

# Brug paletten – Styring af specialundervisning



**Brug paletten  
– Styring af specialundervisningen**

© KL, november 2009  
1. udgave, 1. oplag 2009

Forlagsredaktion: Lone Kjær Knudsen  
Design: Kontrapunkt  
Forsidefoto: Colourbox  
Sats: Kommuneforlaget A/S  
Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S  
Produktion: Kommuneforlaget A/S

Produktionsnr.: 816696  
ISBN: 978-87-92460-38-7

KL  
Weidekampsgade 10  
2300 København S  
Tlf. 3370 3370  
kl@kl.dk  
www.kl.dk

# Indhold

1. Forord	2
2. Netværkets fremtidsscenarie	4
3. Politisk ansvar – holdning og kultur	6
4. Visitation	8
5. Kvalitet i undervisningen	12
6. Dokumentation – udviklingsplaner	13
7. Lærerkompetencer	14
8. Ledelsesansvar	16
9. Samarbejde på tværs af sektorerne	18
10. Styring og økonomi	20

# 1. Forord

## Den brændende platform

Kommunerne har store udfordringer med at styre specialundervisningen. Udgifter, ventelister og henvisningerne stiger. Kommunerne har gennem de sidste år haft som mål, at den almene undervisning skal være mere inkluderende. Skolernes udmelding er, at de i dag inkluderer flere børn, som tidligere ville være segregeret til et specialundervisningstilbud. Men samtidig stiger antallet af elever i segregerede tilbud. Kommunerne oplever, at udgifterne til specialundervisningen udhuler budgettet til almenundervisningen.

Danmark skal ifølge FN's handicapkonvention, som trådte i kraft den 23. august 2009, sikre et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer – uden diskrimination og på grundlag af lige muligheder. Samtidig er der i dag et stort og nødvendigt fokus på, at alle børn skal have et udbytte af deres undervisning, der efterfølgende gør dem i stand til at gennemføre en ungdomsuddannelse. Kvaliteten af både almen- og specialundervisningen bør derfor fortsat udvikles.

Udfordringen er, at alle børn skal modtage undervisningstilbud, der tilgodeser deres undervisningsbehov, samtidig med at udgifterne til undervisningsområdet ikke stiger.

## Netværket

For at komme tættere på den kommunale udfordring, har 7 kommuner og KL etableret et netværk om specialundervisning. Netværket har inspireret og videndelt. Der er blevet præsenteret mange gode kommunale eksempler på visitation, sikring af faglighed og kvalitet, organisering og styring af økonomi.

Netværksmøderne har haft fokus på udfordringerne inden for specialundervisningen. Men det blev hurtigt klart, at specialundervisningen og almenundervisningen hænger uløseligt sammen, uanset om vi taler om økonomi, styring, visitation, kompetencer eller pædagogik.

## Brug paletten

Denne publikation hedder "Brug paletten". Paletten er elementer, som påvirker området – holdninger, visitation, kompetence, ledelse, økonomi, styring m.m. Kommunerne må anvende flere ting fra paletten for at lykkes med specialundervisningen. Der er ingen lette løsninger. Der er ingen indsatser, som kan stå alene.

"Brug paletten" giver et nuanceret overblik over, hvordan de mange elementer på paletten sammen kan bidrage til, at specialundervisningen bliver bedre. Fokus er på de kommunale udfordringer, gode kommunale eksempler og spørgsmål til refleksion.

"Brug paletten" er ikke en håndbog men et inspirationskatalog. Den kan bruges af kommunerne til at skabe en diskussion om de forskellige elementer og ændre praksis for at sikre en god specialundervisning. Spørgsmålene til refleksion kan anvendes på alle niveauer – forvaltnings-, ledelses- og ikke mindst på lærerniveau. Endelig vil konkrete kommunale eksempler kunne findes på [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

KL vil i samarbejde med et antal kommuner anvende publikationen i praksis til at få styr på specialundervisningen.

Specialundervisningen er statistisk dårligt belyst. I skoleåret 2008/09 modtog 50.000 elever specialundervisning. Heraf var 56% af disse elever i specialklasser på folkeskoler eller i specialskoler, og 6% modtog specialundervisning i dagbehandlingshjem og behandlingshjem.

Kilde: UNI-C notat "Specialundervisning i folkeskolen skoleåret 2008/09" den 13. oktober 2009

## 2. Netværkets fremtidsscenarie

Deltagerne fra de 7 kommuner har tegnet et fremtidsscenarie. Der var stor overensstemmelse mellem deltagernes ønsker for den fremtidige specialundervisning. Midlerne til at realisere scenariet ligger alle inden for palettens muligheder.

I 2015 kan specialundervisningen se sådan ud:

Kommunen er lykket med specialundervisningen. Forældre, elever og pædagoger oplever alle at være en del af et inkluderende fællesskab, og antallet af elever visiteret til specialundervisning er reduceret.

Kommunen tager udgangspunkt i, at børns fællesskaber har stor betydning for deres læring. Lærerne er meget relationskompetente. De har et fælles sprog og er gode til at takle børn i problemer.

Skolelederen har en central rolle. Hun samler trådene, og hun har ansvar – også det økonomiske.

Der er fokus på læringsmiljøerne både på special- og almenområdet. Der er indført daglig gymnastik, motion og mad hver dag til alle børn.

Kommunen skelner mellem specialundervisning og inkluderende foranstaltninger.

Kommunen gør meget ud af forældresamarbejdet. Familierne bliver inddraget allerede i børnehaven.

Børne-ungepsykiatrien og kommunen har fundet gode måder at udnytte hinandens viden, erfaringer og kompetencer på. Fx arbejder børne-ungepsykiatrien konsultativt. Det sikrer, at der kan iværksættes, en tidlig indsats for børn i problemer.

Der er høj status for de unge i at søge ind på seminarerne. Linjefaget specialpædagogik er især populært.

Samarbejdet mellem forskellige faglige parter er optimalt. Der er ansat en socialrådgiver på skolen, som har det tætte samarbejde med lærere og ledelse, og som kan følge sagerne til dørs.

