

Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning

Kommunernes ansvar for opgaven
efter kommunalreformen

2009

DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

**Visitationsprocessen til
vidtgående specialundervisning**

© 2009 Danmarks Evalueringsinstitut
Trykt hos Vester Kopi

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:
Danmarks Evalueringsinstitut sætter komma
efter Dansk Sprognævns anbefalinger

Bestilles hos:
Alle boghandlere

40,- kr. inkl. moms
ISBN 978-87-7958-528-7
Foto: Mette Bendixsen

Indhold

Forord	7
1 Resume	9
2 Indledning	17
2.1 Formål	18
2.2 Definition af begrebet "vidtgående specialundervisning"	18
2.3 Anvendte metoder	20
2.4 Ekspertgruppe	23
2.5 Projektgruppe	24
2.6 Rapportens opbygning	24
Del 1 Introduktion	25
3 Baggrund	27
3.1 Ændringer i regelgrundlaget	27
3.2 Tidligere lovændringer	28
3.3 Udvikling i elevantal i den vidtgående specialundervisning	30
3.4 Efter kommunalreformen	32
3.5 Klager over afgørelser om specialundervisning	33
Del 2 Visitationsprocessen	43
5 Regelgrundlag	45
5.1 Visitationsprocessen	45

6	PPR's rådgivende arbejde	49
6.1	Baggrund	49
6.2	Prioritering af PPR-opgaver	50
6.3	Tilrettelæggelse	52
6.4	PPR-psykologers og skolelederes vurderinger	54
6.5	Opsummering	57
7	PPR-vurdering og forslag om undervisningstilbud	59
7.1	Baggrund	59
7.2	To modeller	60
7.3	Opsummering	65
8	Visitationsudvalg	67
8.1	Medlemmer af visitationsudvalg	67
8.2	Visitationstidspunkt	70
8.3	Oplysning om ret til at klage	71
8.4	Opsummering	72
9	Parametre der påvirker valg af undervisningstilbud	75
9.1	PPR-psykologernes vurderinger	75
9.2	Undervisningstilbud i kommunerne	78
9.3	Økonomiens rolle i kommunerne	79
9.4	Økonomiens rolle i PPR-arbejdet	81
9.5	Opsummering	83
10	Revisitation	85
10.1	Regelgrundlag	85
10.2	Forskellige typer af revisitation	85
10.3	Opsummering	90
Del 3 Kommunernes nye ansvar for undervisningstilbud		91
11	Organisering af specialklasser og -skoler	93
11.1	Specialskolernes rolle i det kommunale skolevæsen	93
11.2	Organiseringen af specialklasser	94
11.3	Tværkommunalt samarbejde	96
11.4	Opsummering	99

Del 4 Forældrenes oplevelser	101
12 Tilfredshed med visitationsprocessen	103
12.1 Faktorer der har betydning for forældrenes tilfredshed	103
12.2 Uddybning af de betydende faktorer	105
12.3 Opsummering	113
13 Tilfredshed med undervisningstilbud	115
13.1 Betydende faktorer for forældrenes tilfredshed	115
13.2 Uddybning af de betydende faktorer for forældretilfredshed	117
13.3 Opsummering	122
Del 5 Perspektivering	125
14 Specialskoler som kommunale kompetencecentre? – af Susan Tetler	127
15 Udfordringer i specialpædagogikken – af Thomas Nordahl	135
Appendiks	
Appendiks A: Projektbeskrivelse	147
Appendiks B: Dokumentation og metode	159
Appendiks C: Statistiske modeller	173
Appendiks D: Litteraturliste	183

Forord

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) fremlægger i denne rapport en undersøgelse af kommunernes varetagelse af den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen.

Med kommunalreformen overgik ansvaret for den vidtgående specialundervisning til kommunerne fra amterne. Det er nu kommunerne der skal gennemføre hele visitationsprocessen og hermed beslutte hvilket undervisningstilbud eleverne skal modtage. Desuden har kommunerne fået ansvaret for de fleste af de tidligere amtslige specialundervisningstilbud. Undersøgelsen har særligt fokus på disse to forhold.

Undersøgelsen er gennemført på foranledning af formandskabet for Skolerådet i perioden august 2008 til maj 2009.

Det er vores håb at undersøgelsen kan inspirere kommunerne til at udvikle dels visitationsprocessen, dels deres samarbejde med og anvendelse af specialundervisningstilbud, så det sikres at elever med særlige behov får et optimalt undervisningstilbud hvad enten det er et specialundervisningstilbud eller integreret i normalundervisningen.

Agi Csonka
Direktør for EVA

1 Resume

Efter kommunalreformen har kommunerne fået det samlede ansvar for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Tidligere havde amterne ansvaret for den vidtgående specialundervisning. Visitationsprocessen, dvs. processen fra eleverne blev indstillet til den vidtgående specialundervisning, til der lå en beslutning om undervisningstilbud, var en delt opgave mellem amt og kommune. I dag har kommunerne ansvaret for hele processen. Kommunerne har også overtaget ansvaret for de specialklasser og for hovedparten af de specialskoler der tidligere blev drevet af amterne. Denne undersøgelse har sat fokus på hvordan visitationsprocessen nu er tilrettelagt, hvordan kommunerne varetager ansvaret for undervisningstilbuddene, og hvordan forældrene vurderer visitationsprocessen og elevernes undervisningstilbud.

Undersøgelsen anvender begrebet vidtgående specialundervisning. Hermed mener vi undervisning i specialklasser og på specialskoler samt enkeltintegreret undervisning i mere end 12 undervisningstimer pr. uge.

Resultater i fem punkter

Undersøgelsens resultater er i kort form:

- Kommunerne er stadig i gang med at omorganisere sig efter kommunalreformen og at finde en hensigtsmæssig praksis for visitationsprocessen og for anvendelse af de nye undervisningstilbud.
- Kommunerne har organiseret visitationen og revisitationen forskelligt. Den forskellige organisering kan fx influere på ventetiden til at få et specialundervisningstilbud, hvor godt den instans der foreslår undervisningstilbud, kender til undervisningstilbud i egen og omkringliggende kommuner, placeringen af elever i undervisningstilbud og forældrenes tillid til at deres børn er placeret i det rette undervisningstilbud.
- Det er ikke kun elevens særlige behov der afgør hvilket undervisningstilbud eleven modtager, men fx også de undervisningstilbud der findes i kommunerne, og kommunernes økonomi på området.

- Der er forskel på hvor langt kommunerne er kommet med at organisere de tidligere amtslige undervisningstilbud, bl.a. i hvor høj grad de har integreret specialskolerne i det kommunale skolevæsen og bruger specialskolernes viden og erfaringer i resten af skolevæsenet.
- 67 % af forældrene er tilfredse eller overvejende tilfredse samlet set med visitationsprocessen. 76 % af forældrene er tilfredse eller overvejende tilfredse med deres barns undervisningstilbud. Der er seks særlige faktorer der øger forældrenes tilfredshed, fx klarhed over hvem der varetager hvilke opgaver i visitationsprocessen.

Visitation og revisitation

Forskellige vurderinger af PPR's rådgivende arbejde

Det rådgivende arbejde indgår som en del af mange PPR-psykologers arbejde. Formålet med rådgivningsarbejdet er oftest at sikre at eleverne bliver i normalundervisningen og ikke henvises til specialundervisning.

Undersøgelsen viser at kvaliteten af PPR-psykologers rådgivende arbejde på skolerne vurderes meget forskelligt, fx af de interviewede skoleledere. Spørgeskemaundersøgelsen gennemført blandt PPR-psykologer viser også at de ikke altid selv oplever at deres kompetencer til at rådgive er tilstrækkelige. PPR-psykologer med høj anciennitet vurderer deres egne kompetencer til at rådgive mere positivt. Desuden vurderer PPR-psykologer der er uddannet cand.pæd.psyk. – og dermed ofte er læreruddannede – deres egne kompetencer til at rådgive mere positivt end PPR-psykologer med en uddannelsesbaggrund som cand.psyk.

Undersøgelsen peger derved på at det kan være nødvendigt at sikre at PPR-psykologerne har eller får de rette kompetencer til at rådgive lærere og skoler. Desuden kan det være en fordel at sikre at der foregår en forventningsafstemning med skolerne om hvilken type rådgivning PPR-psykologerne kan bidrage med.

Hyppeghed af visitation kan påvirke ventetid på specialundervisningstilbud

Det er forskelligt hvor ofte visitationen finder sted i casekommunerne, og det kan give forskellig ventetid i forhold til hvornår en elev kan begynde i et specialundervisningstilbud. Nogle af casekommunerne følger et årshjul for visitationen som minder om det der tidligere fandtes i amterne. Årshjulet er bygget op omkring at visitationen finder sted én gang om året. Eleverne begynder derefter på det nye undervisningstilbud efter sommerferien. En visitation efter et sådant årshjul betyder en ventetid på et specialundervisningstilbud på mindst et halvt år. Andre casekommuner har suppleret årshjulet med en løbende visitation, hvilket sikrer en mindre ventetid.

Undersøgelsen peger derved på at det er vigtigt at være opmærksom på hvordan ventetiden kan minimeres. 41 % af forældrene vurderer i spørgeskemaundersøgelsen at de er enige eller overve-

jende enige i at det tog for lang tid at få et specialundervisningstilbud til deres barn. Interviewede forældre med børn i specialklasser og ledere på specialskoler vurderer at ventetiden har negative konsekvenser for elevernes trivsel og læring.

Større overblik over undervisningstilbud inden kommunalreformen

De instanser som foreslår hvilket undervisningstilbud eleven skal have, har ikke i alle tilfælde et lige så godt overblik over de forskellige specialundervisningstilbud som inden kommunalreformen. Inden kommunalreformen foreslog amtet undervisningstilbuddet. I casekommunerne i dag er det enten den visiterende PPR-psykolog eller visitationsudvalget der foreslår undervisningstilbuddet. Det er særligt når opgaven om at foreslå undervisningstilbud er uddelegeret til den visiterende PPR-psykolog, at vedkommende kan mangle et godt kendskab til alle undervisningstilbud i sin egen og de omkringliggende kommuner. Undersøgelsen peger hermed på et behov for et samlet overblik over specialundervisningstilbud i de enkelte kommuner, hos de personer der foreslår og træffer beslutning om undervisningstilbud.

Specialskolerne har ikke altid indflydelse på hvilke elever de modtager

Specialskolerne i casekommunerne er ikke altid repræsenteret i visitationsudvalgene, og det kan have betydning for placeringen af elever. Visitationsudvalgene i kommunerne træffer beslutningen om hvilket undervisningstilbud eleverne skal modtage. Det er meget forskelligt hvem der sidder i visitationsudvalgene. Undersøgelsen indikerer at det kan øge risikoen for fejlplacering af en elev hvis specialundervisningstilbuddene ikke er inddraget i visitationen. Denne inddragelse kan sikres ved at specialundervisningstilbuddene er repræsenteret i visitationsudvalgene, men inddragelsen af undervisningstilbuddene kan også organiseres på anden vis.

Forældre oplyses ikke altid om deres klageret

Den skriftlige klagevejledning som forældrene ifølge regelgrundlaget skal have når de får at vide hvilket undervisningstilbud deres barn får tildelt, bliver ikke altid givet til forældrene. Det kan medføre at forældrene ikke kender til deres ret til at klage over det tildelte undervisningstilbud. Kommunerne bør sikre at alle forældre får den skriftlige information om deres klageret som de har krav på.

Ikke altid dialog mellem forældre og PPR-psykolog om re-visitationen

Der er forskel på hvor synlige PPR er for forældrene i re-visitationen. Det kan have konsekvenser for forældrenes tillid til om deres barn modtager det rigtige undervisningstilbud. Eleverne skal re-visiteres mindst én gang om året, dvs. at det her skal besluttes om eleverne skal fortsætte i deres nuværende undervisningstilbud, eller om der skal ske ændringer i tilbuddet. Skolelederen skal bl.a. træffe beslutningen på baggrund af en PPR-vurdering og efter samråd med forældrene.

Forældrene møder ikke altid en PPR-psykolog i forbindelse med revisitationen. I spørgeskemaundersøgelsen tilkendegiver halvdelen af forældrene at PPR enten ikke har været med til at vurdere om deres barn skulle fortsætte i det nuværende specialundervisningstilbud (38 %), eller at de ikke ved om PPR har været med til at vurdere om deres barn skulle fortsætte i det nuværende specialundervisningstilbud (12 %).

Nogle forældre har dermed ikke mulighed for at drøfte om deres barn er velplaceret i sit nuværende undervisningstilbud. Interview med forældre antyder at det for nogle kan føre til usikkerhed om hvorvidt deres barn stadig modtager et hensigtsmæssigt undervisningstilbud. Ligesom det kan føre til en oplevelse af at de selv har ansvaret for at sikre at undervisningstilbuddet er det rette. Undersøgelsen peger på at det er vigtigt at PPR-psykologens rolle er formidlet til forældrene, og forældrene bør opleve at have mulighed for at få en dialog med en PPR-psykolog om deres barns undervisningstilbud.

Parametre der har betydning for hvilke undervisningstilbud eleverne modtager

Mange parametre har betydning for hvilket undervisningstilbud eleverne modtager

Det er ikke udelukkende den enkelte elevs særlige behov der bestemmer hvilket undervisningstilbud eleven modtager, men også en række andre parametre. To parametre som er særligt fremtrædende – ifølge spørgeskemaundersøgelsen blandt PPR-psykologer – er de undervisningstilbud der findes i kommunen, og kommunens økonomi på skoleområdet. Men også faktorer som hjemskolens rummelighed og om de enkelte elever har en diagnose, har ifølge PPR-psykologernes vurdering en betydning.

Ikke altid nok relevante undervisningstilbud i kommunerne

En stor andel af PPR-psykologerne (97 %) peger på at kommunens udvalg af undervisningstilbud har betydning for hvilket undervisningstilbud eleven modtager. Samtidig peger undersøgelsen på at nogle kommuner mangler relevante undervisningstilbud til elever med visse typer af særlige behov. Der kan være forskellige muligheder for at løse dette. En mulighed er at det mellemkommunale samarbejde udvides så kommunerne i højere grad kan samarbejde om eller gøre brug af hinandens undervisningstilbud.

Kommunens økonomi kan have konsekvenser for opgavevaretagelsen

Kommunernes økonomi og rammebudgetter har indflydelse på hvordan kommunerne kan løfte opgaven med ansvaret for den vidtgående specialundervisning. Nogle af casekommunerne synes at have en presset økonomi på området. Det har forskellige konsekvenser. Det har fx medført at de har skåret i budgettet for enkeltintegration, eller at klassekvotienten i specialklasser er øget.

Det synes derfor væsentligt at være opmærksom på konsekvenserne af at nogle kommuner har en presset økonomi i forhold til den vidtgående specialundervisning.

Desuden peger undersøgelsen på at det er forskelligt i hvilke fora økonomi og budget drøftes i kommunerne. I nogle casekommuner oplever PPR-psykologerne fx at kommunens økonomi og budgetter er kommet til at fylde mere i deres daglige arbejde efter kommunalreformen, og at det sker på bekostning af psykologifaglige overvejelser. I andre kommuner oplever PPR-psykologerne ikke at balancen mellem økonomisk og psykologifaglig opmærksomhed er ændret. De interviewede PPR-psykologer vurderer generelt at der primært er fordele forbundet med at de ikke beskæftiger sig med de økonomiske overvejelser fordi det legitimerer at de udelukkende fokuserer på elevernes behov og psykologifaglige overvejelser.

I visitationsprocessen indgår der både overvejelser om elevernes behov og kommunens økonomi. Det synes at være vigtigt at sikre og fortsat være opmærksom på om elevernes behov bliver tilstrækkeligt tilgodeset i denne proces.

De tidligere amtslige undervisningstilbud

Specialskoler som kompetencecentre eller mere isolerede enheder

Nogle casekommuner vælger at anvende den tidligere amtslige specialskole som kompetencecenter, mens specialskolerne i andre kommuner primært fungerer som mere isolerede specialenheder hvorfra vidensressourcerne ikke anvendes i resten af skolevæsnet. Der kan derfor med fordel sættes fokus på hvordan den ekspertise der findes på specialskolerne, kan anvendes hensigtsmæssigt i resten af kommunens skolevæsen.

Omorganisering af specialklasser og nyt mellemkommunalt samarbejde

Casekommunerne er stadig i gang med at organisere de tidligere amtslige specialklasser i den kommunale skolestruktur. Nogle vælger at bibeholde de specialklasser der findes på nuværende tidspunkt, andre vælger at samle klasserne i færre enheder. Begrundelsen for at samle klasserne er at samle ekspertisen og reducere de økonomiske omkostninger. Dette er en udvikling som er i gang, og som endnu ikke er ført ud i praksis i alle tilfælde. Undersøgelsen peger desuden på at hvor bevillingerne til specialklasser stort set er uændret for nogle klassers vedkommende, er der sket et relativt fald i bevillingerne til andre, fx i forhold til antallet af elever i specialklasserne. Det vil være relevant at følge ændringerne i organiseringen og bevillingen til specialklasserne med fokus på om og hvordan kvaliteten i undervisningen bibeholdes og udvikles.

Det vil også være vigtigt at følge udviklingen i det mellemkommunale samarbejde, som er blevet en nødvendighed med kommunalreformen. Det mellemkommunale samarbejde om undervisningstilbud er i casekommunerne enten organiseret som et formaliseret netværk med fælles visi-

tationer til undervisningstilbuddene eller som et ad hoc-samarbejde mellem kommuner om de enkelte sager. De kommunale ledelser vurderer at begge typer i store træk kan fungere, men ingen af typerne vil nødvendigvis føre til alle de undervisningstilbud der er behov for, og heller ikke uden ventetid.

Forældrenes tilfredshed

Faktorer der øger forældrenes tilfredshed med visitationsprocessen

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre viser at følgende seks faktorer øger sandsynligheden for at forældrene er tilfredse 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 visitationsprocessen
- At det er let for forældrene at få kontakt til PPR i forbindelse med visitationsprocessen
- At forældrene har et samlet set godt samarbejde med PPR
- 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.

