

Notat:

Kommunernes organisering og styring på specialundervisningsområdet



Maj 2012

KREVI.



Fra politisk side er der et stort fokus på øget inklusion i folkeskolen - både nationalt og lokalt. Resultaterne af denne spørgeskemaundersøgelse viser, at ønsket om inklusion i mange kommuner ikke i tilstrækkelig grad understøttes af klare økonomiske incitament.

Undersøgelsen peger dog også på, at der er en bevægelse i gang i kommunerne i retning af at få de økonomiske incitament på plads og for at få pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR) til i højere grad at understøtte inklusion i folkeskolen.

1 Baggrund

Det har i mange år været en overordnet målsætning, at børn med særlige behov så vidt muligt skulle inkluderes i den normale undervisning. Ikke desto mindre får flere og flere børn ekskluderende specialundervisning, og udgifterne til området har været stigende i en årrække.

I 2011 udgav KREVI rapporten "Ekskluderende specialundervisning - Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne?". I denne rapport fokuserede vi primært på, hvad der karakteriserer de børn, der modtager specialundervisning.

I dette notat følger vi op på undersøgelsen ved at se nærmere på, hvordan kommunerne understøtter inklusion i deres organisering og styring af specialundervisningen.

1.1 Hvad er specialundervisning?

Specialundervisning gives til elever med særlige behov. Specialundervisning foregår i praksis på mange forskellige måder og er til tider vanskelig at adskille fra den almindelige undervisning. I undersøgelsen har vi set på fire kategorier af specialundervisning:

- Almindelig specialundervisning (enkeltintegration, hvor eleven med ekstra støtte kan følge undervisningen i en almindelig klasse (mindre end 9 timer, 12 lektioner))¹

¹ Fra skoleåret 2012/13 opfattes den almindelige specialundervisning ikke længere som specialundervisning, men som en del af den almindelige undervisning i folkeskolen.



- Enkeltintegration, hvor eleven med ekstra støtte kan følge undervisningen i en almindelig klasse (*mere end* 9 timer, 12 lektioner)
- Specialklasse/centerklasse, hvor en mindre gruppe af børn med særlige forudsætninger/behov undervises sammen på en almindelig folkeskole.
- Specialskoler, særlig indrettet med henblik på undervisning af elever med særlige forudsætninger og behov.

I dette notat omtales den enkeltintegrerede specialundervisning, hvor elever modtager ekstra støtte i normalundervisningen - som **inklusion** eller inkluderende specialundervisning. Den øvrige specialundervisning - altså den specialundervisning, der foregår i specialklasser, på specialskoler eller på dagbehandlingshjem - kalder vi for **eksklusion** eller ekskluderende specialundervisning. Ekskluderende specialundervisning betegnes sådan, fordi eleven modtager specialundervisningen uden for folkeskolens normale rammer.

Tekstboks 1: Datagrundlag

Undersøgelsens datagrundlag er en spørgeskemaundersøgelse, som KREVI gennemførte i august 2011 blandt de 98 kommuner. I spørgeskemaet blev kommunerne spurgt til visitationsprocessen, organiseringen af PPR, indholdet i PPRs vurderinger samt budgetmodellen på specialundervisningsområdet. Spørgeskemaet blev sendt til enten en skoledirektør eller en skolechef i hver kommune. I alt besvarede 70 kommuner spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 71,5 pct.