Skolerne har fleksibel adgang til konsultativ bistand fra PPR og andre eksperter i det daglige arbejde.

Kommunen har god succes med at få alle til at gennemføre en ungdomsuddannelse. Der er gode overgange til ungdomsuddannelserne og et tæt samarbejde med arbejdsmarkedsafdelingen.

Elevernes udbytte af undervisningen er dokumenteret på forskellige måder, og samtidig følges der op, hvis indsatsen ikke har den ønskede virkning for barnet. Der er redskaber til at måle effekt på specialundervisning.

Kommunens medarbejdere har alle en anerkendende tilgang til børnene, og der er fokus på børnenes ressourcer.

Der er en rød tråd mellem børnehave og skole. Skolen kan arbejde videre med den viden, der er om børnene fra børnehaven.

Kommunens skoler går straks i gang med opgaven, når de møder børn med særlige behov. De har ressourcer, kompetencer og understøttende undervisningsmaterialer til at løse opgaven.

Kommunen har kompetente lærere og et netværk, som videndeler på tværs af skolerne om børn med særlige behov. Der er et ressourcecenter i forbindelse med en specialskole, hvor der efteruddannes speciallærere og pædagoger. Medarbejdere fra ressourcecenteret tager rundt i klasser på skoler og vejleder lærere i almenundervisningen.

Lærerne er engagerede. Der er selvstyrende team på skolerne – faglige team med fælles ansvar.

### 3. Politisk ansvar – holdning og kultur

Vi ønsker et samfund, hvor der er brug for alle. Det bedste liv er at være en del af fællesskabet. Et inkluderende samfund kræver inkluderende kultur og værdier.

Der findes mange forskellige værdisæt – også inden for skoleverdenen. Det er værdierne hos politikerne, i forvaltningen, hos skolernes ledelse og ikke mindst blandt medarbejderne på de enkelte institutioner. Værdier skal konkretiseres i hverdagen. De skal forankres i praksis, så der opstår en kultur, hvori de valgte værdier indgår som en naturlig del.

Den inkluderende skole bliver virkelighed, når den enkelte medarbejder i mødet med eleverne og deres mangfoldighed intuitivt handler inkluderende. Det kan understøttes, når de samme værdier ligger til grund for og skaber tæt sammenhæng mellem visitation, kvalitet, kompetencer, ledelse og tværsektorielt samarbejde, styring og økonomi.

I **Norrdjurs Kommunes** sammenhængende børnepolitik er det målet at skabe rammerne for det bedste liv for børn og unge i kommunen.

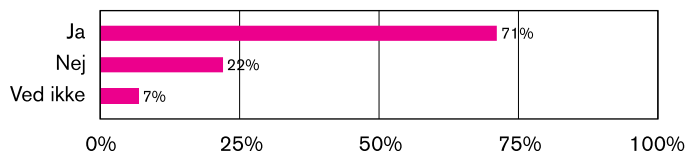
Omsætningen af dette mål betyder, at man i visitationen vurderer den enkelte foranstaltningens muligheder og rammer for at tilgode-se opfyldelsen af barnets behov for:

- **Forbundethed** – barnet skal opleve, at det tilhører et socialt fællesskab på værdige vilkår
- **Anerkendelse** – barnet skal ses og mødes på dets egne præmisser både fagligt og socialt
- **Bevægelse** – barnet skal opleve at have handlemuligheder
- **Kontrol** – barnet skal kunne overskue sin skole og dagligdag

I **Faaborg-Midtfyn Kommune** ønsker man at fremme en "Vi går i gang kultur" hos alle medarbejdere på skolerne. Det betyder, at medarbejderne tager ansvar for børnene på skolen og handler, når der er elever, som har særlige behov.

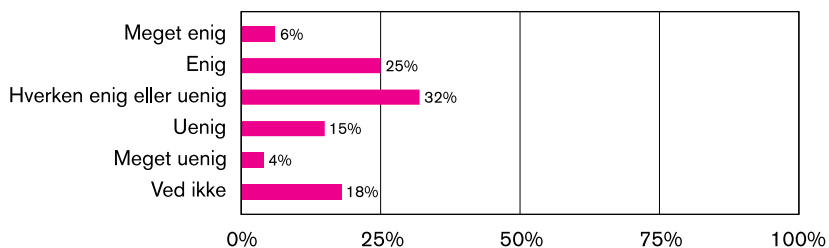
I Partnerskab om Folkeskolens statusanalyse for 2009 har 564 skoleledere bl.a. svaret på, om de er enige i følgende spørgsmål:

Der er formuleret tydelige mål om, at vores skole skal være så rummelig som mulig og forebygge, at elever bliver henvist til specialundervisning?



71% af skolelederne svarer, at der er tydelige mål om, at skolen skal være rummelig og forebygge, at elever bliver henvist til specialundervisning. 22% svarer, at der ikke er tydelige mål.

Kommunalbestyrelsen har formuleret et mål om samarbejde mellem lærere i almen- og i specialundervisningen om udvikling af undervisningsmetoder til at sikre integration af elever med særlige behov i den almen undervisning?



31% af skolelederne oplever, at kommunen har formuleret mål om samarbejde mellem lærere i almen- og i specialundervisningen. 19% af skolelederne oplever ikke, at der er formuleret sådanne mål.

#### Hvad nu hvis

- Kommunen har værdier og mål om inklusion for børn. Hvordan sikres det, at de værdier er afspejlet i medarbejdernes møde med børnene?

## 4. Visitation

Visitation af børn med særlige behov til kommunens tilbud er et væsentligt styringsgreb i paletten.

Kommunalreformen har medført en omstillingsproces for PPR. Medarbejdere fra de tidligere amter og kommuner har i de nye kommuner skullet omsætte politiske mål for området til konkret visitationspraksis.