Forældrene er en vigtig part i visitationsprocessen. Regelgrundlaget for visitationsprocessen beskriver fx at forældrene skal høres og tages med på råd – fra indstillingen til PPR-vurdering til den konkrete beslutning om undervisningstilbud træffes. Det synes derfor at være vigtigt at PPR-enhederne og skolerne er opmærksomme på hvordan de seks faktorer kan opfyldes.

Uklarhed om PPR's ansvarsopgave

For en del forældre er det uklart hvem der har hvilke opgaver i visitationsprocessen, og det påvirker deres oplevelse af processen negativt. Omtrent halvdelen af forældrene i spørgeskemaundersøgelsen vurderer enten at det slet ikke var klart for dem hvem der havde hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen (25 %), eller at det i mindre grad var klart for dem (24 %).

Interview med forældre peger også på at forældrene kan være i tvivl om hvilke opgaver de forskellige fagpersoner i kommunen varetager, fx hvad PPR's rolle er. Det kan bl.a. skabe usikkerhed om hvem de skal henvende sig til for at få hjælp i visitationsprocessen og i forhold til deres barns videre skolegang. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at PPR tydeliggør sin rolle og funktion for forældrene, både i visitationsprocessen og i forhold til barnets videre skoleforløb.

Faktorer der øger forældrenes tilfredshed med deres barns undervisningstilbud

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre viser at følgende faktorer øger sandsynligheden for at forældrene er tilfredse med det undervisningstilbud deres barn modtager:

- At de lærere der underviser deres barn, har en høj grad af viden om netop deres barns særlige behov
- At undervisningen er tilrettelagt så den svarer til deres barns faglige niveau
- At lærerne har en høj grad af fokus på at udvikle deres barns sociale kompetencer
- At deres barn er glad for at gå i skole
- Desuden er der højere sandsynlighed for at gifte og ugifte forældre er tilfredse med undervisningstilbuddet end fraskilte forældre.

Det er altså en væsentlig faktor for forældretilfredsheden at lærerne har et indgående kendskab til de enkelte elevers særlige behov og faglige niveau. Interview blandt forældre indikerer også at lærerne risikerer at fejltolke eleverne når de ikke har dette kendskab, og at de som følge heraf ikke kan støtte dem på en hensigtsmæssig måde.

Undersøgelsesmetoden

Undersøgelsen bygger på:

- en spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning
- en spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer
- interview i seks casekommuner. I hver kommune er den kommunale ledelse, PPR-psykologer, skoleledere, specialskoleledere og forældre til elever i den vidtgående specialundervisning blevet interviewet.

2 Indledning

Med kommunalreformen overtog kommunerne det samlede ansvar for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Det er en udfordrende opgave kommunerne står over for. Den vidtgående specialundervisning har gennem en årrække været præget af det paradoks at stadig flere elever bliver henvist til den til trods for at der er et markant fokus på at gøre normalundervisningen mere inkluderende og rummelig. Stigningen i antallet af henvisninger skyldes især at flere elever med særlige sociale og emotionelle behov bliver indstillet til vidtgående specialundervisning.

Kommunerne står hermed over for en todelt opgave: dels at bremse stigningen i elever som henvises til den vidtgående specialundervisning, dels at fastholde og udvikle kvaliteten i både den såkaldte normalundervisning og den undervisning som er specifikt rettet mod elever med særlige behov.

Med det nye ansvar skal kommunerne nu selv gennemføre hele visitationsprocessen fra indstillingen af den enkelte elev til vidtgående specialundervisning til den konkrete beslutning om undervisningstilbuddet. Før kommunalreformen havde kommunerne kompetence til at henvise elever til vidtgående specialundervisning, mens amtet afgjorde det nærmere indhold i undervisningstilbudene efter forhandlinger med kommunen.

I mange kommuner vil det som følge af kommunalreformen være sammenlagte enheder fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) som står for visiteringen. Det kan være en udfordring da visitationspraksis og foretrukne valg af undervisningstilbud kan variere mellem de tidligere forskellige kommuner.

Visitationsprocessen har afgørende betydning for hvilket undervisningstilbud eleverne modtager. Det er selvsagt vigtigt at elever der har så særlige behov at de ikke kan følge normalundervisningen, henvises til undervisningstilbud der kan støtte deres faglige udvikling og generelle trivsel på bedste vis.

Det er også en interesse som ikke mindst forældrene har. Forældrenes og elevernes ønsker med hensyn til den skolemæssige placering skal ifølge regelgrundlaget i videst muligt omfang følges. Forældre er oftest interesseret i deres børns skolegang. For forældre til elever med særlige behov er forældreinteressen måske intensiveret lige netop fordi deres børn har nogle særlige behov – og nogle i et sådant omfang at de har brug for særlig hjælp og støtte resten af deres tilværelse. Disse børn kan derfor også kræve særlig opmærksomhed fra deres forældres side.

Kommunalreformen førte ikke kun til at kommunerne overtog ansvaret for visitationsprocessen. De fik også ansvaret for undervisningen i de tidligere amtslige specialklasser og på de amtslige specialskoler. For nogle kommuner har kommunalreformen hermed betydet at de skal drive specialskoler. Andre kommuner har ikke overtaget specialskoler og skal derfor nu samarbejde med omkringliggende kommuner for at eleverne kan modtage undervisning på disse kommuners specialskoler. For begge typer af kommuner kan der være både udfordringer og muligheder i den nye situation.

Denne undersøgelse vil fokusere på hvordan kommunerne på nuværende tidspunkt har valgt at løfte opgaven med den vidtgående specialundervisning.

2.1 Formål

Undersøgelsen skal belyse hvordan kommunerne varetager opgaven med den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen. Undersøgelsen vil særligt fokusere på hvordan visitationsprocessen er tilrettelagt, hvordan kommunerne varetager tilrettelæggelsen af undervisningstilbudene, og hvordan forældrene vurderer visitationsprocessen og elevernes undervisningstilbud.

2.2 Definition af begrebet "vidtgående specialundervisning"

Der er forskellige forståelser af begrebet "vidtgående specialundervisning" og derfor et behov for at præcisere hvad vi mener når vi anvender det. Før kommunalreformen dækkede begrebet over den del af specialundervisningen som amterne finansierede, dvs. undervisningen ifølge den forrige folkeskolelovs § 20, stk. 2. Der kunne være tale om enkeltintegreret undervisning og om undervisning i special- og centerklasser, på specialskoler eller på opholdssteder og behandlingsinstitutioner.

Elever i kommunale tilbud, fx elever i specialklasser og på specialskoler, blev undervist efter § 20, stk. 1, eftersom kommunen selv betalte for elevernes undervisningstilbud. I daglig tale blev denne undervisning på kommunale specialskoler eller i kommunale specialklasser af nogle kommuner kaldt "§ 20, stk. 1½-undervisning". Derved skelnede kommunen mellem den undervisning som

kommunen betalte for, og specialundervisningen finansieret lokalt af de enkelte almindelige folkeskoler.

Med kommunalreformen er skellet mellem den såkaldte "§ 20, stk. 1½-undervisning" og den tidligere "§ 20, stk. 2-undervisning" ophævet. Den nye § 20, stk. 2, præciserer i stedet at kommunalbestyrelsen har ansvaret for specialundervisningen.

Vores definition af begrebet vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen er på baggrund af ovenstående følgende:

Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser, på specialskoler, i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder og desuden specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden, dvs. i mere end 12 undervisningstimer pr. uge.

Hermed følger vi den definition som Klagenævnet for vidtgående specialundervisning anvender til at præcisere hvilke forældre der har klageadgang efter kommunalreformen.

Eleverne i den vidtgående specialundervisning

Eleverne i den vidtgående specialundervisning er en meget blandet gruppe, og eleverne har forskellige typer af særlige behov. Den senest udarbejdede statistiske opgørelse over eleverne i den amtsligt betalte vidtgående specialundervisning viser at gruppen i skoleåret 2006/07 var sammensat på følgende måde:

- 42 % af eleverne havde generelle indlæringsvanskeligheder
- 36 % af eleverne havde særlige sociale og emotionelle behov¹
- 5 % af eleverne havde læse-, sprog- og talevanskeligheder
- 4 % af eleverne havde bevægelsesvanskeligheder
- 4 % af eleverne havde hørevanskeligheder
- 1 % af eleverne havde synsvanskeligheder
- 8 % af eleverne havde andre vanskeligheder.

(Kilde: UNI-C Statistik & Analyse 2008, s. 22).

Eleverne har dermed mange forskellige særlige behov for støtte i undervisningen.

¹ Herunder er medregnet elever med adfærdsvanskeligheder/psykiske vanskeligheder, AKT-elever (Adfærd, Kontakt og Trivsel) og ADHD-elever (Attention Deficit Hyperactivity Disorder). Opgørelsen fra UNI-C Statistik & Analyse (2008) opererer med disse tre adskilte kategorier. Vi har her valgt at lægge dem sammen til en kategori.

2.3 Anvendte metoder

Denne undersøgelse er gennemført på baggrund af en projektbeskrivelse som gør rede for undersøgelsens formål og metode. Projektbeskrivelsen findes som rapportens appendiks A.

Undersøgelsen bygger på følgende elementer:

- Forundersøgelse gennemført i 2007
- Repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer
- Repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning
- Casestudier i seks kommuner.

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af disse elementer der alle har bidraget til at belyse det komplekse felt.

Forundersøgelse

Forud for denne undersøgelse blev der i 2007 gennemført en forundersøgelse. Den omfattede litteraturstudier af dels undersøgelser og forskning på området, dels lovstof vedrørende specialundervisning. Forundersøgelsen inkluderede også besøg i fire kommuner hvor der blev gennemført interview med PPR-ledere og ledere med ansvar for skoleområdet. Forundersøgelsen gav et indblik i de centrale problematikker der gør sig gældende på området, og et grundigt overblik over hvilke aktører der ville være relevante at få i tale i den endelige undersøgelse.

Repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer

Undersøgelsen indbefatter en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer. Spørgeskemaundersøgelsen fokuserer på PPR-psykologernes erfaringer med og vurderinger af hvordan kommunerne lever op til ansvaret for den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen. Undersøgelsen afdækker bl.a. PPR-psykologernes vurderinger af:

- Visitationsprocesser
- Egne kompetencer
- Tidsforbrug på enkeltopgaver
- Kommunens undervisningstilbud
- Hvilke faktorer der har betydning for hvilke undervisningstilbud eleverne visiteres til
- Forskelle fra før kommunalreformen til nu.

Selve spørgeskemaet blev udarbejdet bl.a. på baggrund af to fokusgruppeinterview med PPR-psykologer.

Spørgeskemaet blev sendt til 323 personer som blev tilfældigt udvalgt ved en stikprøve blandt landets PPR-psykologer. Svarprocenten er 68,5.

Konsulentfirmaet Cubion har gennemført de indledende fokusgruppeinterview og spørgeskemaundersøgelsen for EVA. Konsulentfirmaets samlede rapport *Undersøgelse blandt PPR-psykologer* er et bilag til denne rapport og kan læses på EVA's hjemmeside www.eva.dk.

Repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning

Det er gennemført en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning. Spørgeskemaundersøgelsen afdækker bl.a.:

- Forældrenes erfaringer med og vurderinger af samarbejdet med PPR
- Hvilke faktorer der er afgørende for om forældrene er tilfredse med visitationsprocessen
- Hvilke faktorer der er afgørende for om forældrene vurderer at der er kvalitet i den vidtgående specialundervisning.

Spørgeskemaets fokuspunkter blev konstrueret på baggrund af fokusgruppeinterview med forældre. Konsulentfirmaet Cubion gennemførte de indledende fokusgruppeinterview.

Til spørgeskemaundersøgelsen blev der udtaget en stikprøve blandt forældre til eleverne i den vidtgående specialundervisning. Stikprøven blev udtaget på baggrund af et nyt elevregister i Danmarks Statistik. Alle landets skoler skal en gang om året fra og med skoleåret 2007/08 indberette alle deres elever til Danmarks Statistik, herunder om de modtager specialundervisning, og i givet fald hvor mange timer om ugen de modtager dette tilbud.

Dette elevregister har for første gang gjort det muligt at indhente samlede oplysninger om elever i den vidtgående specialundervisning og dermed gennemføre en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt forældrene. Tidligere fandtes der ingen centrale registre med elevdata.

Danmarks Statistik gennemførte selve spørgeskemaundersøgelsen dels som postal undersøgelse, dels som telefonisk undersøgelse. I alt besvarede 1.026 ud af 1.442 mulige forældre spørgeskemaet. Det resulterede i en svarprocent på 71.

Konsulentfirmaet Cubion har gennemført de indledende fokusgruppeinterview og selve afrapporteringen og analysen af spørgeskemadata for EVA. Konsulentfirmaets samlede rapport *Undersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning* er et bilag til denne rapport og kan sammen med frekvenstabeller over forældrenes besvarelser læses på EVA's hjemmeside.

Casestudier i seks kommuner

I undersøgelsen er der gennemført casestudier i seks kommuner:

- Ballerup Kommune
- Kerteminde Kommune

- Rebild Kommune
- Rudersdal Kommune
- Tønder Kommune
- Vordingborg Kommune.

Udvælgelse

Kommunerne er udvalgt på baggrund af forskellige udvælgelseskriterier.

For det første er de seks kommuner valgt så der er henholdsvis tre kommuner med en forholdsvis høj henvisningsfrekvens til den vidtgående specialundervisning og tre kommuner med en forholdsvis lav henvisningsfrekvens. Henvisningsfrekvenserne ligger i spektret fra ca. 1,5 % til 7,5 % af samtlige folkeskoleelever i den enkelte kommune i skoleåret 2007/08. Oplysninger om henvisningsfrekvenserne er indhentet på baggrund af Danmarks Statistiks nye elevregister.

For det andet er kommunerne valgt ud fra geografisk spredning og deres varierende geografiske størrelse.

Interview

I de seks kommuner er der gennemført interview med en række relevante informanter. De enkelte interviewgrupper bliver præsenteret nedenfor:

- PPR-ledere og kommunale ledere med det overordnede ansvar for skoleområdet blev i hver af de seks kommuner interviewet i et gruppeinterview. Interviewene med lederne er suppleret af deres skriftlige besvarelse af en række faktuelle spørgsmål som vi havde stillet dem forud for interviewet. I denne rapport vil de to ledergrupper blive betegnet samlet som de kommunale ledere.
- PPR-psykologer blev interviewet i et gruppeinterview i hver af de seks kommuner.
- To skoleledere fra almindelige folkeskoler blev interviewet enkeltvis i hver af de seks kommuner. I alle kommunerne kommer mindst én af skolelederne fra en skole med specialklasserække. I en kommune interviewede vi desuden samtlige ledere fra skoler med specialklasserækker.
- Skoleledere fra specialskoler. Der er ikke specialskoler i alle kommuner: Tre af de seks kommuner har i alt fire tidligere amtslige specialskoler. Lederne fra disse skoler deltog i et interview. En kommune har en ny specialskole som bygger videre på en tidligere kommunal specialskole. Lederen herfra deltog også i et interview. I en kommune er der både tidligere kommunale og amtslige specialskoler, og her var det udelukkende ledere fra de tidligere amtslige specialskoler som deltog i interview. I to kommuner er der ingen specialskoler.
- Forældre til elever i den vidtgående specialundervisning deltog i et gruppeinterview i hver af de seks kommuner.

Alle interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview, dvs. med udgangspunkt i en spørgeguide, men med mulighed for at forfølge emner der dukkede op i løbet af interviewene, eller som den faktuelle redegørelse fra de kommunale ledere viste var særlig interessante. Interviewene giver samlet et bredt og nuanceret kendskab til det komplekse felt omkring den vidtgående specialundervisning.

Interviewene blev gennemført i perioden november til december 2008.

Det empiriske materiale fremgår af rapportens appendiks B som også beskriver hvilke metodiske forbehold man skal tage over for materialet.

Anvendelse af det empiriske materiale

Datakilderne supplerer og nuancerer hinanden i rapportens analyser. Datakilderne indgår i forskelligt omfang i rapportens enkelte afsnit, alt efter hvor meget information netop denne kilde giver om det tema som behandles.

Analysen i rapporten er opbygget så den viser tendenser og overordnede træk i kommuners organisering af visitationsprocessen m.m. Undersøgelsen giver hermed ikke casebeskrivelser af enkelte kommuners praksis.

I rapporten er citater fra interviewpersoner og eksempler fra kommuner anvendt i anonymiseret form. Citaterne er justeret så de kan præsenteres i skriftsprog, men gengiver dog stadig interviewpersonernes formuleringer og ordvalg.

2.4 Ekspertgruppe

I denne undersøgelse deltager to forskere med særlig viden inden for feltet inklusion og specialundervisning. De har hver udarbejdet et kapitel til rapporten. De to kapitler perspektiverer denne undersøgelses resultater i forhold til forskningsresultater m.m. Forskerne er:

- Susan Tetler som er lektor ved Danmarks Pædagogiske Universitet og leder af forskningsenheden "Specialpædagogik i et inkluderende perspektiv". Susan Tetler har skrevet bøger og en lang række artikler om specialpædagogiske og didaktiske problemstillinger i relation til inklusion.
- Thomas Nordahl som er professor ved Høgskolen i Hedmark i Norge. Han er uddannet lærer og dr.polit. Han har skrevet en række bøger og artikler om pædagogiske emner. Desuden har han udviklet LP-modellen (Læringsmiljø og Pædagogisk analyse) som flere danske kommuner og skoler anvender. Thomas Nordahl er desuden en hyppigt benyttet foredragsholder i både Norge og Danmark.

2.5 Projektgruppe

En projektgruppe fra EVA har haft ansvaret for undersøgelsen og for udarbejdelsen af denne rapport. Gruppen består af:

- Evalueringskonsulent Vicki Facius (projektleder)
- Evalueringskonsulent Cecilie Bindlev Jørgensen
- Metodekonsulent Thomas Hem Pedersen.