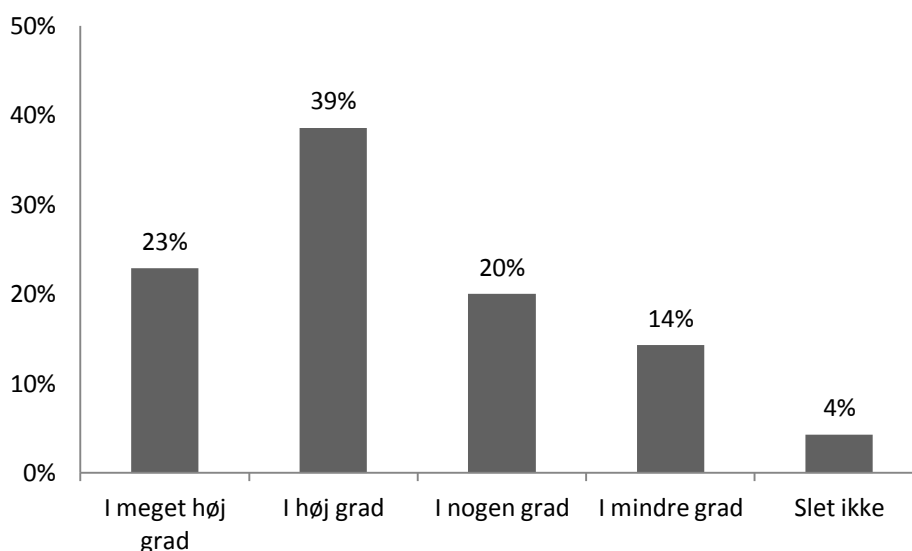


2 Politisk ønske om inklusion

Undersøgelsen viser, at rummelighed og inklusion i stort omfang er på den politiske dagsorden i kommunerne.

I 60 % (43) af undersøgelsens 70 kommuner diskuterede kommunalbestyrelsen i høj eller meget høj grad en politisk målsætning om rummelighed og inklusion i 2010. Det var kun i 4 % af kommunerne, at dette emne slet ikke var på dagsordenen.

Figur 1: Politisk diskussion af målsætning om rummelighed og inklusion



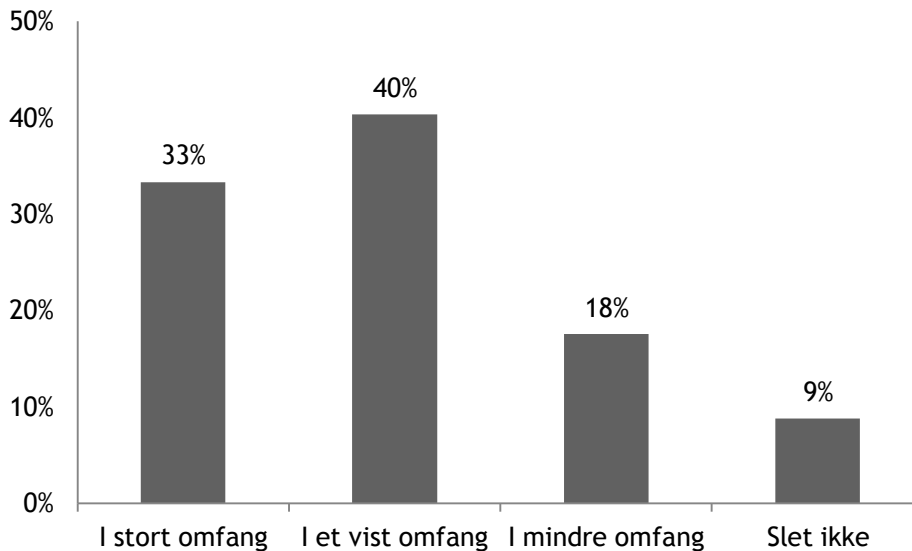
Note: "I hvor høj grad blev en politisk målsætning om rummelighed og inklusion diskuteret i kommunalbestyrelsen i 2010?"

N=70

I knap 80 % (57) af de kommuner, der havde rummelighed og inklusion på dagsordenen, var der desuden et stort flertal for målsætningen. Imidlertid har man i godt og vel 25 % (15) af disse kommuner *ikke* omsat de politisk vedtagne målsætninger til konkrete anvisninger for de aktører, der har visitationskompetencen i kommunen, som fx visitationsudvalg og PPR, jf. figur 2 nedenfor. Dette begrænser i sagens natur de politiske målsætnings retningsgivende virkning.



Figur 2: Konkretisering af den politiske målsætning



Note: "I hvilket omfang var denne politik konkretiseret for de aktører med visitationskompetencen som eksempelvis et visitationsudvalg eller PPR? (f.eks. i form af nedskrevne vejledninger og procedurer for forvaltningen)?"

Spørgsmålet er kun stillet til de kommuner, hvor der var et flertal i kommunalbestyrelsen for en politisk målsætning om rummelighed og inklusion. N=57.