Det er en god ide at gennemføre en visitationsanalyse, hvor kommunens psykologer visiterer de samme sager og derefter drøfter ligheder og forskelle i visitationerne. Organisering af visitationen i team understøtter også en mere ensartet visitation frem for, at den enkelte medarbejder sidder alene med vurdering og ansvar. Se et eksempel på en visitationsanalyse på [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

I **Høje-Taastrup Kommune** har man en visitation, hvor skolepsykologerne løbende drøfter elever med særlige behov på psykologkonferencen. Denne drøftelse er med til at skabe en større fælles forståelse af kommunens visitationsgrundlag.

I opbygningen af det fælles visitationsgrundlag er flere kommuner blevet mere præcise i forhold til, hvad der ligger til grund for en indstilling.

### **Økonomi og faglighed må gå hånd i hånd**

PPR's økonomiske ansvar varierer. I nogle kommuner er PPR rådgivende til visitationsudvalget, der tager beslutning i de økonomisk tunge sager. I andre kommuner har PPR et større økonomisk ansvar.

Faglighed og økonomi må gå hånd i hånd for at sikre de rigtige prioriteringer inden for en begrænset ramme. PPR må som minimum have en økonomisk indsigt i, hvad de enkelte tilbud koster samt de afledte udgifter til fx transport. Denne viden er nødvendig for at kunne vurdere alternative tilbud.

I **Hillerød Kommune** deltager skolelederne på skift i visitationsudvalget et år ad gangen. Det giver god indsigt i kommunens visitationspraksis og tydeliggør eventuelle forskelle i indstillingspraksis på skolerne.

### Henvisningsfrekvensen

Henvisningsfrekvensen til specialklasser, specialskoler og specialundervisning ved dagbehandlingstilbud og behandlingshjem er i 2008/2009 5,16 pct. af det samlede antal grundskoleelever.

- Hvordan ser det ud i din kommune?

Kilde: UNI-C notat "Specialundervisning i folkeskolen skoleåret 2008/09" den 13. oktober 2009

### Refleksion over pædagogisk praksis

Visitationsprocessen er ikke én proces, men 98 forskellige processer rundt i kommunerne. Og det er en proces, som fortsat er under forandring og udvikling. 69% af PPR psykologerne er overvejende enige, enige eller helt enige i, at PPR stadig er i gang med at finde en ny visitations- og revisitationspraksis efter kommunalreformen.

Kilde: EVA's undersøgelse "Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning", 2009.

**Norddjurs Kommune** har en tydelig beskrivelse af visitationsproceduren samt revisitationsproceduren for skolebørn. Der foreligger en årsplan for visitationen. Se [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

I **Faaborg-Midtfyn Kommune** er der en formel fastlagt visitationsprocedure. Der visiteres en gang årligt, hvor det tidligere var løbende. Der er klare krav til dokumentationen fra skolerne, og det betyder, at indstillingsmaterialet fra skolerne har en langt højere kvalitet end tidligere. Der er nu færre ubegrundede ansøgninger fra skolerne.

Visitationen skal ikke kun fokusere på barnets problemer, men give anledning til refleksion over den pædagogiske praksis på skolen. Her er PPR's konsultative rolle vigtig. For de lærere, der i det daglige har ansvaret for undervisningen af børn med særlige behov, er PPR's rådgivning grundlæggende for inklusionen. Selv når lærere beskriver, at de har gjort og prøvet alt, må PPR fortsat kunne udfordre og støtte lærerne i at udvikle den pædagogiske praksis.

Der er sjældent kun én løsning ved en visitering. Inden for kommunens serviceniveau må der altid kunne findes flere forskellige alternativer, der sikrer, at barnets behov bliver opfyldt. Vanetænkningen kan udfordres, hvis PPR systematisk beskriver flere fagligt forsvarlige løsninger inden for den samme udgiftsramme. Og ved den årlige revisitering af elever i segregerede tilbud bør PPR altid overveje tilbageslusning til almenmiljøet.

### Afbureaukratisering af visitationen

Reglerne vedrørende visitation er blevet forenklet fra den 1. august 2009. Tidligere har PPR altid skulle inddrages forud for henvisning til specialundervisning. I dag kan skolens leder henvise til specialundervisning på skolen i enkelte fag, hvis skolens leder vurderer, at det ikke er nødvendigt med en PPR-vurdering, og forældrene er enige heri.

### **Ressourcesyn**

Det er en udfordring at visitere med udgangspunkt i et resourcesyn. Barnets særlige behov skal beskrives, samtidig med at også barnets ressourcer bliver tydelige.

**I Høje-Taastrup Kommune** arbejder man med elevbeskrivelse baseret på et resourcesyn. De beskriver eleven i en cirkel, hvor motivation, kunnen og læringsstil bliver indtegnet med udgangspunkt i de mange intelligenser. Se [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

Gennem de sidste år er antallet af diagnoser og antallet af børn, som bliver diagnosticeret, steget. Det sker, selvom PPR problematiserer den pædagogiske gavn af en diagnose.

PPR mærker et stigende pres fra forældrene for at få stillet en diagnose. Når en elev får stillet en diagnose, har mange forældre og lærere forventninger om, at det udløser en særlig skoleplacering. Men der er ikke to børn med diagnosen ADHD, der er ens. Deres behov er derfor også meget forskellige, når det kommer til undervisning. En diagnose må ikke være afgørende for tildelingen af et bestemt tilbud. Det er barnets behov, der er afgørende.

### **Inddrag forældrene**

Forældrene skal inddrages i processen med at finde det rette tilbud til deres barn. Jo bedre samarbejdet med forældrene er, jo bedre undervisningsforløb giver det for barnet. Det kræver et målrettet arbejde fra de professionelle omkring barnet, at få skabt en fælles forståelse med forældrene.

Skolen og PPR skal få dialogen med forældrene til at dreje sig om indhold, kvalitet, evaluering, og opfølgning af barnets undervisning frem for, hvor mange støttetimer, der er tale om. Paradokset er, at mange klagesager handler om antallet af støttetimer, og ikke om indholdet eller kvaliteten af undervisningen. Ofte er det ikke det mest specialiserede og segregerede tilbud, der er det bedste.