2.6 Rapportens opbygning

Rapporten indeholder overordnet fem dele:

Del 1 introducerer til den vidtgående specialundervisning og indeholder to kapitler. Det ene er et baggrundskapitel, og det andet kapitel omhandler overordnet den omstillingsproces der foregår i PPR som følge af kommunalreformen.

Del 2 omhandler visitationsprocessen og indeholder seks kapitler. De præsenterer henholdsvis regelgrundlaget for visitationerne, PPR's rådgivningsarbejde i forbindelse med visitationsprocessen, PPR-vurderinger og forslag om undervisningstilbud, visitationsudvalg i forbindelse med visitationsprocessen, parametre der har betydning for valg af undervisningstilbud som følge af visitationen og endelig re-visitatie af eleverne.

Del 3 omhandler kommunernes overtagelse af ansvaret for de tidligere amtslige specialskoler og specialklasser og udgør et kapitel.

Del 4 præsenterer hvilke faktorer der har betydning for forældrenes tilfredshed med henholdsvis visitationsprocessen og det undervisningstilbud deres barn modtager, og udgør et kapitel.

Del 5 indeholder to kapitler som perspektiverer undersøgelsens resultater i forhold til forskningsresultater m.m. De er skrevet af henholdsvis lektor Susan Tetler og professor Thomas Nordahl.

Hvert enkelt kapitel i del 2 til del 4 afsluttes med en opsummering og eventuelle opmærksomhedspunkter, dvs. fokusområder som analysen peger på er særligt relevante at være opmærksom på i kommunernes og PPR-enhedernes videre arbejde.

Del 1 Introduktion

3 Baggrund

I drøftelserne af specialundervisningen er der et stort fokus på dels at fremme inklusionen af elever i normalundervisningen, dels at sikre at elever med særlige behov får de undervisningstilbud de har brug for. Disse fokusområder beskrives i dette kapitel som ligeledes giver baggrundsinformation om den vidtgående specialundervisning.

Kapitlet falder i fem dele. For det første giver kapitlet et overblik over de ændringer som kommunalreformen medførte i regelgrundlaget for den vidtgående specialundervisning. For det andet giver kapitlet et historisk overblik over ændringerne i regelgrundlaget. For det tredje gengiver kapitlet statistiske udviklingstendenser inden for den vidtgående specialundervisning. For det fjerde beskriver kapitlet udviklingstræk og debatter om den vidtgående specialundervisning siden kommunalreformen. For det femte giver kapitlet et overblik over udviklingen i forældrenes klager over visitationsprocessen.

3.1 Ændringer i regelgrundlaget

Kommunalreformen, som trådte i kraft 1. januar 2007, førte som nævnt til at kommunerne overtog det samlede ansvar for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Kommunernes nye ansvar for den vidtgående specialundervisning betyder følgende:

- Kommunerne har kompetence til at henvise elever med særlige behov til den vidtgående specialundervisning og beslutte hvilket undervisningstilbud eleverne skal have. Før kommunalreformen havde kommunerne kompetence til at henvise eleverne til vidtgående specialundervisning, mens amtet afgjorde det nærmere indhold i undervisningstilbuddet efter forhandlinger med kommunen.
- Kommunerne har det fulde ansvar for finansieringen af den vidtgående specialundervisning. Før kommunalreformen betalte kommunerne et takstbeløb til amterne på knap 200.000 kr. pr. elev i den vidtgående specialundervisning. Amterne dækkede de resterende undervisnings- og kørselsudgifter.
- Kommunerne har ansvaret for undervisningen i de tidligere amtslige specialklasser og på de amtslige specialskoler. Samlet set har kommunerne overtaget ansvaret for 53 tidligere amtsli-

ge specialskoler. De fem nye regioner har ansvaret for seks lands- og landsdelsdækkende specialskoler.

- Klageadgangen for forældre til elever i den vidtgående specialundervisning er blevet udvidet. Før kommunalreformen var det udelukkende forældre til elever på amtslige specialskoler og i amtslige specialklasser og forældre til enkeltintegrerede elever der modtog støtte i den overvejende del af undervisningen, som havde ret til at klage over afgørelser om undervisningstilbud m.m. Nu dækker klageadgangen også forældre til elever på de tidligere kommunale specialskoler og i de tidligere kommunale specialklasser.
- Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO) er blevet oprettet og har bl.a. til opgave at rådgive kommuner, borgere og institutioner i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager. Desuden skal VISO indsamle relevant viden om området og bidrage til at vedligeholde og opbygge faglige miljøer og netværk.
- Regionale udviklingsråd er blevet oprettet og har til opgave at følge og drøfte udviklingen på det sociale område og på specialundervisningsområdet i perioden 2007 til 2011. Udviklingsrådene skal udarbejde årlige redegørelser til Socialministeriet og Undervisningsministeriet.

Af bemærkningerne til lovforslag om ændring af folkeskoleloven (LOV nr. 108 af 24.2.2005) fremgår det at et af formålene med at samle ansvaret for specialundervisning og specialpædagogisk bistand hos kommunerne er at sikre at beslutninger om specialundervisning skal træffes så tæt på borgerne som muligt.

Desuden er det intentionen at lovændringen skal styrke sammenhængen mellem specialundervisningen og den almindelige undervisning. Der ønskes hermed at skabe bedre mulighed for at inkludere flere elever i den almindelige undervisning. Derudover skal lovændringen skabe en enkel og entydig placering af ansvaret for folkeskolen hos kommunerne.

3.2 Tidligere lovændringer

Lovændringen kan ses som en forlængelse af tendenserne mod dels at decentralisere ansvaret for den mest specialiserede undervisning, dels at fremme inklusion i den almindelige folkeskole.

I 1980 blev særfor sorgen udlagt fra staten til amter og kommuner. Hermed fik de børn der tidligere havde været indskrevet under særfor sorgen, ret til at modtage undervisning i folkeskolen. Med denne udlægning fik amterne pålagt at sørge for undervisningen af elever med behov for vidtgående specialundervisning, mens kommunerne stadig havde ansvaret for den almindelige specialundervisning. I 2000 blev regelgrundlaget ændret, og kompetencen til at henvise til den vidtgående specialundervisning overgik fra amterne til kommunerne, mens amterne bevarede ansvaret for indholdet i undervisningstilbuddet. Samtidig blev det takstbeløb kommunerne betalte til amtet, hævet fra omkring 60.000 kr. til ca. 170.000 kr. Kommunerne fik en øget bevilling med

bloktilskuddet på baggrund af en omfordeling af midlerne til specialundervisningen fra amterne til kommunerne.

Formålet med denne lovændring var bl.a. at sikre at eleverne i videst muligt omfang forblev i normalundervisningen. Den øgede bevilling med bloktilskuddet og forøgelsen af takstbeløbet skulle støtte kommunernes økonomiske mulighed for selv at udvikle tilbud til eleverne. I tilknytning til lovændringen blev der oprettet et udviklingsprogram som skulle sikre kvaliteten i den vidtgående specialundervisning (KVIS-programmet). Programmets fokus blev dog justeret så det i højere grad kom til at handle om at fremme inklusion i normalundervisningen (EVA, 2003).

I 2003 evaluerede EVA implementeringen af lovændringen fra 2000. Evalueringen pegede på det hensigtsmæssige i at samle ansvaret for al specialundervisning hos kommunerne – som det også senere blev konsekvensen med kommunalreformen. Evalueringen begrundede dette med at der bl.a. var risiko for at det ikke alene var elevens behov som afgjorde hvilket undervisningstilbud der blev givet. Der var risiko for at beslutningen om amt eller kommune skulle betale for undervisningstilbuddet, ville påvirke afgørelsen af om en elev skulle modtage vidtgående specialundervisning. Endvidere fremhævede evalueringen at et samlet ansvar for al undervisningen hos kommunerne i højere grad kunne motivere til udvikling af tilbud inden for den almindelige folkeskole.

Evalueringen vurderede at det bør være en forudsætning for at samle ansvaret hos kommunerne at kommunerne og skolerne i endnu højere grad får adgang til ekspertbistand end det var tilfældet på daværende tidspunkt. Desuden pegede evalueringen på at konsekvenserne af at samle ansvaret for undervisningen i kommunerne nøje bør følges så der sikres kvalitet i specialundervisningen.

Et af formålene med de seneste lovændringer har som nævnt været at skabe en øget grad af inklusion i skolerne. Inklusion er ikke kun på dagsordenen i Danmark, men også internationalt. Det fremgår bl.a. af flere internationale erklæringer, herunder Salamanca-erklæringen. Erklæringen var resultatet af UNESCO's verdenskonference om specialundervisning i 1994 hvor 25 internationale organisationer og 92 lande, deriblandt Danmark, skrev under på en erklæring om at alle børn har lige ret til uddannelse. Af Salamanca-erklæringen fremgår det at man på skoleniveau og politisk niveau skal arbejde for at skabe en inkluderende skole hvor der er plads til alle børn uanset handicap. Desuden fremhæver erklæringen at skolerne skal bygge på en pædagogik der tager udgangspunkt i det enkelte barn. Arbejdet med at skabe den inkluderende skole skal foregå på alle niveauer, som der står i erklæringen:

Alle involverede parter må nu tage udfordringerne op og arbejde på at sikre, at Uddannelse for Alle også rent faktisk betyder FOR ALLE, særligt for dem, der er mest sårbare og har mest brug for det (Salamanca-erklæringen, 1994, s. 2).

3.3 Udvikling i elevantal i den vidtgående specialundervisning

Selvom der internationalt og nationalt har været et fokus på at fremme inklusion igennem en år-række, er antallet af elever der modtager vidtgående specialundervisning, samlet set steget gennem de sidste 15 til 20 år.

UNI-C Statistik & Analyse har gennem flere år undersøgt udviklingen i den tidligere amtsligt betalte vidtgående specialundervisning². UNI-C Statistik & Analyses analyse af den tidligere amtsligt betalte vidtgående specialundervisning fra 2008 viser bl.a. at:

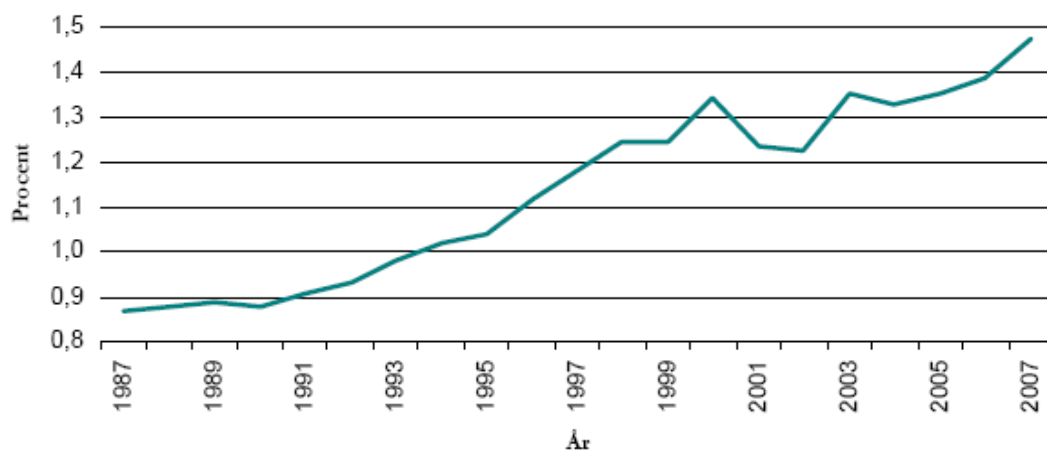
- Antallet af elever i den vidtgående specialundervisning steg med 48 % i perioden 1997 til 2007. Til sammenligning steg det samlede elevgrundlag med 18,3 %. Dvs. at der har været en gennemsnitlig stigning på 4,8 % i antallet af elever i den vidtgående specialundervisning pr. år.
- Amternes samlede bruttoudgifter til undervisning af børn med vidtgående behov steg i perioden 2002 – 2006 med 20 %, i løbende priser.
- Der var markant forskel mellem amterne i forhold til hvor stor en andel af børn der modtog vidtgående specialundervisning, i forhold til det samlede antal børn og unge i aldersgruppen. Fx modtog 0,93 % af børnene i aldersgruppen 6 til 16 år vidtgående specialundervisning i Ribe Amt i skoleåret 2006/07. I Vestsjællands Amt modtog 2,04 % af børnene i den tilsvarende aldersgruppe vidtgående specialundervisning.
- Blandt elever der modtog vidtgående specialundervisning, udgjorde elever med generelle indlæringsvanskeligheder den største gruppe. I skoleåret 2006/07 udgjorde denne gruppe 43 % af alle elever i den vidtgående specialundervisning. Andelen af disse elever har været nogenlunde konstant over de sidste ti år.
- Andelen af elever med særlige sociale og emotionelle behov generelt har været stigende i de sidste år.

Figur 1 gengiver udviklingen i antallet af elever i den vidtgående specialundervisning i procent ud af det samlede antal børn i aldersgruppen 6 til 16 år i perioden 1987 til 2007. Figuren viser at der har været en procentvis stigning i perioden. Der er et lille fald i henvisningerne efter lovændringen i 2000, men herefter stiger andelen igen.

² Den tidligere amtsligt betalte vidtgående specialundervisning adskilte sig som nævnt fra hvad vi i denne rapport definerer som vidtgående specialundervisning. Den tidligere amtsligt betalte vidtgående specialundervisning dækkede over undervisning på amtslige specialskoler og i specialklasser og enkeltintegreret undervisning i minimum 12 timer om ugen. Den definition vi anvender i denne rapport, indbefatter også de tidligere kommunale specialklasser og skoler.

Figur 1

Elever i den vidtgående specialundervisning i procent af det samlede antal børn i aldersgruppen 6 til 16 år i perioden 1987 til 2007



Kilde: Figur fra UNI-C Statistik & Analyse, 2008, s. 16.

Udvikling i elevtal efter kommunalreformen

På nuværende tidspunkt er der ikke offentliggjort eksakte oplysninger om antallet af elever der modtager undervisning i specialklasser, på specialskoler og i form af enkeltintegreret undervisning i minimum 12 timer pr. uge i skoleåret 2007/08. Der er dog indsamlet informationer om elevudviklingen.

Fx har de regionale udviklingsråd hver især udarbejdet deres årlige redegørelse til Undervisningsministeriet. Disse redegørelser tyder på at elevtallet i de enkelte undervisningstilbud ikke har ændret sig væsentligt efter kommunalreformen. Men datagrundlaget for disse resultater er dog så spinkelt at der ikke kan drages konklusioner på baggrund heraf ifølge undervisningsministerens samlede redegørelse (undervisningsministeren, 2008). Redegørelserne tyder på at der er intentioner om at øge kapacitet og kvalitet i lokale undervisningstilbud i fremtiden.

Desuden viser en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af specialskoler fra 2007 at hovedparten (47 %) regnede med at elevtallet ikke vil ændre sig fra 2006/07 til 2007/08, en del (32 %) regnede med at der vil blive oprettet flere pladser på deres skole, mens færre (16 %) regnede med at der vil blive nedlagt pladser. 38 ud af 53 specialskoleledere har deltaget i undersøgelsen (NoKS, 2007). Disse undersøgelsesresultater tyder hermed ikke på en nedlæggelse af pladser på specialskolerne, men snarere en øget brug af dem.

Det vil sandsynligvis i fremtiden blive muligt at få adgang til mere eksakte oplysninger om elevudviklingen. Danmarks Statistik har som nævnt oprettet et nyt elevregister over samtlige elever i folkeskolen som også indeholder informationer om specialundervisning. Dette register vil senere kunne danne grundlag for statistik på området, men er endnu ikke blevet anvendt dertil.

I denne undersøgelse har EVA benyttet registeret til at lokalisere casekommuner og forældre til elever i den vidtgående specialundervisning. Der er dog stadig en del usikkerhed om registeret, primært om dets opgørelse over enkeltintegrerede elever. Men registeret indikerer at der er en stor forskel i henvisningsfrekvensen fra kommune til kommune. Elever der modtager vidtgående specialundervisning, udgør mellem ca. 1,5 % og ca. 7,5 % af samtlige folkeskoleelever i kommunerne i skoleåret 2007/08³.

3.4 Efter kommunalreformen

Siden kommunalreformen har der fortsat været et fokus på at fremme inklusion og bremse stigningen i henvisninger til den vidtgående specialundervisning. Det bliver udtrykt af mange parter: Undervisningsministeriet, KL og de enkelte kommuner. Der er sat flere initiativer i gang både lokalt og centralt for at styrke inklusion.

Det første år efter kommunalreformen er der dog tilsyneladende ikke sket store forandringer i kommunernes visitationer til den vidtgående specialundervisning som det fremgår af ovenstående afsnit. Dette kan sandsynligvis kædes sammen med de mange nye ansvarsområder kommunerne har fået, og arbejdsopgaverne i forbindelse hermed. KL opfordrede dengang kommunerne til at vedtage politiske hensigtserklæringer om på kort sigt at bibeholde de daværende specialskoler og specialklasser og eleverne i tilbuddene. Denne opfordring havde bl.a. til formål at mindske usikkerheden ved ændringer som følge af kommunalreformen. Samtidig opfordrede KL kommunerne til på længere sigt at drøfte nye og anderledes måder at løfte opgaverne på (KL, 2005, s. 15).

Der er nu et væsentligt fokus på hvordan kommunerne løfter deres nye opgave med den vidtgående specialundervisning. Denne udvikling bliver fulgt på flere måder. Som nævnt afgiver de regionale udviklingsråd en årlig rapport til Socialministeriet og Undervisningsministeriet med det formål at følge og drøfte udviklingen. Desuden er der i aftalen om kommunernes økonomi for

³ Det er vigtigt at være opmærksom på at disse henvisningsfrekvenser ikke kan sammenlignes med henvisningsfrekvenserne fra amterne som er præsenteret i det ovenstående. Det skyldes dels at der i kommunernes henvisningsfrekvenser også indgår elever fra tidligere kommunale specialklasser og skoler, dels at opgørelsesmetoderne er forskellige. I UNI-C's opgørelsesmetode er henvisningsfrekvenserne beregnet på baggrund af alle børn i amterne i alderen 6 til 16 år. I de præsenterede henvisningsfrekvenser fra kommunerne er de beregnet på baggrund af elevtallet i kommunens skoler.