3 Skolernes økonomiske incitamenter til eksklusion

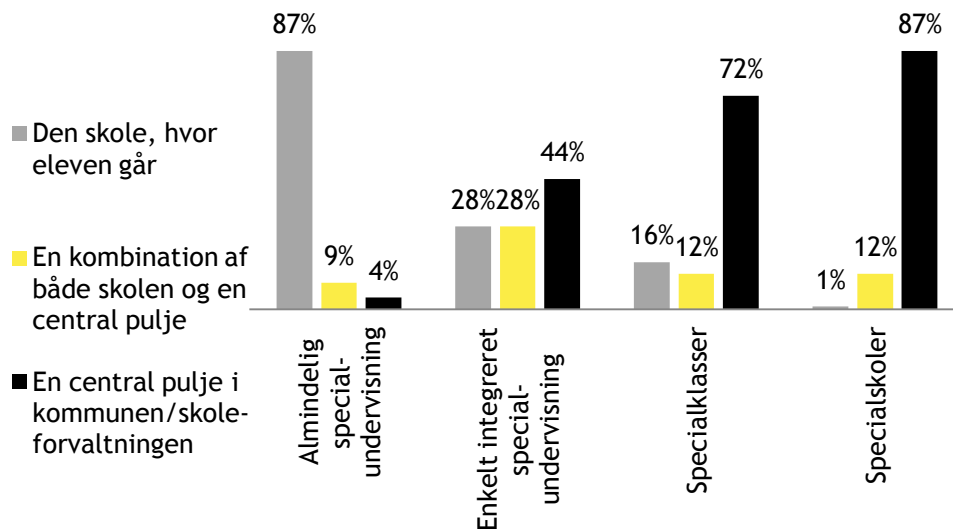
Den skole, som et barn med særlige behov er tilknyttet, har væsentlig indflydelse på, om barnet tilbydes inkluderende eller ekskluderende specialundervisning, da det er skolelederen, der via sin selvstændige kompetence træffer den endelige beslutning om henvisning til specialundervisning på skolen. (jf. Folkeskolelovens § 3, stk.2, § 12, stk.2 og § 45, stk.2).

KREVI offentliggjorde i november 2011 rapporten "Ekskluderende specialundervisning. Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne?". En af konklusionerne er, at hvis den henvisende skole skal betale det hele eller en væsentlig del af udgiften til specialundervisningen, så får en mindre andel af eleverne ekskluderende specialundervisning end i kommuner, hvor en central pulje betaler den overvejende del af udgiften. Kommunernes politiske målsætninger om inklusion kan derfor understøttes med en decentral finansieringsmodel.

Der er imidlertid relativt få kommuner, der har sådan en finansieringsmodel, som figur 3 nedenfor viser.



Figur 3: Betalingsansvar for fire kategorier af specialundervisning



Note: "Hvem betaler, når en elev henvises til specialundervisning?"
N=70

Som det fremgår af figuren betaler skolen i 87 % af kommunerne selv, når der henvises til almindelig specialundervisning, og i 4 % af kommunerne betales denne type specialundervisning af en central pulje. Hvis barnet derimod får ekskluderende specialundervisning rykkes finansieringsansvaret i langt højere grad væk fra skolen. Det er fx kun i 11 kommuner (16 %), at skolerne selv betaler for elever i specialklasser. I 72 % af kommunerne betales disse udgifter af en fælles pulje.

Dermed er der i mange kommuner en klar økonomisk gevinst for skolerne, hvis de kan få visiteret børn med særlige behov væk fra den almindelige specialundervisning og over i mere omfattende specialundervisningstiltag. En stor del af kommunerne giver fx skolerne økonomisk incitament til at visitere børn til enkeltintegreret specialundervisning i mere end 9 timer/12 lektioner om ugen.

De politiske målsætninger om inklusion og rummelighed understøttes således ikke altid af de økonomiske incitamenter, som finansieringsmodellerne giver skolerne.

