt møde og visiterer løbende, når der opstår behov.

Gladsaxe Kommune:

Der visiteres én gang om året til det kommende skoleår. Alle revisitationer skal visitationsudvalget i hænde i november og i december måned. Fra 1. december frem til 15. januar modtages nyvisitationer tidsfastsat i forhold til de enkelte tilbud. 15. januar er deadline for børn, der skal visiteres til udenbysforanstaltninger af hensyn til den samordnede koordinering i netværk 5. Visitationsprocessen forventes at være afsluttet i løbet af marts måned og senest 1. april sendes en skriftlig afgørelse til forældre og skoler.

For børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, visiteres to gange om året.

Der kan visiteres i forbindelse med kommunens ugentlige konferencer.

Greve Kommune:

CVI visiterer til interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder 4 gange årligt og PPR-visitationsudvalget til specialskoler og specialklasser på folkeskoler 2 gange om året. Der visiteres 1 gang årligt til enkeltintegration i almindelig klasse. Visitation til specialtilbud i SFO og klub følger visitation til specialskoler og specialklasser. Udover den fastlagte visitation foretages løbende visitation, hvor der viser sig behov herfor – primært i forbindelse børnepsykiatriske udredninger samt i forbindelse med tilflytning til kommunen.

Helsingør Kommune:

Ca. hver 3. uge, dog intensivt flere gange om måneden/ugen i perioden januar-marts

Hillerød Kommune:

Visitationsudvalget for Børn og Unge: der visiteres som udgangspunkt 1 g. om måneden, dog 2 gange i juni og december (der er i december reserveret et visitationsudvalgsmøde alene til visitationer til specialskoler).

PPR-visitationsudvalget: der visiteres 1 g. om måneden, dog 2 gange i maj og juni og november og december ved revisitationer af specialpædagogiske forløb

Høje -Taastrup Kommune

For børn i daginstitutioner visiteres der 4 gange om året. Der visiteres 1 gang årligt til enkeltintegrerede elever. Der visiteres 1 gang om året til udskilte tilbud. Til tilbud indenfor kommunen visiteres der ad. hoc. i den udstrækning der er pladser.

Rammer for visitationen (Er den enkelte kommune underlagt særlige rammer, økonomiske, antal pladser, serviceniveauer, kvalitetsstandarder, politiske beslutninger osv.)

Gentofte Kommune:

Alle midler til almindelig specialundervisning og specialpædagogisk bistand i skoler, skolefritidsordninger og fritidscentre i under halvdelen af undervisningstiden er udlagt til fire decentrale netværk i kommunen. I netværket

aftaler to til tre skoler samt distrikternes fritidsordninger selv fordelingen af midlerne.

Det centrale visitationsudvalg i Gentofte Kommune tager sig så af ansøgninger til vidtgående specialundervisning (over halv undervisningstid) samt visitationer til specialskoler og specialklasser i og udenfor kommunen.

Gladsaxe Kommune:

Gladsaxe kommune er rammestyret og arbejder efter en BUM-model. De fleste tilbud er takstfinansieret. Det er muligt at overføre penge mellem de forskellige konti. Visitationudvalget arbejder målrettet efter den vedtagne børnepolitik, hvor kommunens værdigrundlag er fastlagt. Herudover er visitationsudvalget underlagt en økonomisk ramme til specialpædagogisk bistand samt til fritid og kørsel.

På baggrund af et stort merforbrug i 2008 er der i kommunen udarbejdet en plan for tilbuddene i Gladsaxe kommune samt et budgetgrundlag. Der er udarbejdet service-niveauer (kvalitetsstandarder) for alle områder.

For at undgå ventelister er der mulighed for at indskrive flere børn i et tilbud mod at indskrive færre i andre tilbud.

Visitationen sker altid ud fra faglige betragtninger, forældreønsker og under hensyntagen til antal pladser og økonomi.