Endelig kan god forældreinddragelse modvirke 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.

EVA's undersøgelse "Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning" 2009 opsummerer en spørgeskemaundersøgelse blandt forældrene. Der peges på seks forskellige faktorer, der har betydning for en øget grad af tilfredshed med visitationsprocessen:

- At forældrene ikke oplever, at det tager lang tid at få et specialundervisningstilbud til deres barn
- At det er klart for forældrene, hvem der har hvilke ansvarsopgaver i forbindelse med visitationsprocessen
- At det er let for forældrene at få kontakt til PPR i forbindelse med visitationsprocessen
- At forældrene har et godt samarbejde med deres barns skole i forbindelse med visitationsprocessen
- At den relevante PPR-psykolog har set eleven mindst én gang i forbindelse med beskrivelsen af elevens særlige behov

### Ventetider

I skemaet har 68 PPR-ledere anført ventetiderne på udredning og foranstaltninger.

Hvor lang er jeres egen ventetid til følgende?	0-3 uger	4-8 uger	9 uger eller derover	Ved ikke	Total
Udredninger/undersøgelser/ vurderinger i PPR	21%	41%	35%	3%	100%
Støttende og forebyggende foranstaltninger i PPR	35%	28%	22%	15%	100%
Kilde: Rambøll Management, Henvisningsprojektet i Børne- og Ungdomspsykiatrien, 2008					

- Hvordan ser det ud i din kommune?
- Hvad kan der gøres for at bringe ventetiderne ned?

### Hvad nu hvis

- Der allerede ved skolestart skal skabes et positivt billede af kommunens inkluderende indsats hos alle forældre – hvordan skal det ske?

## 5. Kvalitet i undervisningen

Gennem de sidste år har kommunerne haft fokus på organiseringen af specialundervisningen og de stigende udgifter til området. Nu rettes blikket også mod indholdet af undervisningen. Er kvaliteten i undervisningen i orden? Er den baseret på den nyeste viden? Er der refleksion over lærernes pædagogiske praksis?

Niels Egelund og Susan Tetler mfl. har i rapporten *"Effekter af specialundervisningen – pædagogiske vilkår i komplicerede læringsituationer og elevernes faglige, sociale og personlige resultater"*, 2009 opsummeret en række byggesten til "god praksis".

De har en generel karakter i den forstand, at de kan kvalificere alle former for specialpædagogisk praksis, uanset type af specifik vanskelighed. Det gælder:

- En anerkendende klasserumskultur
- Rum for inkluderende processer og deltagelse
- Blik for kontinuitet og strategier ved overgange
- Praksisforankret konsulentbistand og balanceret støttefunktion
- Planlægning, evaluering og dokumentation af egen praksis
- Differentiering af undervisningen
- IKT integreret i undervisningen med god support

Flere kommuner er begyndt at formulere kvalitetsbeskrivelser for de enkelte specialundervisningstilbud.

Den årlige kvalitetsrapport skal indeholde en række oplysninger om kommunens specialundervisning. Flere kommuner har haft vanskeligt ved at dokumentere kvaliteten med udgangspunkt i bekendtgørelsen om kvalitetsrapporten.

I **Kolding Kommune** har man formuleret kvalitetsparametre for specialundervisningsområdet. Man arbejder på at udvikle et måleinstrument, der kan beskrive elevernes effekt af undervisningen, faglige niveau og generelle motivation. Se [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

### Hvad nu hvis

- Viden fra forskning og undersøgelser skal anvendes for at forbedre specialundervisningen. Hvordan kan det ske?

## 6. Dokumentation – udviklingsplaner

Alle elever har krav på dokumentation af deres læring og personlige udvikling. Men for elever med særlige behov er denne dokumentation endnu mere påkrævet. Udviklingsplaner er en form for udvidet elevplan for elever med særlige behov.

Det primære formål med udviklingsplaner er, at fastholde lærernes pædagogiske og didaktiske refleksioner over elevens udvikling og derved øge elevens læring. Det sekundære formål er en dokumentation af, hvordan elever med særlige behov bliver støttet i deres undervisning. Udviklingsplaner er et godt grundlag for et samarbejde med PPR omkring råd og vejledning, og den er ligeledes grundlaget for at finde alternative tilbud, når "alt andet er prøvet".

Det er en stor udfordring for det pædagogiske personale at udarbejde udviklingsplaner for den enkelte elevs udvikling. Hvad er den gode beskrivelse? Hvor lidt dokumentation er nok? Hvordan beskrives et barns udvikling og ressourcer på en konstruktiv måde? Og hvordan beskrives undervisningsindsatsen?

**Guldborgsund Kommune** stiller store indholdskrav til udviklingsplanerne. Udgangspunktet er, at ansvaret for at det pædagogiske arbejde med de elever, som har særlige behov, hele tiden ligger så tæt på barnet som muligt. Først og fremmest hos det pædagogiske personale, herefter hos ledelsen. Inden PPR bliver inddraget, er udviklingsplanerne udarbejdet så de lever op til indholdskravene.

**Høje-Taastrup Kommune** har i højere grad valgt at prioritere tiden til børnene samt til en dialog med lærerne om, hvordan de beskriver barnet samt støtter og vejleder. Udviklingsplanen er et skriftligt pædagogisk redskab til at fastholde arbejdet med fokusområde, status, mål, hvem gør hvad, evaluering osv. PPR understøtter lærernes udviklingsarbejde med at lave udviklingsplaner.

Se eksempler på udviklingsplaner på [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

### Hvad nu hvis

- Udviklingsplaner er et vigtigt redskab i arbejdet med elever med særlige behov. Hvordan bliver dette arbejde styrket?

## 7. Lærerkompetencer

Mange kommuner er fokuseret på at løfte lærernes generelle faglige kompetencer. Det gælder i forhold til forskellige pædagogiske- didaktiske metoder og modeller fx LP og Cooperative Learning. Mange lærere er blevet uddannet til AKT-, læse-, evaluerings- og undervisningsvejledere m.m.