I Økonomiaftalen for 2011 blev der sat fokus på, at kommunerne skulle "etablere inklusionsfremmende styringsmodeller". Undersøgelsen tyder da også på, at der i en række kommuner er fokus på dette, og at man her



udvikler finansieringsmodellen, så den i højere grad understøtter inklusion. Kommunerne nævner flere forskellige modeller fx:

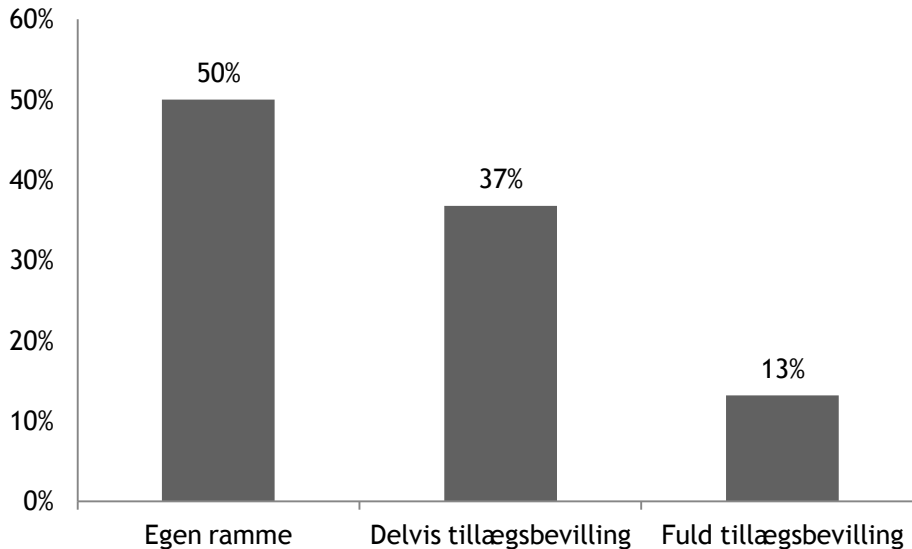
- ”En BUM model, hvor midlerne til specialundervisning udlægges til skolerne, som så til gengæld skal betale for de elever, som skolen vælger at segregere til undervisning i specialklasser/specialskoler. Modellen vil omfatte alle elever bortset fra børn med så svære handicap, at de ikke på noget tidspunkt har været kendt i normalsystemet”
- ”Skolen bidrager med 100.000 kr. pr. elev der placeres uden for almenmiljøet - dog er skoler med vandretliggende elever eller meget svære elever undtaget.”
- ”Skolen finansierer de første 8 lektioner om ugen i f.t. en elev. Centralt finansieres alt over 8. Hvis en skole får en elev visiteret til en specialklasse, finansierer skolen 8 lektioner pr. uge hertil i et kalenderår.”

4 Incitament for forvaltningen

Undersøgelsen viser også, at i halvdelen af kommunerne er budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet i større eller mindre grad blevet dækket af tillægsbevillinger til skoleforvaltningen, jf. figur 4 nedenfor. I den anden halvdel af kommunerne har skoleforvaltningen fra 2007-2010 selv dækket merforbruget inden for egen ramme. Fx ved at tage midler fra normalområdet eller sænke enhedsomkostningerne til specialundervisningen. Så heller ikke på forvaltningsniveau har der i en række kommuner været stærke økonomiske incitament til inklusion.



Figur 4: Finansieringskilde ved overskridelse af det samlede budget.



Note: "Hvad er der i årene 2007-2010 typisk sket, hvis kommunernes samlede budget til specialundervisning er blevet overskredet?"
N=68.

5 Visitation

Som beskrevet i afsnit 3 er det skolelederen, der træffer den endelige beslutning om, hvorvidt en elev skal henvises til specialundervisning på skolen. Denne beslutning træffes efter en pædagogisk psykologisk undersøgelse og en samtale med forældrene (jf. Folkeskolelovens § 3, stk.2 og § 12, stk.2). I praksis er det derfor skole, forældre og enheden for pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR), der udgør de centrale aktører i forbindelse med visitationen².

Hvis skolelederen ikke vurderer, at barnets specialundervisningsbehov kan rummes indenfor skolens egne rammer, skal beslutningen træffes af kommunalbestyrelsen, der dog kan uddelegere kompetencen til et visitationsudvalg eller et lignende ad-hoc udvalg.

Ud af de 70 kommuner, som besvarede spørgeskemaet, var der i 59 kommuner (84 %) i 2010 nedsat et visitationsudvalg. I de resterende 11 kommuner (16 %) var der ikke nedsat et fast visitationsudvalg.