2009 vedtaget at der skal igangsættes en analyse af den samlede specialundervisning i folkeskolen. Analysen skal bl.a. belyse henvisningsmønstre og økonomiske tildelingsmodeller og foretage en vurdering af specialundervisningens effekt (KL, 2008).

Interessen for at følge udviklingen i kvaliteten af specialundervisningen er stor. Det skyldes bl.a. en bekymring for om nogle kommuners pressede økonomi går ud over kvaliteten i undervisningstilbuddene. Denne bekymring er bl.a. blevet udtrykt i landsdækkende aviser og i fagtidsskrifter (læs fx Politiken 24.9.2008, Information 27.10.2009 og Folkeskolen 1.7.2008, 14.10.2009 og 3.11.2009). Derudover kan bekymringen spores i en række forespørgsler fra oppositionen og Uddannelsesudvalget til undervisningsministeren i løbet af 2008 (se fx undervisningsministeren 21.8.2008, a, b og c, undervisningsministeren, 22.10.2008, undervisningsministeren, 8.12.2008 og undervisningsministeren, 9.12.2008).

Undervisningsministeren har fx fået en forespørgsel om hvordan ministeren "vil sikre at elever i folkeskolen får den specialundervisning de har behov for" (undervisningsministeren, 9.12.2008, s. 2), og "hvordan ministeren vil sikre at specialundervisning til elever ikke bliver afvist med henvisning til at den pågældende kommune ikke har råd til at give specialundervisning" (undervisningsministeren, 9.12.2008, s. 2).

Undervisningsministeren har bl.a. svaret at "økonomiske hensyn ikke er et sagligt argument til at afvise støtte til børn der har behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" (undervisningsministeren, 9.12.2008, s. 3). Desuden har undervisningsministeren svaret at folkeskolen er en kommunal opgave, og det derfor er "kommunalbestyrelsen der træffer beslutning om bevillinger til skolevæsenet og de økonomiske rammer for de enkelte skoler" (undervisningsministeren, 9.12.2008, s. 2). Endvidere har undervisningsministeren svaret at kommunalbestyrelsen træffer beslutningerne om strukturen i specialundervisningen og den specialpædagogiske bistand.

Før kommunalreformen var der bekymring for om muligheden for kassetænkning mellem amt og kommune kunne påvirke henvisningspraksis til undervisningstilbuddene. Efter kommunalreformen er der til gengæld bekymring for om den enkelte kommunes økonomi kan få konsekvenser for kvaliteten i undervisningstilbuddene.

3.5 Klager over afgørelser om specialundervisning

Hvis forældre til elever i den vidtgående specialundervisning er utilfredse med beslutningen om undervisningstilbuddet, har de mulighed for at klage til Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning. Med kommunalreformen blev antallet af forældre der har ret til at klage, som nævnt udvidet. Det skønnes at antallet af personer med ret til at klage hermed er steget fra at

omfatte 10.000 elever til at omfatte 20.000 elever (ifølge bemærkningerne til lovforslag om ændring af folkeskoleloven (LOV nr. 108 af 24.2.2005).

Der synes at være sket en stigning i antallet af klager. I løbet af 2007 – det første år efter kommunalreformen – blev der indgivet 384 klager mod 165 klager i skoleåret 2005/06⁴ (Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning, 2008). Denne stigning kan dog eventuelt skyldes den udvidelse af klageadgangen som der skønnes at være sket, jf. bemærkningerne til lovforslaget. Men stigningen er fortsat, og i løbet af 2008 blev der indgivet 478 klager (Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning, 2009).

I 2008 blev 346 klagesager afsluttet, heriblandt 80 sager som er overført fra 2007. De 346 klagesager resulterede i følgende:

- I 162 klagesager traf klagenævnet en afgørelse. I 57 % af disse sager fik forældrene ikke medhold, i 43 % af sagerne fik forældrene medhold idet klagenævnet besluttede enten at ændre kommunens eller regionens afgørelse eller at sagen skulle igennem en ny behandling i kommunen eller regionen.
- I 107 klagesager blev der opnået enighed mellem forældre og kommunerne inden klagenævnet traf en afgørelse i sagen.
- 77 klagesager blev afvist bl.a. fordi sagen var uden for klagenævnets kompetenceområde.

De fleste af de 346 klagesager viser at forældrene klager fordi de har fået afslag på en ansøgning om at deres barn skal have et særligt undervisningstilbud i den vidtgående specialundervisning. Den største andel af klagerne drejer sig om at forældrene er uenige i at deres børn har fået afslag på støtte i den overvejende del af undervisningstiden, og en næsten lige så stor andel handler om at forældrene er uenige i at deres børn har fået afslag på specialskoleundervisning. Tabel 1 viser indholdet af klagerne.

⁴ Fra 2007 er Klagenævnet for den vidtgående specialundervisnings opgørelse over klagesager ændret fra at følge skoleåret til at følge kalenderåret.

Tabel 1
Indholdet i 346 klager over afgørelser om specialundervisning hvor sagerne blev afsluttet i 2008

18 %	Forældrene er uenige i at deres børn har fået afslag på støtte i den overvejende del af undervisningstiden
16 %	Forældrene er uenige i at deres børn har fået afslag på specialskole
13 %	Forældrene er uenige i at deres børn har fået afslag på specialklasse
12 %	Forældrene er uenige i at deres børn er blevet henvist til en specialskole
10 %	Forældrene er uenige i at deres børn er blevet henvist til en specialklasse
6 %	Forældrene er uenige i det antal støttetimer der er givet til deres børn
1 %	Forældrene er uenige i indholdet af undervisningen i specialklassen
1 %	Forældrene er uenige i indholdet af undervisningen på specialskolen
23 %	Klagerne kan ikke indplaceres under en kategori. Det er bl.a. klager der indbringes inden kommunen har truffet en afgørelse, eller klager der falder uden for klagenævnets kompetenceområde.

Kilde: Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning, 2009, på baggrund af 346 afsluttede klagesager.

Der er dermed sket en stigning i antallet af klager, og klagerne handler primært om forældrenes utilfredshed med at få afslag på et ønsket undervisningstilbud til deres barn.

4 Omstilling i PPR-enhederne

Kommunerne har nu det fulde ansvar for den vidtgående specialundervisning. Denne undersøgelse tyder dog på at kommunerne stadig er i en forandringsproces i forhold til at finde den mest hensigtsmæssige måde at varetage denne opgave på. Herunder er PPR-enhederne også i færd med at finde fælles fodslag i forhold til fx visitationsprocedurer. Dette kapitel sætter fokus på den forandringsproces PPR-enhederne befinder sig i.

Kapitlet beskriver først udviklingen i kommunerne efter kommunalreformen. Dernæst gengiver det PPR-psykologernes vurderinger af forandringsprocessen. Til sidst beskriver kapitlet den overordnede organisering af PPR.

4.1 Efter kommunalreformen

Efter kommunalreformen indtraf der markante forandringer i kommunerne og dermed også i skoleforvaltningerne og PPR-enhederne. Med sammenlægningen af kommunerne blev PPR-enhederne fra de tidligere kommuner også sammenlagt. Mange af PPR-psykologerne fik hermed nye kollegaer, nye ledere og ny arbejdsplads og skulle fungere under en anden organisationsform end de tidligere havde været vant til. Desuden fik PPR-psykologerne nye arbejdsopgaver – ikke mindst ved at de overtog de arbejdsopgaver der tidligere havde ligget i amtet, og skulle finde ud af hvordan disse skulle håndteres. En kommunal leder siger om opgaven:

Visitationsprocessen har været en kæmpe opgave at få til at fungere da der har manglet procedurer rigtig mange steder. Overleveringen fra amtet har været ikke-eksisterende. Vi har ikke vidst hvordan vi skulle tage fat på opgaven.

I de seks casekommuner var man gået i gang med at udvikle den nye kommunes politik på skoleområdet et par år forud for sammenlægningen. Interviewene i de seks casekommuner peger dog på at kommunerne stadig er i færd med at omstille sig og udvikle nye procedurer efter reformen.

Ligeledes svarer 69 % af PPR-psykologerne i vores spørgeskemaundersøgelse at de er overvejende enige, enige eller helt enige i at PPR stadig er i gang med at finde en ny visitations- og revisitationspraksis efter kommunalreformen. Tabel 2 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger.

Tabel 2

Hvor enig er du i følgende udsagn: I PPR er vi stadig i gang med at finde en ny visitations- og revisitationspraksis efter kommunalreformen (fra 1. januar 2007)? (n = 94)

Helt enig	30 %
Enig	19 %
Overvejende enig	20 %
Overvejende uenig	14 %
Uenig	12 %
Helt uenig	5 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

At kommunerne er i en omstillingsproces efter kommunalreformen, fastslår også undervisningsministeren i *Redegørelse om udviklingen på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen*. Redegørelsen bygger på de regionale udviklingsråds redegørelser for specialundervisningsområdet, årsrapporten fra Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning og statistiske oplysninger fra Danmarks Statistik og UNI-C Statistik & Analyse. Denne redegørelse konkluderer at området for specialundervisningen er "præget af omstillinger, herunder tilpasninger i styring og administration samt nye samarbejdsparter" (undervisningsministeren, 2008).

Disse resultater tyder hermed på at kommunerne stadig er i en omstillingsproces efter kommunalreformen, og den nuværende praksis på området må derfor vurderes i lyset af dette.

Der er sandsynligvis stor forskel på hvordan omstillingen er foregået i de seks casekommuner. En af casekommunerne er ikke sammenlagt, men har udelukkende skullet overtage amtets tidligere opgaver, mens de andre casekommuner er sammenlagte og har skullet få tidligere adskilte PPR-enheder til at fungere sammen.

Samlet set giver interviewene i casekommunerne indtrykket af at PPR-psykologerne har en stor arbejdsmængde, og at den er blevet forøget efter kommunalreformen. Det skyldes bl.a. den tid PPR-psykologerne har brugt på arbejdet med omorganiseringen samtidig med at de har skullet overtage amtets opgaver og tage sig af deres sædvanlige opgaver. En PPR-psykolog siger det markant således: "Vi har haft dobbeltarbejde i to år pga. kommunesammenlægning og PPR-arbejdet som følge deraf. De amtslige opgaver ligger og hviler på os."

Der kan være forskel på hvor stort arbejdspresset PPR-enhederne i de forskellige casekommuner oplever. Der er bl.a. en markant forskel på hvor mange PPR-psykologårsværk der er i forhold til elevtallet i kommunerne. Blandt de seks casekommuner omfatter et PPR-psykologårsværk i en kommune dobbelt så mange elever i folkeskolen i forhold til en anden kommune⁵.

4.2 Forskellige kulturer

PPR-enhederne i kommunerne er ikke kun præget af sammenlægningerne og de nye arbejdsopgaver som amterne tidligere varetog. Der har også været en forholdsvis stor udskiftning blandt PPR-psykologer.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt PPR-psykologer viser at 38 % af PPR-psykologerne først er blevet ansat i deres nuværende kommune efter kommunalreformen. I nogle kommuner har udskiftningen været større end i andre. I en af de seks casekommuner er der fx 10 nyansatte ud af 12 PPR-psykologer.

I de casekommuner hvor der har været en stor udskiftning, giver de interviewede PPR-psykologer udtryk for frustration over ikke at være en stabil gruppe. De beskriver deres arbejdsplads som presset og er frustrerede over endnu ikke at have fundet en stabil struktur i PPR. Ledelsen i de kommuner hvor der har været stor udskiftning, er ligeledes påvirket af den manglende stabilitet i personalegruppen. En kommunal leder siger fx: "Det er svært, der er mange der er stoppet. Det er derfor svært at finde en fælles linje."

PPR-psykologerne i disse casekommuner oplever at der er meget få psykologer tilbage med erfaring. Derfor oplever de ikke en naturlig videreførelse af en bestemt kultur på arbejdspladsen. Det er derimod op til de nyansatte at etablere og udvikle en ny kultur i samarbejde med de få erfarne psykologer. PPR-psykologerne peger på at et sådant samarbejde kan være problematisk hvis ikke der er en synlig ledelse som viser vejen i udviklingen af en ny kultur.

Visitationen til den vidtgående specialundervisning er præget af kommunesammenlægningen og udskiftningen blandt PPR-psykologer i casekommunerne. PPR-psykologerne vurderer selv at deres

⁵I en casekommune omfatter et PPR-psykologårsværk ca. 305 elever, i en anden ca. 630 elever. Tallene er udregnet ved at vi har sammenholdt elevtallet i folkeskolerne i casekommunerne i skoleåret 2007/08 med casekommunernes oplysninger om PPR-psykologårsværk pr. 1. september 2008, jf. casekommunernes faktuelle redegørelser til EVA. Oplysningerne om elevtallet og antallet af PPR-psykologårsværk er hermed fra to forskellige skoleår. Alligevel tillader vi os at sammenholde disse to tal da redegørelserne fra kommunerne ikke tyder på at der normalt sker store ændringer i antallet af PPR-psykologer fra år til år.

enheder er præget af interne forskelle. I praksis betyder de interne forskelle at der kan være forskelle i udredningen af de enkelte elevers sager. En konsekvens af dette kan være at en elevs særlige behov bliver behandlet forskelligt alt efter hvilken PPR-psykolog eleven visiteres af, og eventuelt præget af hvilken kommune PPR-psykologen tidligere kom fra, og den praksis der blev anvendt her. Dermed kan det i sidste ende betyde at det undervisningstilbud elever i samme situation får, varierer inden for den samme kommune.

Interviewene peger på at en måde at forsøge at skabe en fælles forståelse og et fælles udgangspunkt på er vha. fælles kurser. Hensigten med sådanne kurser er at PPR-enheden skal opbygge et fælles sprog om den praksis de udfører. PPR-ledelser der har prioriteret dette, og PPR-psykologer som deltager i kurserne, beskriver kurserne som en stor hjælp i udviklingen af en fælles kultur.

En anden måde at skabe en fælles kultur på er via møder. Hensigten med disse er at udvikle en fælles kultur gennem dialog. I interviewene peger nogle af de interviewede PPR-psykologer på vigtigheden af at møderne har fokus på dette mål og giver plads til vigtige diskussioner der kan danne en fælles kultur i forbindelse med arbejdet med fx inklusion og visitation. En hyppig mødefrekvens danner ikke i sig selv en fælles kultur.

4.3 Organisering af PPR

Som en del af den forandringsproces kommunerne befinder sig i, forsøger kommunerne sig også med forskellige typer af organisering af PPR-enhederne i forsøget på at opnå de optimale betingelser for både PPR-psykologer, forældre, elever og skoler. Der er forskellige forestillinger om hvordan man organiserer sig optimalt, og disse forestillinger resulterer i meget forskellige strukturer i kommunerne. En væsentlig forskel i forhold til organiseringen af PPR handler om kommunen organiserer PPR i små distrikter eller i en stor samlet enhed. Der er både fordele og ulemper forbundet med begge organiseringsformer.

Decentrale enheder

En organiseringstype går ud på at etablere PPR i distrikter. Denne opdeling er baseret på en vision om nærhed og tværfaglighed. Det betyder i praksis at PPR er opdelt i decentrale enheder der fysisk er placeret i forskellige distrikter. PPR-psykologerne i de enkelte distrikter er tilknyttet bestemte områder, skoler m.m. Distrikterne består ligeledes af andre fagpersoner, som fx socialrådgivere, sundhedsplejersker mv., og netop denne tværfaglighed skal være med til at sikre at man beskæftiger sig med alle aspekter af barnet. Et andet vigtigt argument for denne organisering er som skrevet før nærhed. Dette argument benyttes oftest i kommuner der har stor geografisk spredning. Argumenterne for organisering i distrikter bliver udtrykt af en kommunal leder på følgende måde:

Begrundelsen for distrikter er det tværfaglige samarbejde og nærhed fra institutioner til os. PPR kan besidde de distrikter, og de kender dem derfor. Hvert distrikt repræsenteres af en PPR-psykolog.

Nogle af de interviewede PPR-psykologer der er etableret i distrikter, oplever også at de kan reagere hurtigt pga. den nære tilknytning til skolerne, og at de har nem adgang til andre relevante faggrupper.

Interviewene med PPR-psykologerne peger dog også på en del udfordringer forbundet med inddelingen i distrikter.

En udfordring er at distrikterne kan blive decentrale enheder med hver sin kultur og med få fællestærk. Nogle af PPR-psykologerne oplever at der mangler fælles procedurer og retningslinjer på tværs af distrikterne. PPR-psykologerne i en af casekommunerne beskriver under interviewet at de oplever at ledelsen med etableringen af distrikterne er lagt ud på de enkelte PPR-psykologer. En PPR-psykolog siger: "Ledelsen bliver lagt ud på medarbejderne – og de er faktisk på grænsen til krise."

En anden udfordring handler om manglen på faglig sparring. Flere af PPR-psykologerne efterlyser en platform hvor den faglige sparring kan finde sted, og som de er forankret i.

I en af casekommunerne har man bl.a. som følge heraf valgt at gå væk fra organiseringen i distrikter og i stedet vende tilbage til en organisering i en samlet enhed. PPR-psykologerne oplevede den tidligere organisering i distrikter som frustrerende i forhold til det faglige fokus. De følte sig isolerede i de små PPR-enheder og havde kun en fælles platform i form af det lokale rådhus hvor de ikke oplevede at høre hjemme.

En tredje udfordring med denne organiseringsform er risikoen for at PPR-psykologerne får flere administrative opgaver i distrikterne hvor der ikke er administrativ bistand, og hvor de derfor selv skal påtage sig opgaverne. Nogle af PPR-psykologerne i en af casekommunerne oplever det især som en udfordring både at have en administrativ funktion og samtidig at skulle udføre visitationer, revisitationer, rådgivning m.m.