**Norddjurs Kommune** har kompetencecentre, som understøtter almenundervisningen. Der er udarbejdet kompetenceprofiler på de enkelte medarbejdere og en plan for, hvordan de med deres specielle kompetencer kan dele deres viden med lærere og pædagoger.

Kompetenceprofilen viser en række pædagogiske områder, som den enkelte medarbejder har særlig viden om. Der er 4 kategorier for anvendelse og videreformidling af kompetencer:

- i daglig praksis med børn, forældre og kolleger
- til kolleger internt, i teamet, i små fora mv.
- til kolleger internt i større fora, undervisermøder, pædagogisk rådsmøder mv.
- til forældre og fagfæller via formidling på kurser, workshops, support mv.

Det er vigtigt at sikre kompetencespredning mellem medarbejdere fra almen- og specialundervisningen. Specialtilbuddene er nu i kommunalt regi, og medarbejderne er en del af den samlede lærergruppe.

Byhaveskolen i **Svendborg Kommune** er en specialskole for børn med vidtgående generelle vanskeligheder eller gennemgribende udviklingsforstyrrelser. Skolen arbejder systematisk med at blive en vidensskole, der sikrer, at den relevante viden på området indhentes og ajourføres og anvendes i det specialpædagogiske arbejde i hele kommunen.

Byhaveskolen tilbyder konsultativ bistand, kurser, supervision samt etablerer og vedligeholder netværk for lærere og pædagoger i folkeskolen.

Skolen gør den specialiserede ekspertise tilgængelig for medarbejderne på folkeskolerne. Derved øges muligheden for, at undervisningen af elever med særlige behov i folkeskolen er tilrettelagt efter den nyeste specialiserede viden, der er på området.

Undersøgelsen *"Effekter af specialundervisningen – pædagogiske vilkår i komplicerede læringssituationer og elevernes faglige, sociale og personlige resultater"*, 2009 af Niels Egelund og Susan Tetler viser, at den positive effekt i specialundervisning ikke i særlig grad er knyttet til bestemte indsatsformer. Den er først og fremmest knyttet til den professionelle støtte.

Det er af afgørende betydning, at de lærere og pædagoger, der yder en specialpædagogisk indsats, har en indsigt i specialpædagogik, og at de handler professionelt i forhold til de øvrige lærere, pædagoger eller andet personale, de arbejder sammen med.

#### **Hvad nu hvis;**

- Højt specialiserede lærere skal være omdrejningspunkt for læring til kolleger. Hvordan kan det organiseres og implementeres i kommunen?

## 8. Ledelsesansvar

Det er en stor udfordring at lede forandringsprocesser i en tid med mange krav. Skolens leder skal sikre den nødvendige proces og implementering af forandringer.

"God skoleledelse" er i fokus fra mange interessenter. Erfaringerne fra netværkets arbejde tydeliggør, at der er nogle grundlæggende forudsætninger, som en skoleleder skal have. Hvis kommunerne skal lykkes med specialundervisningen er målrettet ledelse en yderst vigtig faktor.

### Skoleledelse er vigtig

AKF, DPU og SFI har i et større forskningssamarbejde undersøgt, hvad der især karakteriserer de »højt præsterende skoler«, dvs. hvor elevernes præstationer ligger over et forventet gennemsnit korrigeret for social baggrund. Undersøgelsen tager udgangspunkt i landets ca. 1000 folkeskoler.

Resultaterne af undersøgelsen viser, hvilke forhold man på en skole skal være opmærksom på, hvis man ønsker at udvikle god skolepraksis med henblik på, at eleverne får de bedste rammer for udvikling og læring. Men undersøgelsen viser også, at det er meget vanskeligt entydigt at pege på, at der er en bestemt måde at drive god skole på. Der er tale om et komplekst og dynamisk samspil af mange forskellige forhold, som gør, at en skole bliver en »højt præsterende skole«.

### Ledelse af »højt præsterende skoler«:

*"En effektiv skoleledelse, en effektiv organisation, en samarbejdende lærergruppe, et tydeligt værdigrundlag og klare mål for skolens arbejde er vejen frem mod en »højt præsterende skole«, hvor eleverne klarer sig fagligt godt".*

Ledelsen af skolen synes at være den allervigtigste faktor på den højt præsterende skole. Det er lederen, der sætter rammerne for den daglige praksis, og som lærerne forventer krav fra, og det er »den gode leder«, der sørger for at følge op på sine beslutninger, så de implementeres i praksis.

De højt præsterende skoler er kendetegnet ved systematik, planlægning og orden, som i vid udstrækning handler om, hvilke rammer og mål lederen afstikker for sin virksomhed. Beslutningsstrukturer er gennemtænkte. Aktiviteter og indsatsområder er planlagte og velstrukturerede. Der er klare aftaler og arbejdsgange, og der tages højde for fremtidige udfordringer.

Desuden er de højt præsterende skoler kendetegnet ved et tydeligt værdigrundlag, klare mål og "fælles korpsånd", der er velintegreret i hverdagspraksis. Det er ikke nødvendigvis så afgørende, hvilket værdigrundlag og hvilke mål, blot, at der, som lærerne siger, er fælles fodslag, som er et udbredt ønske på alle skoler.

Kilde: AKF's forskningsprojekt Elementer i god skolepraksis – "De gode eksempler", 2004 af Jill Mehlbye og Charlotte Ringsmose.

### **Ledelsen tager ansvar**

Grundlæggende handler ledelsesudfordringerne om, at lederne påtager sig ansvaret for den inkluderende skole – lederen skal ville opgaven. Lederen skal kunne ændre eksisterende kulturer, hvis de modarbejder målet. Og lederen skal have relationskompetence og kunne håndtere udviklingen af skolens samlede pædagogiske personale. Disse konkrete og vigtige lederegenskaber er væsentlige elementer for, at den enkelte skole lykkes med specialundervisningen.