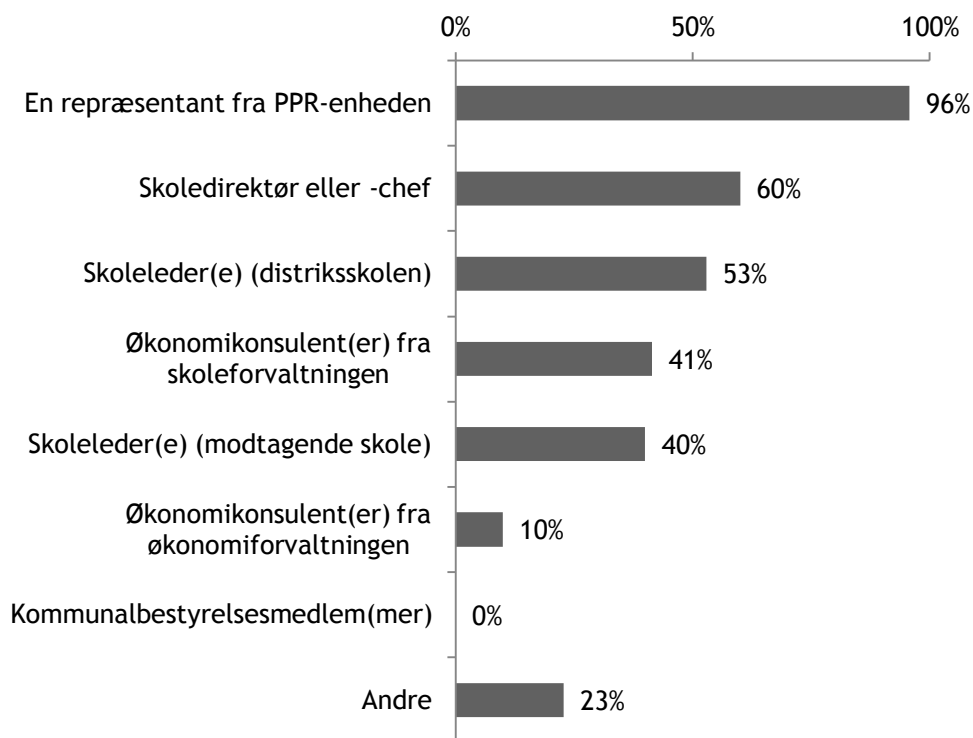
² Fra skoleåret 2012/13 kan skolelederen uafhængigt af PPR henvise til det, vi i denne rapport kalder "almindelig specialundervisning", men som fra 12/13 ikke længere kaldes specialundervisning.



Visitationsudvalgenes rolle er at afgøre, hvilket specialundervisningstilbud et barn med særlige behov skal have, når kompetencen ikke tilfalder skolelederen. Udvalgets afgørelser vil være baseret på et skøn, og det er ikke altid entydigt, hvad det "rigtige" tilbud er³. Derfor kan visitationsudvalgets sammensætning have en betydning for, hvilke og hvor dyre tilbud, det enkelte barn får. Og vores undersøgelse viser, at der er relativt store forskelle på, hvordan disse udvalg er sammensat.

Nedenfor er vist, hvilke aktører der i 2010 var inddraget i visitationen til ekskluderende specialundervisning i specialklasser eller -skoler.

Figur 5: Aktører involveret i visitation til vidtgående specialundervisning*



* Kommuner med et fast visitationsudvalg fik spørgsmålet: "Hvem sad i visitationsudvalget?". Kommuner med ad-hoc udvalg blev spurgt: "Hvem blev typisk inddraget, når en elev blev henvist til vidtgående specialundervisning i specialklasser og -skoler i 2010?". N=70.