En central enhed

Andre kommuner har derimod i forbindelse med kommunalreformen valgt at organisere PPR som en samlet enhed, men i tæt forbindelse med andre faggrupper, fx socialrådgivere. Denne organiseringsform er primært valgt ud fra ønsket om at sikre en daglig faglig sparring. I nogle tilfælde har man valgt denne organiseringsform ud fra samme begrundelse som vi beskrev tidligere i forbindelse med opdelingen i distrikter, nemlig at sikre tværfagligheden.

Nogle af de interviewede PPR-psykologer i de kommuner der har valgt at organisere PPR på denne måde, udtrykker stor tilfredshed med den faglige sparring der er mulighed for mellem psykologerne. De har en fælles platform hvorfra de tager afsæt.

En udfordring ved denne organiseringsstype kan være at PPR-psykologerne ikke har mulighed for at opnå den samme nærhed til skoler og familier som hvis de var placeret i distrikter der er geografisk tættere på skolerne og borgerne. Det er en særlig udfordring for geografisk store kommuner hvor der kan være lang køretid til de enkelte skoler. PPR-psykologerne er i denne type organisering tilknyttet forskellige skoledistrikter så der derved opnås kontinuitet i forhold til elever og lærere.

Der er dermed valgt forskellige organisationsformer. Det er inden for disse og i den stadige tilpasningsproces at PPR-enhederne skal få visitationsprocessen til at fungere.

Del 2 Visitationsprocessen

5 Regelgrundlag

Regelgrundlaget for visitationsprocessen fremgår af bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Regelgrundlaget bliver præsenteret i dette kapitel som også giver en overordnet beskrivelse af hvordan visitationsprocessen foregår i de enkelte kommuner.

5.1 Visitationsprocessen

Processen hvor eleven visiteres til et specialundervisningstilbud, forløber som nævnt fra indstillingen af eleven til PPR og til eleven får et specialundervisningstilbud. I bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand står der følgende om hvordan indstillingen til PPR sættes i gang:

Hvis det antages, at en elev har særlige undervisningsbehov, som ikke kan opfyldes inden for rammerne af den almindelige undervisning, eller hvis elevens skolesituation i øvrigt giver anledning til alvorlig bekymring, indstilles eleven til en pædagogisk-psykologisk vurdering (BEK nr. 1373 af 15.12.2005).

Af bekendtgørelsen fremgår det at visitationsprocessen skal foregå på følgende måde: Når indstillingen af en elev sendes til PPR til en pædagogisk-psykologisk vurdering, skal det ske i samråd med forældre og elev. Hvis ikke de samtykker, kan indstillingen fremsendes af skolens leder alene hvis elevens særlige behov er af så voldsom karakter at man af hensyn til barnet ikke kan forsvare at fastholde det i normalundervisningen. Forældre og elever har også mulighed for selv at henvende sig direkte til PPR.

PPR foretager efter indstillingen en vurdering af eleven. Denne vurdering skal ende i en skriftlig udtalelse til skolens leder og har til hensigt at pege på om eleven har brug for et specialpædagogisk undervisningstilbud eller ej. PPR skal endvidere pege på hvilket undervisningstilbud der vil opfylde elevens særlige behov. Denne indstilling skal ligeledes fremsendes til forældrene. Vurderingen suppleres efter samråd med forældrene med vurderinger fra andre faggrupper der har kend-

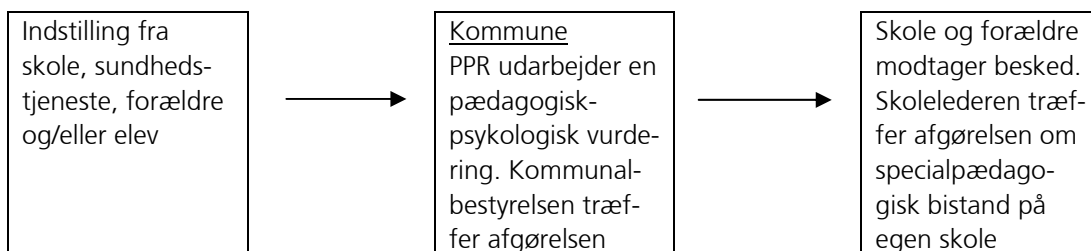
skab til eleven og dennes særlige behov. Den endelige vurdering af eleven skal indeholde en redegørelse for om indstilling og vurdering er sket i samråd med forældre og elev.

Der skal lægges betydelig vægt på forældrenes og elevens ønske om specialpædagogisk undervisningstilbud, og så vidt det er muligt, skal dette ønske følges. Forældrene skal orienteres skriftligt om alle indstillinger, drøftelser og beslutninger vedrørende iværksættelse af specialpædagogisk bistand.

Figur 2 opsummerer visitationsprocessen i overordnede træk.

Figur 2

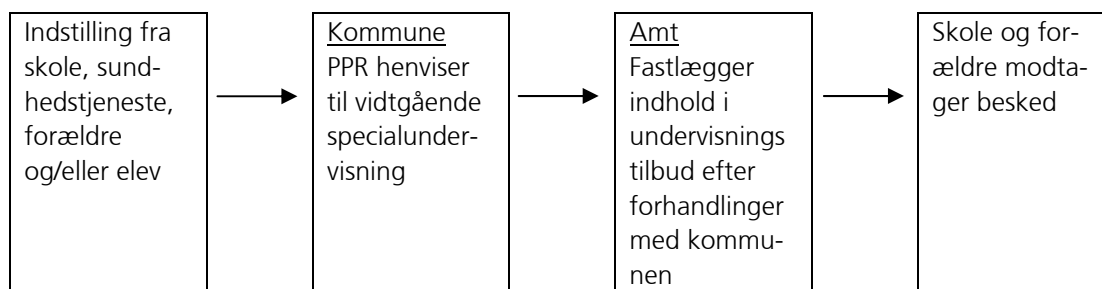
Den nuværende visitationsproces til den vidtgående specialundervisning som beskrevet i regelgrundlaget i overordnede træk



En gang om året skal der tages stilling til om eleven skal forblive i samme specialundervisningstilbud, eller om der er behov for ændringer. Dette skal sikre at eleven fortsat modtager undervisning der er udviklende og hensigtsmæssig i forhold til de særlige behov som eleven har. Denne proces bliver betegnet som revisitation.

Før kommunalreformen i 2007 så visitationsprocessen til den vidtgående specialundervisning overordnet ud som præsenteret i figur 3.

Figur 3
Den tidligere visitationsproces til den vidtgående specialundervisning på baggrund af regelgrundlaget i overordnede træk



Den største forskel på den tidligere og den nuværende visitationsproces er at kommunen tidligere skulle sende en henvisning til amtet med en indstilling om hvilke foranstaltninger den fandt nødvendig, hvis en elev havde behov for særlig støtte. Amdsrådet traf dernæst beslutning om indholdet i undervisningstilbuddet efter forhandlinger med kommunen. Desuden havde amtet tidligere ansvaret for den årlige reevaluation af elever (BEK nr. 896 af 22.9.2000).

I de seks casekommuner er praksis for visitationsprocessen naturligvis underlagt lovgivningen. Desuden er den kendetegnet af at der inden og i forbindelse med indstillingen foregår rådgivning af bl.a. skolerne. Endvidere har kommunerne valgt at nedsætte et visitationsudvalg der behandler PPR-vurderingerne fra PPR-psykologerne, og som beslutter hvilke undervisningstilbud eleverne skal have. Visitationsvalgets afslutning leder ikke nødvendigvis til at eleven får et andet undervisningstilbud. Det kan også lede til rådgivning af skolerne. I de næste kapitler vil de enkelte dele af kommunernes visitationspraksis blive beskrevet.

6 PPR's rådgivende arbejde

Dette kapitel sætter fokus på perioden forud for visitationsprocessen og på processens begyndelsesfase. Dvs. på de processer der foregår inden og i forbindelse med at indstillingen fra fx skolen eller andre parter bliver sendt til kommunen. PPR deltager i processen med rådgivning. Det overordnede formål med dette arbejde er at styrke inklusion i skolerne.

Kapitlet beskriver først baggrunden for det rådgivende arbejde, og dernæst belyser det hvor stor en del af PPR-psykologernes arbejdstid der går med det rådgivende arbejde. Kapitlet beskriver derefter hvordan det rådgivende arbejde er tilrettelagt i kommunerne, og skoleledernes og PPR-psykologernes vurderinger af rådgivningen.

6.1 Baggrund

Gennem de seneste år har der været fokus på at PPR's rolle skal ændres fra at handle om at visitere og behandle den enkelte elev til at være mere forebyggende. Formålet er at PPR skal være med til at fremme inklusion ved gennem rådgivning at støtte lærerne i at inkludere flere elever i normalundervisningen. I stedet for at have fokus på det enkelte barn skal PPR hermed arbejde med processer i de miljøer barnet befinder sig i. Dette arbejde bliver ofte betegnet som konsultativt arbejde. Grundlaget for det konsultative arbejde er en tilgang der har vundet indpas de seneste år, og som handler om at det ikke er den enkelte elev som er problemet. Det er de relationer og det læringsmiljø eleven indgår i, der skal være fokus på at ændre så eleven kan inkluderes i fællesskabet⁶.

I bekendtgørelse (BEK nr. 1373 af 15.12.2005) og vejledning (VEJ nr. 4 af 21.01.2008) om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand bliver den forebyggende indsats

⁶ Her kan man tale om en udvikling i forhold til synet på elever med særlige behov. Hvor der tidligere var en forståelse af at eleverne havde nogle særlige vanskeligheder, hedder det nu at eleverne befinder sig i nogle særlige vanskeligheder. Læs bl.a. evalueringsrapporten "Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" (EVA, 2007) for yderligere diskussion af dette forhold.

over for elever med særlige undervisningsmæssige behov også betonet. Af vejledningen fremgår fx følgende:

Rådgivning, konsultation og supervision vil udgøre det første forsøg på at finde hensigtsmæssige måder, hvorpå elevens udvikling kan understøttes. Det kan også være et supplement til andre foranstaltninger. De forskellige metoder retter sig mod nye synsvinkler, forståelsesformer og løsningsforslag som støtte for de voksne, der er omkring eleven.

Der synes at være et særligt stort behov for det konsultative arbejde i forhold til inklusion af elever med særlige sociale og emotionelle behov idet lærerne finder det særligt vanskeligt at inkludere netop denne gruppe af elever i den samlede elevgruppe. En spørgeskemaundersøgelse peger på at det netop er i forhold til inklusion af denne gruppe af elever at en stor andel af lærerne savner kompetencer (EVA, 2007).

Det er også værd at bemærke at der er sket en generel stigning i andelen af denne type elever blandt elever i den vidtgående specialundervisning. I 1985/86 udgjorde gruppen af elever med sociale og emotionelle behov 9 % af alle elever i den amtsligt betalte vidtgående specialundervisning, mens den i skoleåret 2006/07 udgjorde 36 %⁷ (Uni-C Statistik & Analyse, 2008).

6.2 Prioritering af PPR-opgaver

Der er en forventning om at PPR's rådgivende og forebyggende arbejde kan være med til at bremse den stigning i henvisninger til den vidtgående specialundervisning der har fundet sted, ikke mindst for elever med særlige sociale og emotionelle behov. Det er derfor interessant at se på hvor stor en del af PPR-arbejdet det konsultative arbejde udgør, og hermed undersøge om dette arbejde også bliver prioriteret i PPR-psykologernes arbejde.

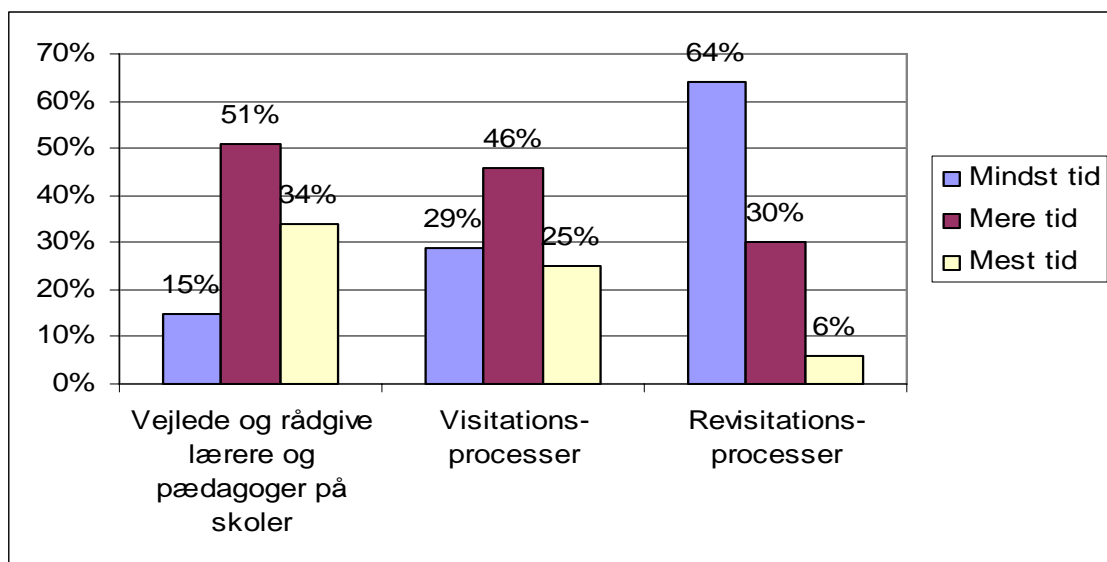
Spørgeskemaundersøgelsen gennemført blandt PPR-psykologer tyder på at flere af psykologerne samlet set bruger en større del af deres arbejdstid på at vejlede og rådgive lærere og pædagoger på skolerne end på visitations- og revisitationsprocesser.

⁷ I UNI-C's opgørelse bliver gruppen betegnet som elever med adfærdsvanskeligheder/psykiske vanskeligheder. Fra skoleåret 1985/86 er der én samlet kategori for elever med adfærdsvanskeligheder/psykiske vanskeligheder i UNI-C's opgørelser. Fra og med skoleåret 2005/06 blev grupperne ADHD- og AKT-elever opgjort separat fra denne gruppe. Tallet 36 % er her en sammenlægning af de tre grupper.

51 % af PPR-psykologerne skønner at de bruger mellem 21 % og 40 % af deres arbejdstid på at vejlede og rådgive lærere og pædagoger på skoler, og 34 % vurderer at de bruger mere end 41 % af deres arbejdstid på dette⁸.

Til sammenligning skønner 46 % af PPR-psykologerne at de bruger mellem 21 % og 40 % af deres arbejdstid på visitationsprocesser, og 25 % skønner at de bruger mere end 41 % af deres tid på dette. I forhold til revisitationsprocesser vurderer 30 % af PPR-psykologerne at de bruger mellem 21 % og 40 % af deres tid på dette, og 6 % skønner at bruge mere end 41 % af deres tid på revisitationsprocesser. Figur 4 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger.

Figur 4
PPR-psykologernes vurderinger af hvor stor en andel af deres tid de bruger på følgende opgaver: (n = 221)



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Bemærkning: Kategorierne dækker over følgende: "Mindst tid": 0 % - 20 % af arbejdstiden, "Mere tid": 21 % - 40 % af arbejdstiden, "Mest tid": over 40 % af arbejdstiden.

⁸ I spørgeskemaundersøgelsen bliver der ikke skelnet mellem PPR-rådgivning i forbindelse med sager om enkelte elever og mere generel rådgivning. Svarerne dækker hermed over begge typer af rådgivning.

For de fleste PPR-psykologer udgør vejledning og rådgivning af lærere på skoler hermed en større del af deres arbejdstid end henholdsvis visitations- og revisitationsprocesser.

Det kan diskuteres om vejledning og rådgivning af lærere og pædagoger på skolerne udgør en tilstrækkelig stor del af PPR-psykologernes arbejdstid. En kommunal leder fra en af casekommunerne giver udtryk for forventningen om at dette arbejde udgør 80 % af arbejdstiden blandt PPR-psykologerne i den kommune han er leder i. Hvis dette tal skal fungere som målestok, er det samlede billede at PPR-psykologernes arbejdstid med rådgivning og vejledning ikke er tilstrækkeligt prioriteret. Er forventningen derimod at rådgivning og vejledning skal fylde lidt mere end arbejdet med visitationsprocesserne for de fleste PPR-psykologer, er arbejdstiden vel prioriteret.

6.3 Tilrettelæggelse

Interviewene i de seks casekommuner peger ligesom spørgeskemaresultaterne på at vejledning og rådgivning af fx lærere og ledere på skoler udgør en væsentlig del af PPR-psykologernes arbejde.

Interviewene viser at elever der bliver indstillet til vidtgående specialundervisning, oftest tidligere vil have været drøftet på et møde mellem en PPR-psykolog, lærere på skolen og eventuelle andre relevante parter, herunder forældrene. Formålet med en sådan drøftelse kan fx være dels at give en større forståelse af barnet, dels at styrke de enkelte lærere i at tilrettelægge undervisningsmiljøet så det pågældende barn kan inkluderes i det. Der bliver altså ikke kun sendt en indstilling af sted til PPR. En PPR-psykolog fortæller:

Før var indstillingen bare i en psykologs dueslag, og sådan er det ikke måden vi gør det på i dag, og det er de fleste med på.

Med kommunalreformen har kommunerne skullet skabe en ny visitationspraksis. Nogle kommuner har efter kommunalreformen udarbejdet faste procedurer der sikrer at rådgivning og vejledning foregår i forbindelse med hver enkelt elevsag inden sagerne bliver til indstillinger. En PPR-psykolog fortæller:

(Enkelt-sager om eleverne, red.) skal op på et møde før indstillingen. Det er nyt. Vi snakker med lærerne inden og rådgiver. Kan det klares på andre måder, så gør vi det. Det har minimeret indstillingerne.

Formålet med denne praksis er at skolerne efter endt rådgivning skal arbejde videre med inklusion af eleverne, som det også antydes i citatet. Hermed skal det sikres at færre bliver henvist til

vidtgående specialundervisning. Denne rådgivning kan foregå alene mellem PPR-psykologen og skolen, men kan også inddrage andre faggrupper og forældrene.