**Guldborgsund Kommune** har fokus på og italesætter lederens og lærerens ansvar over for det enkelte barn.

### **Hvad nu hvis;**

- Ledelseskompetencer er vigtige for, at skolen bliver "højt præsterende". Hvad skal skolelederen prioritere at tage fat på i forhold til specialundervisningen og det inkluderende miljø?

## 9. Samarbejde på tværs af sektorerne

Tværfagligt samarbejde styrker arbejdet med at løse opgaverne for børn med særlige behov. Samarbejdet om børnene mellem kommunens forskellige forvaltninger kan være vanskeligt. Forskellige kulturer og opdelt budgetter er måske en større udfordring, end man skulle tro. Her er potentiale for forbedring.

Etableringen af tværfagligt arbejde er en ledelsesmæssig opgave. At samle opgaverne i den samme forvaltning er første skridt. Næste skridt er at arbejde med rammerne og kulturen for samarbejdet. Der bør skabes en grundlæggende forståelse blandt faggrupper for de forskellige fagligheder, og for hvordan de hver især kan bidrage til en fælles opgaveløsning.

Medarbejderne oplever ofte, at der er lange kommunikations- og beslutningsveje mellem skole- og socialområdet, især ved § 50-undersøgelser. Endelig er der generelt uklarhed om, hvem der har "bolden" i samarbejdet. Samarbejdet kan blive meget bureaukratisk, hvor lange beskrivelser af problematikker sendes frem og tilbage mellem parterne. Det gavner samarbejdet, at parterne arbejder i samme bygning. Flere kommuner har placeret socialrådgivere på skolerne. Det kan også være en fordel, at sagsbehandlere har den samme distriktsopdeling som skolerne.

Hvis et solidt tværfagligt arbejde omkring et barn kan forebygge en anbringelse, kan det betyde store gevinster menneskeligt og ressourcemæssigt.

**Næstved Kommune** har siden 2003 i Kildemarksprojektet flyttet sagsbehandlere, psykologer og andre specialister ud på skoledistriktets institutioner. Organisatorisk er den beslutnings- og bevillingsmæssige kompetence udlagt til Kildemarkens børne-ungteam. Det fungerer som en selvstændig enhed med eget budget til specialundervisning og sociale foranstaltninger fx anbringelser. Projektet giver mulighed for at finde løsninger for børn med særlige behov, som går på tværs af service- og folkeskoleloven. Læs mere på [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

Se forskellige forslag til afbureaukratisering af samarbejdet mellem skole og socialforvaltning i Undervisningsministeriets rapport *"Scanning på folkeskoleområdet – Bruttokatalog med forslag til afbureaukratisering"* Rambøll Management, maj 2009. [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

En barriere for samarbejdet er reglerne for videregivelse af oplysninger. Opgaverne på børne- og ungeområdet er fastsat i mange forskellige love. Men medarbejdere på tværs af institutioner og sektorer kan samarbejde om børn og familier. En skole må gerne kontakte familieafdelingen/socialforvaltningen for at høre om forvaltningens eventuelle tiltag i forhold til en elev, som skolen vurderer, ikke trives. Hovedreglen er, at forældrene naturligvis skal orienteres, når man videregiver oplysninger om barnet eller familien. Hvis det drejer sig om oplysninger om "rent private forhold" skal man have forældrenes samtykke. Se KL's pjece [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

### **Børne- ungepsykiatrien**

Også i forhold til samarbejdet mellem kommunerne og de børne- og ungepsykiatriske afdelinger er der potentiale for forbedring. Nogle henvisninger til psykiatrien kan undgås ved en rigtig og rettidig indsats for børn med psykiske problemer. Det forudsætter, at den fornødne psykiatriske ekspertise smidigt kan inddrages i kommunernes arbejde med børnene. Sundhedsaftalerne giver en formel ramme for at kunne fastlægge et fornuftigt samarbejde parterne imellem.

*"Særligt på børne- og ungeområdet skal man være opmærksom på samarbejdet mellem børne-ungdomspsykiatriske afdelinger, kommunen og de opfølgende foranstaltninger, som ofte er socialpædagogiske."*

Vejledning om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler, nr. 9698 af 21/08/2009 [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

### **Hvad nu hvis**

- Det er det direkte møde mellem medarbejderne, der gør sagsbehandlingen bedre og hurtigere. Hvordan kan det organiseres? Og hvad skal der til?

## 10. Styring og økonomi

Udgifterne til specialundervisningen og en stigende henvisningsfrekvens er en styringsmæssig og økonomisk udfordring. Men ligesom det specialiserede socialområde er det også muligt at styre specialundervisningsområdet.

Det enkelte barn må aldrig få et afslag på at få dækket sit undervisningsbehov, fordi kommunen ikke har råd til det. Der skal være en eller flere løsninger inden for kommunens serviceniveau. Mange kommuner dækker de stigende udgifter til specialundervisningen ved at omprioritere inden for undervisningsområdet. Ressourcerne til almenundervisningen og specialundervisningen er som forbundne kar. Hvis almenundervisningen skal være mere inkluderende og tilgodese flere børns undervisningsbehov, skal der være de nødvendige ressourcer til det. Derfor er styring af specialundervisningsområdet nødvendig.

Undervisningsminister Bertel Haarders svar fra samråd om specialundervisning den 20. oktober 2009:

*"Jeg vil gerne slå fast, at jeg ikke ser noget odiøst i, at kommunerne er bekymrede for de stigende udgifter. Det skal de være.*

*Jeg vil også gerne slå fast, at det ikke er spor ulovligt at inddrage økonomien, når kommunerne skal vælge, hvilket tilbud de vil give – vel at mærke så længe det tilbud, der vælges til det enkelte barn, er fagligt i orden og relevant."*

Økonomisk er der ikke nogen mirakelkur, der med et snuptag kan løse alle udfordringerne i forhold til styring af specialundervisningen. Men det er muligt at styre området langt bedre, end det mange steder sker i dag. Der er forskellige håndtag, som hver især virker bedst, hvis de indgår i en større sammenhæng med de øvrige elementer i paletten.