Greve Kommune:

Visitation til specialundervisningstilbud i Greve Kommune er rammestyret. PPR har budgetansvaret for de målgrupper, der tidligere blev visiteret til amtslige specialklasser samt for enkeltintegration. Center for Børn og Familie har budgetansvaret for en tidligere amtslig specialskole og Center for skoler har budgetansvaret for de tidligere § 20 stk 1 specialklasser. Visitationen sker altid ud fra faglige betragtninger, forældreønsker og under hensyntagen til antal pladser og økonomi.

I forbindelse med kommunalreformen blev det i Greve Kommune politisk besluttet at udvide viften af specialundervisningstilbud, således det i kommunen blev muligt at undervise de målgrupper, der tidligere blev henvist til vidtgående specialundervisning i amtet. Der blev derfor oprettet nye specialklasserækker til børn med autismspektrumforstyrrelse og svære opmærksomheds- og koncentrationsvanskeligheder (ADHD).

Greve Kommune har i dag en vifte af specialundervisningstilbud, der dækker alle målgrupper inden for børn med særlige behov undtagen børn med svær retardering og multipel funktionsnedsættelse. Herudover har kommunen 1 heldagsskole og 2 dagbehandlingstilbud til børn med sociale og følelsesmæssige vanskeligheder.

Greve Kommune har foråret 2010 iværksat en særlig indsats i forhold til at støtte almen-skolen i at inkludere børn, hvis særlige behov ikke er så omfattende. Det sker bl.a. ved at ansætte en pædagogisk udviklingskonsulent samt ved at specialundervisningskonsulenten i PPR yder rådgivning og vejledning til klasser med børn med et specialundervisningsbehov.

Helsingør Kommune:

BUR har budgetansvaret for specialundervisningsområdet, mens den daglige økonomistyring sker i et samarbejde mellem BUR og en medarbejder i Børne- og Ungeforvaltningens økonomifunktion.

Alle visitationer der foretages i de to udvalg, videreformidles til økonomimedarbejderen. Økonomimedarbejderen deltager ikke i visitationsmøderne.

Økonomimedarbejderen har ansvaret for at opskrive budgetter til de enkelte skoler (enkeltintegrerede timer), specialskoler og special-SFOer; for at betale regninger for kommunens børn i udenkommunale specialtilbud, indhente refusion for udenkommunale børn i kommunens tilbud, samt for at have overblikket over visiterede børn i specialtilbud. Sidstnævnte sker ved hjælp af diverse excel-regneark.

Økonomimedarbejderen udarbejder desuden grundbudgetter til kommunens specialskoler, beregner takster og laver budgetopfølgning. Budgetopfølgningen sker i samarbejde med Børne- og Ungeforvaltningens Administrationschef.

Administrationschefen og økonomimedarbejderen holder budgetmøder med ledelsen fra BUR to gange årligt og med ledelsen fra specialskolerne 1 gang årligt.

Hillerød Kommune:

Midler til specialpædagogisk bistand varetaget af specialpædagoger (Specialpædagogisk Team) er økonomisk rammestyret.

Der er et fast antal pladser (rammestyret) på vores lokale dagbehandlingstilbud (Ulserødskolen, St. Dyrehave Skole og Fønix) og ligeledes et rammestyret budget fra Skoleafdelingen i forhold til lokale specialklasser til elever med opmærksomhed- og kontaktproblemer (Bøgelundsklassen, Svalereden, 8E) og på Kompetencecentret (specialklasser for elever med generelle indlæringsvanskeligheder og tale-læsesprogklasser).

Høje -Taastrup Kommune:

Der visiteres ud fra 2 parametre: 1) en faglig bedømmelse af børnenes behov, og 2) hensynet til Den Sammenhængende Børnepolitikens beskrivelse af arbejdet med inklusion.

Visitationsprocessen i de enkelte kommuner, herunder tidsplan og årshjul

Gentofte Kommune:

Den 1. december er der deadline for ansøgninger om visitationer til special-

skoler og lign.

I starten af januar er der deadline for ansøgninger om visitationer til vidtgående specialundervisning og specialpædagogisk bistand, dvs. i over halv undervisningstid. Ansøgningerne gennemgås af visitationsudvalget med den enkelte skole – så mulighederne for at samle nogle af børnene i en del af timerne m.m. gennemgås – før det endelige resultat meldes ud. Herudover visiteres der løbende efter behov.