Andre kommuner har ikke udarbejdet helt faste procedurer for at sikre rådgivningsmøder inden indstilling af elever. Interviewene med PPR-psykologer, kommunale ledere og skoleledere tyder dog på at rådgivningen i realiteten oftest har fundet sted inden skolerne indstiller en elev. Det er nu kun i højere grad op til PPR-psykologerne og skolerne selv at fastlægge hyppigheden af møder og indholdet heri inden for nogle givne rammer som fx PPR-psykologernes arbejdstid. Det kan dermed variere fra skole til skole og fra psykolog til psykolog hvor hyppig kontakt der er mellem parterne, og hvilken form for kontakt der er tale om.

Der kan fx være møder en gang om ugen, hver 14. dag eller kun et par gange om året. Indholdet af møderne kan også variere. Samtalerne kan bl.a. primært fokusere på "betyringsbørn", som en skoleleder udtrykker det. De kan også have et bredere sigte. En PPR-psykolog fortæller:

Vi gennemgår alle klasser – en time pr. klasse. Jeg bruger en meget stor procentdel af min tid på det. Det er meget vigtigt for dem, og de insisterer på at jeg gør det.(...) Der bliver lavet et kæmpe referat som skolen bruger løbende hvert år. Man kommer ned i detaljer. Det sker ikke andre steder.

Interviewene peger som nævnt på at PPR's rådgivende møder ikke udelukkende inddrager skolerne. I nogle kommuner er der indført tværfaglige møder om det enkelte barn. Det er møder hvor skolerne indkalder til en tværfaglig drøftelse af enkelte elever eller grupper af elever. I disse drøftelser indgår forældrene, eventuelt eleverne selv, skolen, PPR-psykologen, sagsbehandlerne og andre relevante fagpersoner omkring barnet. Formålet med møderne er at få en drøftelse af barnet fra flere vinkler.

Desuden viser interviewene at PPR's rådgivning også kan være organiseret ud fra en tilgang der giver PPR-psykologerne en særlig rolle i vejledningen. I to af casekommunerne har man fx valgt at anvende LP-modellen⁹ så psykologernes roller i arbejdet bliver som LP-vejledere. I en casekommune er det frivilligt om skolerne vil deltage i dette arbejde, mens det i en anden kommune er besluttet at samtlige skoler skal deltage.

⁹ LP står for *Læringsmiljø og Pædagogisk analyse*. Det er en model der sætter fokus på interaktionen mellem elever, lærer og læringsmiljø på baggrund af en systemteoretisk tilgang og hermed fjerner fokuset fra at det er en enkelt elev der er vanskeligheder med. LP-modellen er en analysemetode der skal skabe forståelse af de parametre som fører til og opretholder adfærds- og læringsproblemer i skolen.

6.4 PPR-psykologers og skolelederes vurderinger

Rådgivning af skolerne er en del af PPR's arbejde om end rammerne for rådgivningen og dermed også PPR-psykologernes vilkår for at rådgive er forskellige. Det rejser spørgsmålet om det rådgivende arbejde som forventet bliver oplevet som et middel til at fremme inklusion. Dette afsnit beskæftiger sig med dette spørgsmål.

PPR-psykologernes vurderinger

Det er bl.a. vigtigt at PPR-psykologerne har kompetence til at kunne rådgive skolerne for at rådgivningen kan virke efter hensigten. I spørgeskemaundersøgelsen blev PPR-psykologerne bedt om at vurdere deres egne kompetencer i forhold til dels at rådgive lærere om didaktiske spørgsmål i forhold til at skabe et inkluderende undervisningsmiljø, dels at udrede en elevs særlige behov. Svarerne viser at de fleste PPR-psykologer har en positiv vurdering af deres egne kompetencer i forhold til at rådgive lærere om didaktiske spørgsmål. 37 % vurderer deres egne evner som gode, og 15 % vurderer dem som rigtigt gode.

Det er dog værd at bemærke at en endnu større del af PPR-psykologerne har en positiv vurdering af deres egne kompetencer til at udrede en elevs særlige behov. Her vurderer 50 % deres kompetencer som gode, og 21 % vurderer dem som rigtigt gode. Tabel 3 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger.

Tabel 3

Hvordan vurderer du dine kompetencer til dels at rådgive lærere om didaktiske spørgsmål i forhold til at skabe et inkluderende undervisningsmiljø, dels at udrede en elevs særlige behov?

	Rådgive lærere (n = 216)	Udrede en elevs særlige behov (n = 216)
Rigtigt gode	15 %	21 %
Gode	37 %	50 %
Overvejende gode	40 %	28 %
Overvejende dårlige	8 %	1 %
Dårlige	1 %	0 %
Rigtigt dårlige	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Der er dermed flere PPR-psykologer som vurderer at de har gode kompetencer i forhold til det mere traditionelle arbejde inden for PPR med udredningen af elevsager end i forhold til rådgivning af skolerne.

Spørgeskemaundersøgelsen viser at PPR-psykologernes ansættelsestid har indflydelse på deres besvarelser af spørgsmålet. Blandt de PPR-psykologer som har været ansat i længere tid, er der flere som vurderer deres evner til at rådgive lærere om didaktiske spørgsmål som gode eller rigtigt gode, i forhold til de PPR-psykologer der har været ansat i knap så lang tid. Tabel 4 viser denne sammenligning.

Tabel 4
PPR-psykologers ansættelsestid set i forhold til deres besvarelser af spørgsmålet: Hvordan vurderer du dine kompetencer i forhold til at rådgive lærere om didaktiske spørgsmål i forhold til at skabe et inkluderende undervisningsmiljø?

Besvarelser af spørgsmålet:	Ansæt 2006-2008 (n = 97)	Ansæt 2000-2005 (n = 69)	Ansæt 1982-1999 (n = 50)
Rigtigt gode	10 %	17 %	20 %
Gode	31 %	38 %	46 %
Overvejende gode	44 %	39 %	32 %
Overvejende dårlige	12 %	6 %	2 %
Dårlige	2 %	0 %	0 %
Rigtigt dårlige	0 %	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt PPR-psykologerne viser også at de PPR-psykologer der har en uddannelse som cand.pæd.psyk., og som derfor ofte tidligere har været folkeskolelærere, i højere grad vurderer deres egne kompetencer positivt end de der har en uddannelse som cand.psyk. – dvs. de som har læst faget psykologi på universitetet.

Disse tendenser genfindes i interviewene med PPR-psykologerne. Her giver flere forholdsvis nyuddannede PPR-psykologer uden lærerbaggrund udtryk for at de er usikre på deres rolle som rådgivere. De oplever – i hvert fald i begyndelsen – at de ikke kan imødekomme egne og skolernes forventninger til dem. De oplever at skulle være eksperter og kunne give svar på alle skolernes spørgsmål. En PPR-psykolog siger:

Der er nogle gange en forestilling om at man kan komme ud og trylle det hele væk (alle vanskelighederne omkring en elev, red.). Usikkerhed og manglende erfaring gjorde at jeg legede ekspert.(...) Det handler om at man skal ud af ekspertrollen.

Nogle af de yngre PPR-psykologer fremhæver at kursUSDeltagelse og hjælp fra kollegaer og supervisorer har gjort opgaven lettere. De er i højere grad blevet i stand til at stille de rigtige spørgsmål frem for at tro at de selv skal kunne give alle svarerne.

Skoleledernes vurderinger

De interviewede skoleledere fra almindelige folkeskoler i de seks kommuner har varierende vurderinger af den rådgivning deres skoler modtager fra PPR. En vurdering der kan udledes af interviewene med skoleledere, er at skolerne gerne vil modtage rådgivning fra PPR. Nogle skoleledere udtrykker at de oplever at skolernes lærere er meget tilfredse med den rådgivning de får fra PPR, og at de kan have stor nytte af den.

En anden – og modsatrettet – vurdering der kan udledes af interviewene, er at samarbejdet ikke altid er velfungerende når PPR-psykologerne rådgiver om undervisningsmiljø og tilrettelæggelse. Det er særligt tilfældet hvis lærerne selv har stor erfaring med arbejdet med elever med særlige behov, mens PPR-psykologerne ikke har undervisningserfaring. En skoleleder siger:

De lærere der har været vant til at rumme mange elever, når de kommer til samtalen med psykologen så har lærerne allerede haft mange overvejelser, og hvis psykologen så giver dem et råd de allerede har prøvet, så føler de deres faglighed bliver ramt.

En tredje vurdering er at rådgivningen kan forøge ventetiden på visitationen. Denne opfattelse giver en skoleleder fra en kommune udtryk for da det er blevet fast procedure at der skal foregå rådgivning og efterfølgende inklusionsarbejde på skolen inden en elev kan visiteres. Skolelederen vurderer at det kan forlænge ventetiden på at blive visiteret i uhensigtsmæssig grad for de børn der har behov for et andet skoletilbud.

En fjerde vurdering er at PPR yder for lidt rådgivning. Nogle skoleledere efterspørger mere rådgivning. En skoleleder siger fx:

Lærerne vil gerne klædes på til at kunne rumme eleverne, men lærerne bliver trætte og magtesløse. De oplever PPR som meget lukket.

Nogle skoleledere erfarer at PPR-psykologerne har mindre tid til at give rådgivning på deres skole nu end før kommunalreformen. En skoleleder siger:

Før sammenlægningen havde vi møde en gang om ugen hvor vi talte om de børn der var i gråzonen. Det er der ikke mere. Psykologen har slet ikke tid til det.

PPR-rådgivningen bliver anset som et middel mod den stadig voksende eksklusion af elever, og det virker derfor uhensigtsmæssigt i de tilfælde hvor skoleledere vurderer at skolerne får mindre PPR-rådgivning nu end før kommunalreformen.

Skolelederne har hermed meget forskellige vurderinger af den vejledning de får fra PPR. Som tidligere beskrevet er der også meget forskellige rammer for vejledningen. I nogle kommuner fungerer vejledningen efter en fast procedure. I andre kommuner er det mere op til den enkelte PPR-psykolog og den enkelte skole at planlægge præcis hvordan vejledningen skal finde sted og indholdet af den.

6.5 Opsummering

PPR-psykologernes rådgivning og vejledning til skoler om nye synsvinkler, forståelsesformer og løsningsforslag som støtte for de voksne der omgiver den enkelte elev bliver anset som et middel mod den stadig større stigning i andelen af elever der modtager vidtgående specialundervisning – ikke mindst udskillelsen af elever med særlige sociale og emotionelle behov.

Undersøgelsen giver et billede af to forskellige måder visitationsprocessen kan være tilrettelagt på i forhold til den rådgivning der foregår inden og i forbindelse med at en elev bliver henvist til den vidtgående specialundervisning. Enten er rådgivningen en klar forudsætning for at kunne sende indstillingen, hvilket er blevet besluttet på kommunalt niveau, eller rådgivningen er en praksis der eventuelt kan udspille sig fordi der ikke er faste procedurer herfor. Rådgivningen foregår enten på møder hvor udelukkende PPR-psykologen og læreren deltager, eller på møder hvor også andre faggrupper deltager.

Rådgivning af lærere og skoler udgør hermed en integreret del af PPR-psykologernes arbejdstid. Overordnet set er der flere PPR-psykologer der vurderer at de har gode kompetencer til det mere traditionelle arbejde i PPR i form af udredning og visitation, end PPR-psykologer der vurderer at de har gode kompetencer til rådgivning. PPR-psykologer der har været ansat i længere tid, og som har en uddannelse som cand.pæd.psyk. og dermed ofte lærerbaggrund har mere positive vurderinger af deres kompetencer end de PPR-psykologer der ikke har denne uddannelsesbaggrund og erfaring.

Skolelederne har også meget forskellige vurderinger af vejledningen som spænder fra en vurdering af at vejledningen ikke altid er velfungerende og nogle gange forsinker en nødvendig visitationsproces, til en vurdering af at vejledningen er nyttig for lærerne, og en efterspørgsel efter

endnu mere vejledning. Undersøgelsen peger hermed på at det konsultative arbejde bliver anvendt som et middel til at fremme inklusion, men der er forskellige rammer for arbejdet og forskellige vurderinger af hvordan det udføres.

Opmærksomhedspunkt i forhold til PPR-psykologernes arbejde med rådgivning og konsultativt arbejde:

- Når PPR-psykologerne skal indgå i rådgivning af skolerne, er det vigtigt at sikre at de har eller får den nødvendige kompetence til dette, og at der sker en forventningsafstemning med skolerne om hvordan PPR-psykologerne kan bidrage med rådgivning.

7 PPR-vurdering og forslag om undervisningstilbud

Når en indstilling om vidtgående specialundervisning er sendt til PPR, skal der udarbejdes en PPR-vurdering. I de seks casekommuner sendes vurderingen til et visitationsudvalg. Dette kapitel stiller skarpt på en bestemt forskel i PPR-vurderingerne til visitationsudvalgene, nemlig forskellen på om de indeholder forslag om undervisningstilbud eller ej, og hvad konsekvenserne af de to forskellige typer af vurderinger er.

Kapitlet giver først en beskrivelse af baggrunden for beslutningen om undervisningstilbud og dernæst en præsentation af PPR-vurderinger og de to forskellige typer af vurderinger.

7.1 Baggrund

Før kommunalreformen var proceduren som nævnt at kommunen kunne henvise en elev til den vidtgående specialundervisning, mens amterne havde ansvaret for det nærmere indhold af elevens undervisningstilbud efter forhandlinger med kommunen. I amterne var der ansat konsulenter e.l. som havde kendskab til og kontakt med de amtslige undervisningstilbud, dvs. de forskellige specialklasser og specialskoler.

Efter reformen har det været op til kommunerne selv at løse opgaven med at finde det rette undervisningstilbud til eleverne, enten inden for egen kommune eller i samarbejde med andre kommuner. Formelt er det kommunalbestyrelsen som træffer beslutningen om undervisningstilbuddet hvis det foregår i den overvejende del af undervisningstiden. Ifølge regelgrundlaget skal beslutningen om undervisningstilbud fremgå af PPR-vurderingen når den afgivende skole og forældrene modtager den.

I de seks casekommuner har man valgt at nedsætte visitationsudvalg som træffer beslutningen om undervisningstilbuddet, jf. kapitel 8. PPR-psykologerne sender deres PPR-vurderinger til disse udvalg.

7.2 To modeller

PPR-vurderingerne er baseret på flere kilder. Vurderingerne er fx baseret på relevante pædagogiske beskrivelser af den pågældende elev udarbejdet af elevens lærere og eventuelle andre fagpersoner tilknyttet eleven. Desuden vil PPR-psykologens egne test af eleven indgå i vurderingen. Testen bidrager til at give et billede af elevens faglige og sociale kompetencer og potentialer. Derudover kan eventuelle undersøgelser fra børnepsykiatrisk afdeling indgå i vurderingen.

Som fremhævet i kapitel 4 er PPR-enhederne stadig i processen med at danne en ensartet praksis efter kommunalreformen. Interviewene med PPR-psykologer og kommunale ledere peger på at et af elementerne i den fælles praksis også er at få ensartet PPR-vurderingerne, hvilket de endnu ikke er alle steder. Forskellene kan fx ligge i den sproglige formulering og opbygningen af vurderingen. En PPR-psykolog fortæller:

Jeg har et eksempel fra en specialklasse hvor jeg har læst en anden PPR-psykologs vurdering igennem. Jeg fik det indtryk at eleven var meget godt begavet, indtil jeg så tallene fra testen, og så fik jeg øje på hvor dårlig hun var.

Der har været forskel på hvilke undervisningstilbud kommunerne har haft tradition for at henvise til. Det kan fx være i forhold til om man har haft tradition for at henvise til amtslige tilbud, såsom specialskoler, eller om man har forsøgt at beholde eleverne i kommunale tilbud.

Mellem casekommunerne er der overordnet set forskel på om den PPR-vurdering den enkelte PPR-psykolog afgiver til visitationsudvalget, indeholder et forslag om undervisningstilbud eller ej.

Psykologerne foreslår et undervisningstilbud

Praksis i nogle kommuner er at PPR-psykologerne i deres PPR-vurderinger til kommunens visitationsudvalg stiller forslag om et eller to undervisningstilbud. En udfordring ved denne praksis er ifølge interviewene med PPR-psykologerne om den enkelte PPR-psykolog har tilstrækkeligt kendskab til de relevante undervisningstilbud – ikke kun i deres egen kommune, men også i de omkringliggende kommuner.

Der er forskel på om de interviewede PPR-psykologer selv vurderer at de har det nødvendige overblik. En tendens er at PPR-psykologerne vurderer at de til dels har overblikket over undervisningstilbuddene i deres egen kommune, men ikke i de omkringliggende kommuner. En PPR-psykolog siger det sådan:

Inden for kommunen er det let at have et overblik. Men uden for er det svært. Man kender mest dem (de undervisningstilbud, red.) man tidligere har brugt.

En anden tendens er at den nye kommune efter sammenlægningen er blevet så stor og kompleks at PPR-psykologerne selv ikke inden for deres egen kommune har tilstrækkeligt kendskab til undervisningstilbuddene. En PPR-psykolog siger:

Vi (i PPR-gruppen, red.) burde have været på en bustur rundt for at se alle de tilbud der er efter vi blev sammenlagt – men det har vi aldrig været. Vi kender ikke alle undervisningstilbuddene. Det ville hjælpe at få nogle billeder i hovedet. Jeg har ikke været der. Det ville hjælpe at have fået en ordentlig præsentation af stederne.

Interviewene peger på at der er forskellige måder hvorpå PPR-enhederne forsøger at sikre at forslag om undervisningstilbud bliver stillet på kvalificeret vis selvom den enkelte PPR-psykolog ikke har det samlede overblik over de forskellige tilbud. En kommune har valgt at alle PPR-vurderingerne skal drøftes på PPR-psykologernes fælles møder. Her har den enkelte psykolog mulighed for at få sparring på hvad der er det mest hensigtsmæssige undervisningstilbud i den pågældende situation. Derudover fremhæver de interviewede PPR-psykologer at de forhører sig om undervisningstilbud ved at kontakte deres leder, ved at kontakte en PPR-psykolog som kender de relevante undervisningstilbud, eller ved at kontakte de enkelte skoler.