### Skab overblik

Kommunen bør have et grundigt overblik over specialundervisningsområdet. Overblikket skal give svar på: hvad er det for børn, der har særlige behov, og hvad pengene går til? Et dokumenteret overblik er en forudsætning for at kunne prioriterer indsatsen og fastsætte serviceniveauet på området.

- Hvor mange børn har kommunen i de forskellige tilbud opgjort i aldersgrupper og kategorier af problemstillinger?
- Hvad koster de forskellige tilbud? Kan priserne på tilsvarende tilbud i nabokommuner sammenlignes?
- Hvor mange børn modtager undervisning uden for kommunen, dvs. anbragte børn, henviste børn og børn, der gør brug af reglerne om frit skolevalg?
- Hvilke børn fra andre kommuner benytter kommunens tilbud?
- Hvor mange småbørn modtager specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven?
- Hvilke udgifter har kommunen på skolefritidsordninger og transport til børn med særlige behov?
- Hvad er spændvidden i børnenes behov, når de visiteres til specialundervisning?
- Hvad er tendenserne? Hvordan ser det se ud om 3, 5 eller 10 år?

**Kolding Kommune** har udarbejdet et statusnotat over specialundervisningsområdet. Se [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

Dataindsamling om specialundervisningsområdet rejser flere metodiske problemstillinger. Det er en udfordring at danne et overblik og samtidig rumme nuancerne. Afgrænsningsproblemerne består i, at det er børn og unge med meget forskellige problemstillinger og behov, og at tilbuddene og indsatserne på området varierer fra kortvarig støtte og supervision til langvarige tilbud på specialinstitutioner og specialskoler. Grænsen er i dag flydende mellem special- og almenundervisning. Hvad er specialundervisning, og hvad er ekstra/supplerende undervisning, eller inkluderende foranstaltninger? Der er ingen autoriseret afgrænsning af specialundervisningsområdet, hvor oplysninger om elevtal og udgifter matcher hinanden. Kommunen må i dag selv foretage den afgrænsning. Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL har i efteråret 2009 iværksat en analyse af området, som skal lede frem til en afklaring af grænse- dragningen, og hvordan der fremover kan skabes et landsdækkende datagrundlag for området. Analysen skal være færdig i foråret 2010.

### Opsæt måltal for inklusion

Et er at kende status og have prognoser for den forventede udvikling. Noget andet er at fastlægge målbare tal for, hvor området skal bevæge sig hen.

**Københavns Kommune** har overvejet, hvordan kommunen skal kunne måle resultatet af de forskellige inkluderende indsatser, som kommunen har iværksat. Eksempler på måltal er:

1. At der ikke fortsat er en stigning i frekvensen af børn, der udskilles til specialundervisning i forhold til den udskillelse, der fandt sted i 2008
2. At frekvensen i antallet af henvisninger til specialundervisning set i forhold til det samlede børnetal i promille falder
3. At antallet af forældreklager i forhold til afslag på specialtilbud falder
4. At ventetiden hos PPR falder

Se endvidere [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

Måltal kræver refleksion over, om det er det væsentlige, der måles. Konkrete målbare mål er gode til at fastholde fokus. Men måltallene bør være balancerede, og de kan ikke stå alene.

### **Skab incitamenter i ressourcefordeling**

Ressourcefordeling er et effektivt styringsværktøj. Fordelingsmodeller kan belønne og straffe bestemt adfærd. Fordelingsmodellen til både almen- og specialundervisningen bør derfor være i overensstemmelse med de mål, kommunen har for området. Modeller kan understøtte og give incitamenter fx til, at skolerne udvikler inkluderende undervisningstilbud.

Ressourcerne til specialundervisningen har ofte været centralt placeret i forvaltningen. Skolelederen har indstillet elever til specialundervisningstilbud, og har derved fået ekstra ressourcer til at løse opgaven. Hvis et barn med vidtgående behov er blevet indstillet til en specialklasse/skole, har skolen ikke længere udgiften. Incitamentene har været ekskluderende, også selv om det ikke har været intentionen.

Tendensen er, at ressourcerne til specialundervisning decentraliseres til skolerne. Skolerne skal således ikke bruge tid og penge på at søge timer til det enkelte barn. Ressourcerne går til klasser og årgange og ikke direkte til det enkelte barn. Udgangspunktet er at forbedre mulighederne for fleksibilitet og skabe forskellige læringsrum, som kan tilgodese alle elever bedst muligt. Samtidig skal der være en fælles forståelse af, hvad skolerne skal kunne klare med undervisningsdifferentiering, holddannelse og de udlagte specialundervisningsressourcer. Ressourcefordelingen understøtter, at skolen har et ansvar for alle de børn, der er på skolen. Skolen kan planlægge fleksibelt og mindst indgribende, og derved kan der frigøres midler til almenundervisningen.

I **Faaborg-Midtfyn Kommune** har man fra august 2009 indført en ny fordelingsmodel, der indbefatter en decentralisering af specialundervisningsmidler til skolerne og understøtter en "vi går i gang kultur". Der modregnes i timetildelingen, hvis et barn ekskluderes fra distriktsskolen.

I **Rødovre Kommune** er specialundervisningsressourcerne lagt ud på skolerne, således at skolerne skal klare alt under 12 støttetimer pr. barn.

**Odense Kommune** har vedtaget en budgetmodel, hvor der er stor grad af decentralisering af ressourcer.

Nogle af principperne i budgetmodellen er følgende:

- Budgetfordelingen til specialpædagogisk bistand beregnes med udgangspunkt i en ligelig fordeling på de socialøkonomiske faktorer for distriktets befolkning og skolens forældre-kreds.
- Der er fastlagt en takst pr. udskilt elev svarende til 7 ugentlige lektioner.