Det centrale visitationsudvalg i Gentofte Kommune har de senere år satset på at visitere viden frem for timer.

Der opbygges små kompetencecentre på nogle folkeskoler. Centrene er for en lille gruppe børn med særlige behov og involverer børn med ADHD, autismspektrumforstyrrelser og dysleksi. De børn, der er tilknyttet kompetencecentre ville være på specialskoler, hvis centrene ikke fandtes. Den viden der opbygges på kompetencecentre anvendes (jf. ovenstående) på de øvrige skoler.

Gladsaxe Kommune:

Der visiteres én gang om året til det kommende skoleår. Alle revisitationer skal visitationsudvalget i hænde i november og i december måned. Fra 1. december frem til 15. januar modtages nyvisitationer tidsfastsat i forhold til de enkelte tilbud. 15. januar er deadline for børn, der skal visiteres til udenbysforanstaltninger af hensyn til den samordnede koordinering i netværk 5. Visitationsprocessen forventes at være afsluttet i løbet af marts måned og senest 1. april sendes en skriftlig afgørelse til forældre og skoler.

Der kan i forhold til skolestartere bevilges penge til skolerne, der så kan anvendes til inklusion af det enkelte barn. Her tænkes blandt andet klassens eller skolens behov, f.eks. undervisningsmiljøet, skole/hjemsamarbejde og kompetenceudvikling og støttetimer.

Der vil herudover være mulighed for konsulentbistand fra PPR samt fra speciallærere fra kommunens specialtilbud.

Greve Kommune:

Ansvar for henvisning

Distriktsskolens leder har ansvaret for at henvise et barn til specialundervisning uden for den almindelige klasse. For børn i specialgruppe i dagtilbud eller i særlig daginstitution har PPR ansvaret for henvisningen.

Visitationsmøder

CVI afholder 4 -5 visitationsmøder til specialundervisningstilbud på heldagsskoler og dagbehandlingstilbud, 2 visitationsmøder til specialskole og specialklasserækker på folkeskoler samt 1 visitationsmøde vedrørende enkeltintegration. Disse møder fastlægges ved skoleårets start. Herudover foretages løbende visitation, hvor der er behov for det.

Udover det fremsendte henvisningsmateriale inddrager CVI de eventuelt modtagne skoleledere samt afgivende skoles leder. Sidstnævnte kan tage højst 2 medarbejdere, der kender barnet godt, med til CVI-mødet med henblik på at beskrive barnets vanskeligheder og behov konkret.

Afgørelse

Når CVI's har truffet afgørelse sendes denne til henvisende skoleleder, der videregiver svaret til barnets forældre vedlagt klagevejledning. CVI drøfter aktuelt, om CVI's svar skal sendes direkte til forældrene med kopi til afgivende skole.

Helsingør Kommune:

De enkelte enheders leder kan ansøge Det Centrale Visitationsudvalg om hjælp, visitation o.a. Ansøgninger skal være inde i forvaltningen 2 uger før mødet på forhåndsudarbejdede skabeloner. Senere ankomne – også de som ikke overholder formalia tages dog hyppigt med – især hastesager. Efter behandling i visitationsudvalget mailer svar på ansøgning ud umiddelbart herefter til leder af inst.+skoler, som foretager den videre nødvendige information.

Udvalget behandler løbende sager gennem året og alle visitationer til det kommende skoleår – i perioden januar-marts. Det er her det største pres ligger.

Hillerød Kommune:

Se de indsendte procedurepapirer; Der er endvidere udarbejdet særlige vejledning vedr. visitationsprocedurer i Netværk 2-kommunerne

Høje -Taastrup Kommune:

Visitationsprocessen hænger uløseligt sammen med processen omkring indstilling til PPR (se vedlagte ppt).

Til den "store" visitation til ekskluderende foranstaltninger er der følgende tidsplan:

Henvisninger afleveres senest 1. december.

For de elever for hvem der ikke kan findes et tilbud i kommunen koordineres tilbud internt i netværk 6. Derefter koordineres resterende tilbud via KFS.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.