Desuden er PPR-psykologernes undervisningsforslag netop karakteriseret ved at være forslag. Visitationsudvalget kan vælge at give eleven et andet undervisningstilbud end det foreslåede. Forældrene bliver oftest informeret om det undervisningstilbud PPR-psykologerne foreslår i PPR-vurderingen. De interviewede PPR-psykologer fortæller at de gør forældrene opmærksomme på at der kun er tale om forslag. Visitationsudvalget træffer den endelige afgørelse. Det kan betyde at eleven får et andet undervisningstilbud end det som PPR-vurderingen foreslår.

Visitationsudvalget foreslår undervisningstilbuddet

Praksis i andre kommuner er at PPR-psykologerne ikke foreslår undervisningstilbud. De skal udelukkende beskrive elevens særlige behov i PPR-vurderingen. Ifølge interviewene er en af begrundelserne for at vælge denne model bl.a. at forældrene ikke skal få stillet et undervisningstilbud i sigte som de måske alligevel ikke får når visitationsudvalget har set på sagen. At stå i en sådan situation kan også give forældrene anledning til at klage over afgørelsen. En anden begrundelse er at overblikket over undervisningstilbud i højere grad kan være samlet i visitationsudvalget end hos den enkelte PPR-psykolog.

En udfordring ved denne model er i de tilfælde hvor PPR-psykologen har en tydelig ide om hvilket tilbud forældrene ønsker, og som passer til eleven, for da kan PPR-psykologen ikke give forslag om undervisningstilbuddet i sin vurdering. Interviewene peger på at der er flere måder at imødekomme denne udfordring på. Forældre har fx mulighed for selv skriftligt at gøre udvalget op-

mærksom på det undervisningstilbud de ønsker. PPR-psykologen kan også mere uformelt give forslag om undervisningstilbud til fx sin leder hvis denne er en del af visitationsudvalget.

En anden udfordring ved denne type vurdering er at forældrene skal vente på visitationsudvalgets afgørelse før de kender undervisningstilbuddet, og de kan derfor ikke se og vurdere et relevant undervisningstilbud tidligere i processen. En PPR-psykolog siger:

Det tager lang tid at finde ud af hvad barnet skal, og så handler det om at holde forældrene hen. Det tager lang tid. Kan forældrene besøge stedet? "Nej, det kan I ikke, for jeg ved ikke hvor I skal hen."

Forældrene kan derfor først se det konkrete undervisningstilbud når visitationsudvalget har truffet afgørelse om det. Dvs. at forældrene først på dette tidspunkt får mulighed for at vurdere om de er enige i valget af det pågældende sted.

Generelle vurderinger af overblik over undervisningstilbud

De to ovenstående typer af vurderinger har sat fokus på PPR-psykologernes inddragelse i forslagene om undervisningstilbud. I spørgeskemaundersøgelsen er PPR-psykologerne blevet spurgt om deres rolle i denne proces. Her viser det sig at 13 % af PPR-psykologerne foreslår undervisningstilbud alene, 71 % foreslår undervisningstilbud i samarbejde med andre, mens 16 % slet ikke er involveret i at foreslå undervisningstilbud. Tabel 5 viser PPR-psykologernes besvarelser af dette spørgsmål.

Tabel 5

Hvilket udsagn stemmer bedst overens med hvem der foreslår undervisningstilbuddet til eleven? (n = 221)

Jeg foreslår undervisningstilbud alene	13 %
Jeg foreslår undervisningstilbud i samarbejde med andre	71 %
Jeg er ikke involveret i at foreslå undervisningstilbud	16 %
I alt	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Tabellen viser at flest PPR-psykologer svarer at de foreslår undervisningstilbuddet i samarbejde med andre.

Som det fremgår af figur 5 viser spørgeskemaundersøgelsen endvidere at flere af PPR-psykologerne mener at amtet havde et bedre overblik over specialundervisningstilbud end kommunerne har i dag. Undersøgelsen viser at:

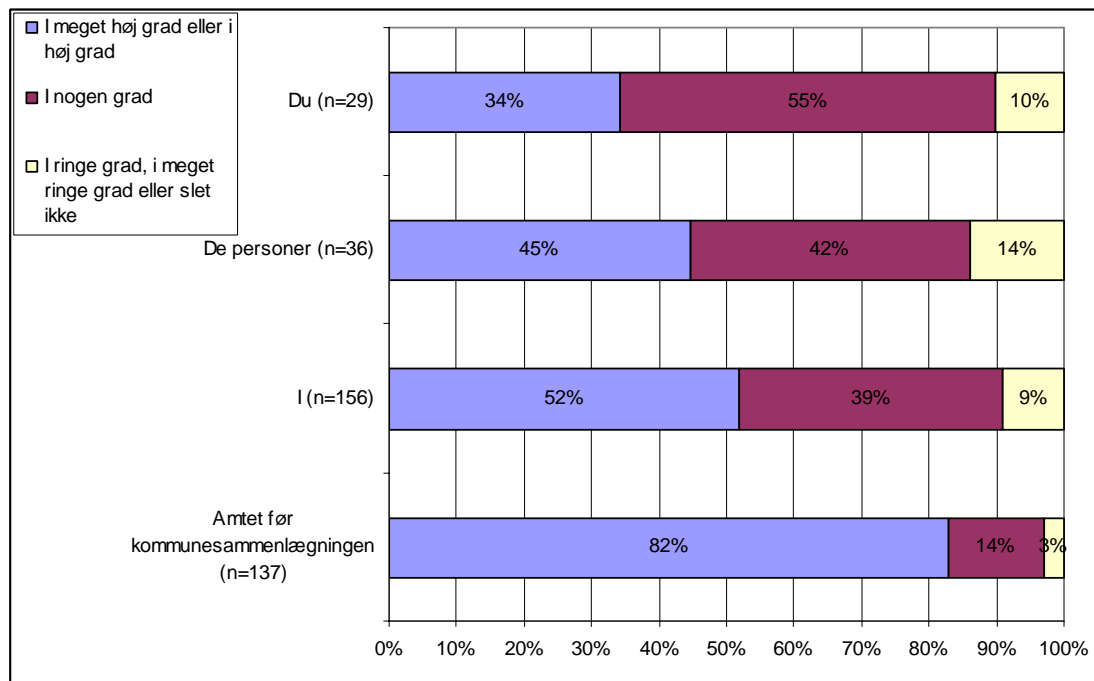
- 82 % af PPR-psykologerne vurderer at amtet i meget høj grad eller i høj grad havde et overblik over de amtslige specialundervisningstilbud
- 52 % af de PPR-psykologer som foreslår specialundervisningstilbud i samarbejde med andre, vurderer at de samlet i meget høj grad eller i høj grad har et overblik over specialundervisningstilbud i både egen kommune og de omkringliggende kommuner
- 45 % af de PPR-psykologer som ikke er involveret i at foreslå specialundervisningstilbud, vurderer at de personer der har ansvar for opgaven, i meget høj grad eller i høj grad har et overblik over specialundervisningstilbud i både egen kommune og de omkringliggende kommuner.
- 34 % af de PPR-psykologer som foreslår specialundervisningstilbud alene, vurderer at de i meget høj grad eller i høj grad har et overblik over de specialundervisningstilbud der er i både egen kommune og de omkringliggende kommuner.

For de to sidst nævnte kategoriers vedkommende gøres der opmærksom på at det er forholdsvis få PPR-psykologer som svarer på spørgsmålene, henholdsvis 29 og 36 personer, hvilket gør resultaterne mere usikre.

Figur 5

1) I hvilken grad har du/de personer/I* et overblik over specialundervisningstilbud i både egen og omkringliggende kommuner?

2) I hvilken grad vurderer du at amtet før kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2007 havde et overblik over amtslige specialundervisningstilbud til børn som skulle modtage vidtgående specialundervisning? **



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

*PPR-psykologerne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet stillet spørgsmålet med den tiltaleform som var relevant for dem, alt efter hvordan de besvarede spørgsmålet i tabel 5 om hvem der foreslår undervisningstilbuddet.

**Udelukkende de PPR-psykologer som har været ansat før kommunalreformen, er blevet stillet dette spørgsmål.

Der er hermed en større andel af PPR-psykologerne som mener at amtet havde et bedre overblik over specialundervisningstilbud end kommunerne har i dag. Desuden er der en større andel af de PPR-psykologer der enten foreslår undervisningstilbud i samarbejde med andre, eller som er ansat i kommuner hvor andre personer foreslår undervisningstilbuddet, som oplever at der er et godt overblik over undervisningstilbuddene, end blandt PPR-psykologerne der selv foreslår dem.

Interviewene peger på at det er meget forskelligt om der er stillet redskaber til rådighed som giver et overblik over tilbuddene i kommunerne. I nogle kommuner er der ikke skabt et samlet

overblik, mens der fx i Region Hovedstaden er oprettet en hjemmeside som giver et overblik over regionens specialundervisningstilbud og en præsentation af de enkelte tilbud. Nedenstående tekstboks forklarer nærmere om denne hjemmeside.

www.spuvo.dk – et overblik over undervisningstilbud

I Region Hovedstaden er der oprettet en hjemmeside som giver overblik over alle regionens specialundervisningstilbud til alle interesserede, herunder de relevante myndigheder og forældrene. Hjemmesiden har forskellige søgefunktioner, bl.a. kan man søge via kort og henvisningstype og på den måde finde frem til de relevante undervisningstilbud. For hvert undervisningstilbud er der en kort beskrivelse af tilbuddet, herunder en mere eller mindre udfoldet beskrivelse af tilbuddets pædagogiske indhold, det eller de klassetrin tilbuddet omfatter, tilbuddets kontaktperson og prisen for en undervisningsplads på skolen.

7.3 Opsummering

Tidligere var det amtets opgave at pege på undervisningstilbud til børn i den vidtgående specialundervisning efter forhandlinger med kommunen. Nu skal kommunerne selv pege på relevante undervisningstilbud. Undersøgelsen viser at flere PPR-psykologer vurderer at amtet havde et bedre overblik over undervisningstilbuddene end kommunerne har i dag.

I de seks casekommuner har man valgt at et visitationsudvalg skal træffe afgørelser om undervisningstilbuddene på baggrund af PPR-vurderinger. Denne undersøgelse peger på at der er forskel på om PPR-vurderingen til visitationsudvalget skal indeholde forslag om undervisningstilbud til eleven eller ej. Der er udfordringer ved begge typer af vurderinger. Når PPR-psykologerne skal stille forslag om undervisningstilbud, kan udfordringen bestå i om PPR-psykologerne har det nødvendige overblik. Der er forskellige måder hvorpå man forsøger at sikre at forslaget om undervisningstilbud bliver stillet på kvalificeret vis selvom den enkelte PPR-psykolog ikke har det nødvendige overblik. Det kan enten være ved at beslutte at alle PPR-vurderinger skal drøftes samlet i PPR-enheden, eller ved at den enkelte PPR-psykolog selv kontakter leder, kollegaer eller skoler for at få viden om de forskellige undervisningstilbud. En anden konsekvens af denne type praksis kan være at forældrene på baggrund af PPR-vurderingen har en forventning om at få et bestemt undervisningstilbud, men af visitationsudvalget får et andet. Det kan give forældrene grundlag for at starte en klagesag.

En konsekvens af at undervisningstilbuddet ikke skal fremgå af PPR-vurderingen, men først af visitationsudvalgets endelige tilbud, er at forældrene først sent i processen får kendskab til hvilket

undervisningstilbud de får. Undersøgelsen peger dog på at hvis forældrene har ønske om et bestemt undervisningstilbud, kan det godt formidles til visitationsudvalget.

Opmærksomhedspunkter i forhold til PPR's organisering af arbejdet med at foreslå undervisningstilbud i relation til overblik og forældreinddragelse:

- Der synes at være behov for at sikre at der er et samlet overblik over specialundervisningstilbuddene i de enkelte kommuner. Dette overblik bør de fagpersoner der foreslår og beslutter undervisningstilbud, have.
- Når det udelukkende er et visitationsudvalg som foreslår undervisningstilbud på baggrund af en PPR-vurdering, kan det være nødvendigt at overveje måder hvorpå forældrene kan blive inddraget i valget af undervisningstilbud på et tidligere tidspunkt i processen.

8 Visitationsudvalg

Efter at PPR-psykologerne har udarbejdet PPR-vurderingerne, sender de dem til visitationsudvalgene i de seks casekommuner. Visitationsudvalgene har meget forskellig sammensætning i de enkelte kommuner. Dette kapitel sætter fokus på visitationsudvalgenes sammensætning. Kapitlet har primært fokus på hvilken betydning modtagerskolernes deltagelse i udvalget kan have for beslutningen om hvilke undervisningstilbud eleverne modtager. Desuden beskæftiger kapitlet sig med organiseringen af visitationsudvalgsmøderne, og hvilken betydning det har for ventetiden på den vidtgående specialundervisning. Kapitlet afsluttes med et afsnit om forældrene underrettes om deres klageadgang i forbindelse med visitationsudvalgenes afgørelse om undervisningstilbud.

8.1 Medlemmer af visitationsudvalg

I alle seks casekommuner er det besluttet at et visitationsudvalg skal træffe afgørelse om hvilket undervisningstilbud eleverne skal have.

Visitationsudvalgene har forskellig sammensætning i alle seks kommuner. Hermed er det forskelligt hvilke aktørgrupper der har beslutningskompetencen i forhold til elevernes undervisningstilbud i de forskellige kommuner. Derudover er der forskel på antallet af visitationsudvalg. I en kommune er der ét udvalg som varetager alle sager, mens der i en anden kommune er op til otte forskellige udvalg.

Interviewene blandt de kommunale ledere i casekommunerne peger også på at lederne i nogle kommuner stadig overvejer om visitationsudvalgene kan organiseres mere hensigtsmæssigt, fx i forhold til deres sammensætning og hvor ofte de skal behandle visitationer.

For at illustrere bredden i visitationsudvalgenes sammensætning vil vi her nævne nogle eksempler på medlemsgrupper. Fx er der ledere fra PPR-enhederne i alle udvalgene. I de fleste af kommunerne deltager skolechefen i visitationsudvalget og har bevillingskompetencen. I en kommune ligger bevillingskompetencen hos PPR-enheten, og her deltager skolechefen ikke i visitationsudvalget.

I nogle af casekommunerne har man valgt at et antal repræsentanter fra skoleledelserne i kommunerne skal indgå i visitationsudvalget. Baggrunden for at vælge denne organisering er forsøget på at gøre skoleledelserne medansvarlige for de beslutninger der træffes. Sagsbehandlere eller socialforvaltningen er også repræsenteret i nogle af casekommunernes udvalg for at sikre et helhedssyn på barnet. I en kommune har man valgt at have deltagelse af en tidligere amtslig skolekonsulent i visitationsudvalget netop for at sikre et tilstrækkeligt overblik over undervisningstilbuddene, jf. problematikken i kapitel 7. I en anden kommune er det valgt at en økonomisk konsulent skal indgå i udvalget for at sikre den økonomiske styring af området.

I nogle af de kommuner som er opdelt i distrikter, er der både decentrale og centrale visitationsudvalg. Arbejdsfordelingen mellem udvalgene kan fx være at alle sagerne først behandles i de decentrale udvalg. De sager der vedrører tidligere amtslige undervisningstilbud, behandles derefter i det centrale udvalg.

Specialundervisningstilbuddenes tilstedeværelse i visitationsudvalget

En af de forskelle som træder frem i forhold til sammensætningen af medlemmer i visitationsudvalget, er om de enkelte specialundervisningstilbud inden for den enkelte kommune er repræsenteret i visitationsudvalget. Interviewene peger på at dette kan have betydning for hvordan eleverne placeres i undervisningstilbuddene.

I én type visitationsudvalg er det valgt at specialundervisningstilbuddene i kommunen skal udgøre en betydelig del af udvalgene. Det er særligt fremtrædende i en af casekommunerne. Her er der flere forskellige visitationsudvalg. Den enkelte elevs særlige behov har betydning for hvilket udvalg der behandler den enkelte elevs konkrete sag. De kommunale ledere begrundede denne organisering med at visitationsudvalget dermed på et mere solidt grundlag kan tage stilling til præcis hvilket undervisningstilbud der gavner eleven bedst. Dette er i modsætning til tidligere hvor visitationsudvalget i højere grad fulgte PPR-psykologens forslag om undervisningstilbud. En kommunal leder siger:

En af de store fordele ved den måde vi har gjort det på, er at man kan sige at visitationen skal tage sig af den henvisning der kommer, og derfor tage stilling til om det skal være det mest eller mindst indgribende for barnet. Før var det (visitationsudvalget, red.) mere en slags efterretningskontor.

Lederne af de relevante specialskoler og -klasser oplever at organiseringen kan have hensigtsmæssig indflydelse på og føre til god dialog om det bedst egnede undervisningstilbud for den enkelte elev. Dialogen har også fokus på om det er muligt at enkeltintegrere eleverne. En specialskoleleder fortæller:

(Med vores deltagelse i visitationsudvalget, red.) er vi faglige "udtalere" for hvert eneste barn der kommer ind på vores specialskole. Det synes vi har givet en god kvalitet i tingene, forstået på den måde at børnene i højere grad får de rigtige tilbud. (...) Kommunen har gruppeordninger både inden for den ene og den anden type (samme typer af særlige behov som specialskolen repræsenterer, red.). Og der sidder vi så rundt om bordet og tager stilling til om barnet kan profitere af at være tæt på normalmiljøet. Så snakker vi om det er enkeltintegration eller gruppeordning – eller om barnet skal på specialskole. Og det har vi egentlig meget veldefineret. Vores holdning er at kan eleverne være tæt på normalklassemiljøet, så skal de være det. (...) Vi har det mest sådan at de andre tager stilling til om de kan noget med barnet. Hvis ikke de kan det, så må det være en specialskole.