Se [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)

#### **Modeller for en udlægning af midler:**

Midlerne kan udlægges på forskellige niveauer:

- Midler til alle foranstaltninger, der økonomisk er under, hvad 12 timers enkeltforanstaltninger koster
- Midler til alle foranstaltninger under 400.000 kr.
- Alle midler udlægges

Midlerne kan udlægges efter forskellige kriterier:

- Efter antal elever boende i distriktet
- Efter antal nuværende foranstaltninger for elever boende i distriktet
- Socialfordelingsmodel

Midlerne kan udlægges i forskellige områdestørrelser:

- Skoledistrikt
- 1-4 sammenlagte skoledistrikter

Kilde: Næstved Kommune "*Analyse og omstilling af Vidtgående specialundervisning og Anbringelsesområdet 2008*".

Det er forskelligt, hvor vidtgående kommunerne er i deres incitamentsstyring. Forventningerne om, hvor meget skolen skal kunne klare inden for egen økonomi, varierer. Flere kommuner arbejder med at fordele hele budgettet til skolerne. Når et barn har brug for et undervisningstilbud på en specialskole, er det distriktsskolen, som må betale for pladsen af eget budget.

En modificeret version af den model er, at skolen skal betale en vis grundtakst, hvis et barn henvises til tilbud uden for skolen. Denne model gør skolen mindre sårbar over for uforudsete udgifter, fx at flere børn med behov for specialundervisning flytter til distriktet.

Udfordringen består i at sikre maksimal ansvarlighed for børnene i nærmiljøet, samtidig med, at der fortsat er en række specialtilbud i kommunen.

### **Undgå kassetænkning**

Der er en vis fællesmængde mellem børn, der modtager specialundervisning og børn, som kommunens familieafdeling arbejder med. Der er muligheder i at se på den fulde økonomi på skole- og socialområdet. Måske vil det give et bedre resultat at tildele ressourcer til en "hjemmehosser" via serviceloven end at tildele specialundervisning til et barn.

Endvidere er kommunernes udgifter til kørsel en stadig stigende udgiftspost. Det er endnu et incitament for et inkluderende tilbud i nærmiljøet.

### **Tilpas kapaciteten**

Kommunerne har ansvaret for udbud, kvalitet og udvikling af tilbud på specialundervisningsområdet. Kommunerne må løbende se kritisk på sine tilbud. Nogle tilbud må lukkes, nye etableres og andre tilbud kan organiseres mere inkluderende.

Når kommunen skal planlægge kapaciteten, skal den overveje, hvor specialiserede og/eller fleksible tilbuddene skal være. Om tilbuddene skal rette sig mod særlige behov? Målgruppen kan med fordel beskrives med kategorier, der ikke er for faste, men alligevel på en måde, så der er en afgrænsning af, hvilke børn, der skal rummes indenfor de enkelte tilbuds rammer. Tilbuddenes sammensætning og målgruppe må løbende tages op til fornyet overvejelse i kommunen.

I **Næstved Kommune** har man dobbeltklasser. En dobbeltklasse er en klasse, der består af en normalklasse og en specialklasse, hvor eleverne pædagogisk, skemamæssigt, lærermæssigt og lokalemæssigt udgør en enhed og kun administrativt er to klasser. Det giver en bedre udnyttelse af ressourcerne, at der altid er 2 lærere i klassen til gavn for både almen- og specialeleverne. Og det fremmer et mere inkluderende miljø.

### **Mellekommunalt samarbejde**

Mange kommuner ønsker børn i egne tilbud, hvilket også er i overensstemmelse med intentionerne om nærhed. Økonomisk er det lettere at styre, men det giver nye udfordringer i forhold til at sikre specialiserede faglige miljøer.

Kommunerne er fælles forpligtet til at sikre et tilstrækkeligt specialundervisningstilbud. Derfor skal der fortsat være et mellekommunalt samarbejde, hvor der er dialog om og koordinering af, hvilke tilbud den enkelte kommune selv kan klare, og hvad kommunerne må samarbejde om. Det mellekommunale samarbejde bør også sætte fokus på de økonomiske rammer for tilbuddene og udviklingen i taksterne.

I Hovedstadsregionen har kommunerne samlet sig i mindre netværk, som sammen er ansvarlig for udbuddet af tilbud. De forskellige tilbud forsøges fordelt mellem kommunerne, således at kommunerne har ansvaret for forskellige tilbud.

Reglerne om frit skolevalg udfordrer også kapacitets- og økonomistyringen. Forældrene gør brug af deres mulighed for frit skolevalg, hvis ikke det er tydeligt for dem, hvilke kvaliteter det lokale tilbud giver. Derfor er det vigtigt med tidlig forældreinddragelse.

Skolekommunen og ikke betalingskommunen bestemmer tilbuddets omfang og kvalitet. Derfor er området svært at styre økonomisk, når børn modtager specialundervisning i anden kommune på grund af frit skolevalg, eller fordi at kommunen har valgt at anbringe barnet i en anden kommune.

Skole- og betalingskommunen må i fællesskab etablere en systematisk dialog og fælles spilleregler. Herunder underretning om potentielle merudgifter så tidligt som muligt.

### **Skolestrukturens betydning**

Endelig er der også en styringsmulighed i at rette blikket mod kommunens skolestruktur. Niels Egelund har i *"Undersøgelse af specialundervisningen i Danmark – en kvantitativ og kvalitativ redegørelse for situationen på 20.1 området"* fra 2003 vist, at der er en statistisk sammenhæng i, at jo færre elever, der er på en skole, jo flere elever henvises til specialundervisning. Små skoler er således mere ekskluderende end store skoler.

### **Hvad nu hvis**

- Specialundervisningens udgifter skal styres. Hvordan skal der prioriteres mellem udgifterne til almen- og specialundervisningen? Hvilke økonomiske incitamenter er der brug for?

Tak til kommunerne i netværket:

Faaborg-Midtfyn Kommune

Guldborgsund Kommune

Hillerød Kommune

Høje-Taastrup Kommune

Kolding Kommune

Norddjurs Kommune

Rødovre Kommune

Se eksempler på [www.kl.dk/spc](http://www.kl.dk/spc)



KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 33 70 33 70

[kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk)

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

Produktionsnr. 816696

ISBN 978-87-92460-38-7