³ I en benchmarkinganalyse fra 2004 viser det sig således, at fem kommuners visitationsudvalg i et "visitationsspil" i nogle tilfælde tildeler markant forskellige tilbud til børn med særlige behov. (Roskilde, Høje-Taastrup, Helsingør, Gladsaxe og Greve kommuner. Juni 2004) Benchmarkinganalyse Specialundervisning



Som det fremgår af figuren ovenfor, er kommunalbestyrelsesmedlemmer aldrig med i hverken de nedsatte visitationsudvalg eller i de typiske henvisningssager. PPR er med i langt de fleste kommuner (96 %), og skoledirektøren eller -chefen er også med, når beslutningen skal træffes i 60 % af kommunerne (42). I 53 % af kommunerne (37) er skoleledere fra distriktsskolerne også repræsenteret, når elever henvises til specialundervisning.

Økonomikonsulenter fra økonomiforvaltningen er kun med i 10 % af kommunerne, mens økonomikonsulenter fra skoleforvaltningen er med i 41 % af kommunerne.

5.1 Hvem bestemmer i visitationsudvalgene?

Undersøgelsen viser, at når skoledirektøren eller skolechefen er med i visitationsudvalget, så har han i 98 % af kommunerne stor eller meget stor indflydelse. Repræsentanter fra PPR følger lige efter.

Kun i 40 % af de kommuner, hvor der er økonomikonsulenter fra økonomiforvaltningen med i udvalget, vurderes de at have stor eller meget stor indflydelse. Hvorvidt skoledirektøren/chefen varetager økonomiske interesser i visitationsudvalget afhænger formentligt blandt andet af hans økonomiske incitament, jf. beskrivelsen af brugen af tillægsbevillinger i afsnit 4.



Tabel 1: Andel af aktører i visitationsprocessen med "meget stor" eller "stor" indflydelse i henvisningen til vidtgående specialundervisning i 2010

Aktør	Procent (%)
Skoledirektør eller -chef	98 %
Repræsentant(er) fra PPR-enheden	92 %
Skoleleder(e) (distriktsskolen)	73 %
Økonomikonsulent(er) fra skoleforvaltningen/afdelingen	63 %
Skoleleder(e) (modtagende skole)	61 %
Økonomikonsulent(er) fra økonomiforvaltningen	40 %

Note: Kommuner med et fast visitationsudvalg blev spurgt: "I en typisk sag - efter din vurdering, hvor stor indflydelse havde de nedenstående interesser i visitationsudvalget i 2010?". Kommuner med ad hoc udvalg blev spurgt: "I en typisk sag - hvor stor indflydelse havde nedenstående interesser i henvisningen til vidtgående specialundervisning?"
N=70.

5.2 Pædagogisk psykologisk rådgivning, PPR

Som det fremgår, spiller PPR en central rolle i visiteringen. Hver kommune har en PPR-enhed, som er den faglige enhed, der rådgiver og vejleder kommunens skoler om indhold, metoder og materialer til undervisning for elever med særlige behov, og som det fremgår deltager PPR i langt hovedparten af visitationsprocesserne og har stor indflydelse på disse. Dette resultat understøttes af Deloittes undersøgelse fra 2010, hvor skolelederne i 12 kommuner er blevet bedt om at vurdere PPRs indflydelse på visitationen. Skolelederne er ligeledes enige om, at PPR spiller en væsentlig rolle.

I kommunernes kommentarer til undersøgelsen fremgår det tydeligt, at der i en del kommuner har været/er en bevægelse i retning af, at PPR i højere grad får en konsulentrolle i forhold til institutionerne, og nogle kommuner beskriver eksplicit, at dette skal understøtte inklusion. "Målsætning for PPR under forandring i retning af mere konsultativ og inklusionsunderstøttende indsats frem for udredende" skriver en kommune. En anden kommune skriver "Der arbejdes fortsat med, at udviklingen af PPR vejledning går fra at være henvisende til at være lokalt vejledende -



hvad skal der til for, at barnet/den unge fortsat kan være en del af det lokale fællesskab”.

Deloitte finder i deres undersøgelse, at der er en svag tendens til, at kommuner, hvor PPR er relativt konsultative frem for udredende, har lavere udgifter til specialundervisning end de øvrige kommuner.

Det tyder således på, at kommunerne også i arbejdet med PPR bevæger sig i retning af en organisering, der i højere grad understøtter inklusion.

Notat om kommunernes organisering og styring på specialundervisningsområdet

Udgivet maj 2012 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfatter/e: Hanne Søndergård Pedersen og Søren Teglgaard Jakobsen

Notatet kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S