Erfaringer fra en anden specialskole peger dog på at den form for konstruktiv dialog kan kræve en veldefineret ansvarsfordeling mellem undervisningstilbuddene så der ikke opstår konkurrence om at tiltrække elever til eget undervisningstilbud.

I en anden type visitationsudvalg er det valgt at lederne af specialundervisningstilbud i kommunen kan deltage i udvalgets møder, men uden at have beslutningskompetence.

I en tredje type visitationsudvalg indgår skolelederne fra specialundervisningstilbuddene ikke i visitationsudvalget. Interviewene med skoleledere og kommunale ledere peger på at det kan betyde at der placeres elever i specialundervisningstilbuddene som skolen ellers ville have fravalgt. En specialskoleleder siger:

Her er der en forandring fra amtets tid, før var det en løbende proces hvor man tog det alvorligt hvad skoleforstanderen sagde. Nu er der ikke respekt om hvad jeg mener mere. Jeg havde en elev som jeg sagde nej til. Visitationsudvalget ignorerede det og sagde han skulle ind. (...) I amtets tid havde vi papirerne på eleven og diskuterede om vi (skolen, red.) kunne gøre noget for det her barn. Nu ligger beslutningen i visitationsudvalget.

I forhold til denne problematik mener nogle af de kommunale ledere at de tidligere amtslige specialundervisningstilbud kan være for selektive i vurderingen af hvilke elever de vil optage. En kommunal leder siger:

Til de der har et specielklassejerskab, bliver vi nødt til at sige: det her (undervisningstilbuddet, red.) er kommunalt. Jeg havde en pige hvor jeg var inde omkring fem skoler hvor skolerne afviste. Sagen kom i visitationsudvalg, og det tog en beslutning om hvor pigen skulle hen, og så skete der noget.

I denne kommune er skolerne ikke repræsenteret i visitationsudvalget. Udvalget valgte at placere den pågældende elev i en af kommunens specialklasser som i første omgang ikke vurderede hende som en del af deres målgruppe. Interviewene peger hermed på at specialundervisningstilbuddene i kommunerne har meget forskellig grad af indflydelse på beslutningerne om placering af elever. En forskel der bl.a. ligger i den forskellige måde visitationsudvalgene er sammensat på. Det skal bemærkes at andre organisationsformer end netop sammensætningen af visitationsudvalg sandsynligvis også kan give specialundervisningstilbuddene indflydelse på beslutninger om elever skal placeres på deres skole.

8.2 Visitationstidspunkt

Hyppigheden af visitationer til den vidtgående specialundervisning har indflydelse på ventetiden på specialundervisningen.

Før kommunalreformen arbejdede amterne ud fra et årshjul for behandlingen af sager til den vidtgående specialundervisning. Der var fastsat en dato for hvornår kommunerne skulle sende deres henvisninger til den vidtgående specialundervisning til amtet, og for hvornår amtet havde behandlet henvisningerne. Kommunernes henvisningsfrist lå oftest i slutningen af kalenderåret, og amternes tilbagemeldingsfrist lå i begyndelsen af det følgende forår. Eleverne begyndte på deres specialundervisningstilbud det efterfølgende skoleår. Dermed kan man sige at der var en ventetid indlejret i systemet. Behovet for et andet undervisningstilbud skulle være formidlet til PPR mindst et halvt år – oftest længere – før eleverne kunne modtage dette. Det var vel og mærke efter en proces hvor de enkelte skoler igennem længere tid havde haft særlig fokus på den enkelte elev. Før kommunalreformen var denne procedure med til at sikre at amtet havde et samlet overblik over behovene inden fordelingen af pladserne på de amtslige institutioner fandt sted.

Interviewene og oplysninger i redegørelserne fra de seks casekommuner viser at disse kommuner også opererer med årshjul og tidsfrister for indstillinger til det efterfølgende skoleårs vidtgående specialundervisning. Nogle kommuner opererer dog også med mere løbende visitationer.

Kommunernes årshjul minder i store træk om de tidligere i amterne. Tidsfristerne for indstillingerne ligger oftest i november og december, og visitationsudvalgene giver tilbagemelding på undervisningstilbuddene i løbet af foråret.

Interviewene og redegørelserne viser som nævnt også at nogle kommuner – som supplement til årshjulet – arbejder med en mere fleksibel visitationspraksis i løbet af året. I en kommune er der fx visitationsmøde hver 14. dag. Hovedparten af visitationerne foregår efter den fastsatte procedure i årshjulet. Opstår der sager i løbet af året, kan de blive behandlet løbende, og eleverne kan få et andet undervisningstilbud. Interviewene med de kommunale ledere i denne kommune tyder

på at løbende visitationer kræver et særligt godt overblik over kapaciteten i de enkelte undervisningstilbud og kommunens økonomiske ressourcer på området. En anden kommune har nedsat et ad hoc-visitationsudvalg der behandler de akutte sager. Ifølge interviewene med de kommunale ledere i denne kommune kan udvalget ikke nødvendigvis sikre at eleverne med det samme får det undervisningstilbud de skal have efter sommerferien. Udvalget kan i stedet sørge for at eleverne i mellemtiden får et så hensigtsmæssigt undervisningstilbud som muligt.

Når der ikke er mulighed for en løbende visitationsproces, er der tale om mindst et halvt års ventetid på skift mellem undervisningstilbud. Interviewene med forældre og specialskoleledere tyder på at ventetiden kan få meget u hensigtsmæssige konsekvenser for eleverne fordi de mister vigtig tid til læring og udvikling. En leder fra en specialskole for elever med særlige sociale og emotionelle behov – hvortil der er visitationer en gang om måneden – vurderer fx at den løbende visitationsproces er vigtig dels for elevernes trivsel og læring, dels i arbejdet med inklusion af denne gruppe af elever. Specialskolelederen siger:

Vi har visitation til skolen en gang om måneden – det er vi nødt til at have med disse sager. Det er vi nødt til med disse børn – de kan enten være indadvendte eller vrede. Børnene bliver slet ikke til at styre (i normalundervisningen, red). Det er en vigtig del af konceptet at hvis børnene har behov for det, så skal de ind på skolen så hurtigt som muligt. Ligesom vi arbejder med at få dem ud af vores skole. Det skal ske lige når børnene er klar til at kunne tåle den almindelige skole igen.

Forældrenes erfaringer viser ligeledes at det er meget u hensigtsmæssigt for eleverne at blive i undervisningstilbud der passer dårligt til dem. Det uddybes i afsnit 12.2.

8.3 Oplysning om ret til at klage

Når visitationsudvalget har truffet beslutning om undervisningstilbud, skal forældrene og skolen orienteres skriftligt. Forældre til elever der modtager specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden, har klageadgang, jf. kapitel 3. Ifølge regelgrundlaget skal forældrene oplyses skriftligt om deres klageadgang. Det empiriske materiale peger på at dette sker i nogle casekommuner. Det er dog ikke alle casekommuner der endnu har en fast procedure for den skriftlige information om klageadgang. En PPR-psykolog siger fx:

Vi var gode til det med klagevejledningen (i den tidligere kommune, red.). Men vi er endnu ikke nået til det her.

Det medvirker i denne konkrete kommune til at forældrene ikke får den skriftlige information de har krav på. Interviewene tyder på at nogle forældre i de andre kommuner heller ikke er klar over

deres ret til at klage. På spørgsmålet om de var blevet oplyst om deres klageadgang, svarer en forælder fx følgende:

Findes der sådan en? Vi får jo ikke nogen papirer, så hvor skulle vi vide det fra?

Ifølge regelgrundlaget skal forældrene have en skriftlig klagevejledning. Det er derfor nødvendigt at skabe procedurer som sikrer at forældrene får klagevejledningerne.

8.4 Opsummering

De seks casekommuner har nedsat visitationsudvalg til at træffe beslutninger om undervisningstilbuddene. Undersøgelsen tyder på at kommunernes visitationsudvalg har meget forskellig sammensætning. Undersøgelsen viser bl.a. en forskel med hensyn til om specialundervisningstilbuddene er repræsenteret i udvalgene og har en del af beslutningskompetencen. Undersøgelsen viser at det kan have betydning for hvordan eleverne bliver placeret. Det kan øge risikoen for fejlplacering af en elev hvis specialundervisningstilbuddene ikke er inddraget i visitationen. Denne inddragelse kan sikres ved at specialundervisningstilbuddene er repræsenteret i visitationsudvalgene, men inddragelsen af undervisningstilbuddene kan sandsynligvis også organiseres på anden vis.

Før kommunalreformen var der faste tidsfrister for kommunernes henvisninger af elever til vidtgående specialundervisning til amterne. Det gav en indlejret ventetid i systemet fordi eleverne oftest skulle indstilles til den vidtgående specialundervisning mindst et halvt år før de kunne modtage undervisningstilbuddet. Undersøgelsen viser at der overordnet er to måder hvorpå kommunerne organiserer visitationsprocessen i den henseende. Den ene er at operere med årshjul der minder om amternes tidsplaner. Den anden er at supplere årshjulet med mere løbende visitationer. De mere løbende visitationer kan medvirke til at sikre at eleverne hurtigere får hensigtsmæssige undervisningstilbud.

Når der er truffet beslutning om undervisningstilbud, skal forældrene ifølge regelgrundlaget informeres om deres ret til at klage. Undersøgelsen tyder på at det endnu ikke er fast procedure i alle casekommunerne at forældrene får skriftlig information om dette. Det er naturligvis vigtigt at der skabes procedurer som sikrer at alle forældre altid får information om deres klageadgang.

Opmærksomhedspunkter i forhold til beslutningen om undervisningstilbud:

- Det er vigtigt at være opmærksom på at de enkelte specialundervisningstilbud får indflydelse på beslutninger om placering af elever i undervisningstilbuddet for dermed at undgå uhenigtsmæssige placeringer.

- I organiseringen af arbejdet omkring PPR-vurderingen og i visitationsudvalgene er det vigtigt at være opmærksom på hvordan ventetiden på undervisningstilbud i den vidtgående specialundervisning kan minimeres.
- Det skal sikres at alle forældre får en skriftlig klagevejledning som de ifølge regelgrundlaget har krav på, i forbindelse med beslutningen om undervisningstilbud.

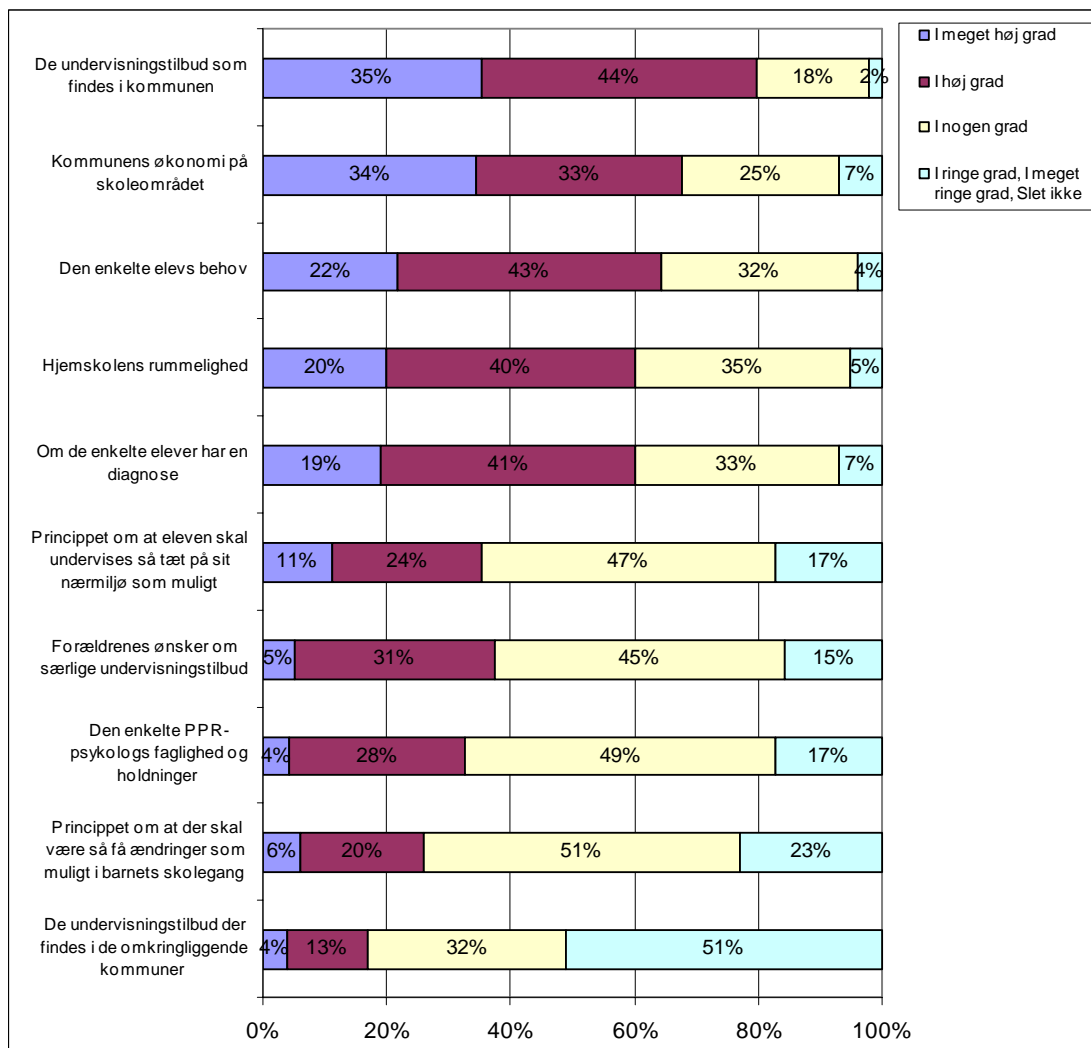
9 Parametre der påvirker valg af undervisningstilbud

I visitationsprocessen bliver det besluttet hvilke undervisningstilbud eleverne skal have. En række parametre ud over elevens særlige behov har betydning for det undervisningstilbud eleverne får. Dette kapitel har særligt fokus på to af disse. Det ene parameter omhandler de undervisningstilbud der er til rådighed. Det andet drejer sig om kommunernes økonomi på området.

Kapitlet falder overordnet i tre dele. Første del gengiver PPR-psykologernes spørgeskemabesvarelser af hvilke parametre der har betydning for hvilke undervisningstilbud eleverne får. Anden del sætter fokus på betydningen af hvilke undervisningstilbud der er til rådighed i de enkelte kommuner. Tredje del handler om betydningen af kommunernes økonomi på området ved først at beskrive økonomiens rolle i kommunernes arbejde med det vidtgående specialundervisningsområde og dernæst belyse økonomiens rolle i det psykologifaglige arbejde.

9.1 PPR-psykologernes vurderinger

Der kan være mange parametre der indvirker på hvilket undervisningstilbud elever i den vidtgående specialundervisning modtager. PPR-psykologerne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at vurdere i hvilken grad de oplever at forskellige parametre har betydning for hvilket undervisningstilbud elever får tilbudt i den vidtgående specialundervisning. Figur 6 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger.

Figur 6**I hvilken grad oplever du at følgende parametre har betydning for hvilket undervisningstilbud elever får tilbudt i den vidtgående specialundervisning? (n = 217)**

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Figuren viser at det er forskelligt hvor stor en andel af PPR-psykologerne der vurderer at de forskellige parametre har betydning. Men i forhold til ni ud af ti parametre vurderer over halvdelen af PPR-psykologerne at de i meget høj grad, i høj grad eller i nogen grad har betydning for hvilket

undervisningstilbud eleverne får i den vidtgående specialundervisning. Dvs. at en stor del af PPR-psykologerne vurderer at beslutningerne om undervisningstilbud bliver påvirket af mange forskellige parametre, og dermed at beslutningsgrundlaget er yderst komplekst. Det synes dermed ikke kun at dreje sig om elevernes særlige behov.

Det er særligt interessant at bemærke at henholdsvis 79 % og 67 % af PPR-psykologerne vurderer at henholdsvis de undervisningstilbud der findes i kommunen, og kommunens økonomi på området i meget høj grad eller i høj grad har betydning for hvilket undervisningstilbud eleverne modtager. Til sammenligning svarer 65 % at den enkelte elevs behov i meget høj grad eller i høj grad har betydning for hvilket undervisningstilbud eleverne modtager.

Der er andre parametre som det er relevant at fremhæve. Fx vurderer 60 % af PPR-psykologerne at hjemskolens rummelighed i meget høj grad eller i høj grad har betydning for hvilket undervisningstilbud eleverne får. PPR-psykologernes svar sætter her fokus på spørgsmålet om nogle skoler kan rumme flere typer af børn end andre. Hermed er der også fokus på om afgørelsen om at en elev skal henvises til vidtgående specialundervisning, bl.a. afhænger af det læringsmiljø eleverne indgår i på det pågældende tidspunkt.

Der er også 60 % af PPR-psykologerne som vurderer at det i meget høj grad eller i høj grad har betydning for hvilket undervisningstilbud eleverne får, om de enkelte elever har en diagnose. Det handler om at diagnosen i nogle tilfælde kan være med til at gøre det lettere at sikre at eleverne får et særligt undervisningstilbud. I en af casekommunerne er det fx vedtaget at udelukkende børn med diagnoser kan modtage vidtgående specialundervisning, mens de øvrige elever skal indgå i normalundervisningen.

Derudover vurderer 32 % af PPR-psykologerne at den enkelte PPR-psykologs faglighed og holdninger i meget høj grad eller i høj grad har betydning for hvilket undervisningstilbud eleverne får. PPR-psykologernes svar på spørgsmålet sætter her fokus på spørgsmålet om der er en vis grad af individuelt præg i PPR-psykologernes vurderinger.

Alle parametrene i figur 6 kunne være relevante at analysere indgående. I det følgende har vi udelukkende valgt at se nærmere på de to parametre som flest PPR-psykologer vurderer i meget høj grad har betydning for undervisningstilbuddene, nemlig de undervisningstilbud der findes i kommunen, og kommunens økonomi på området.

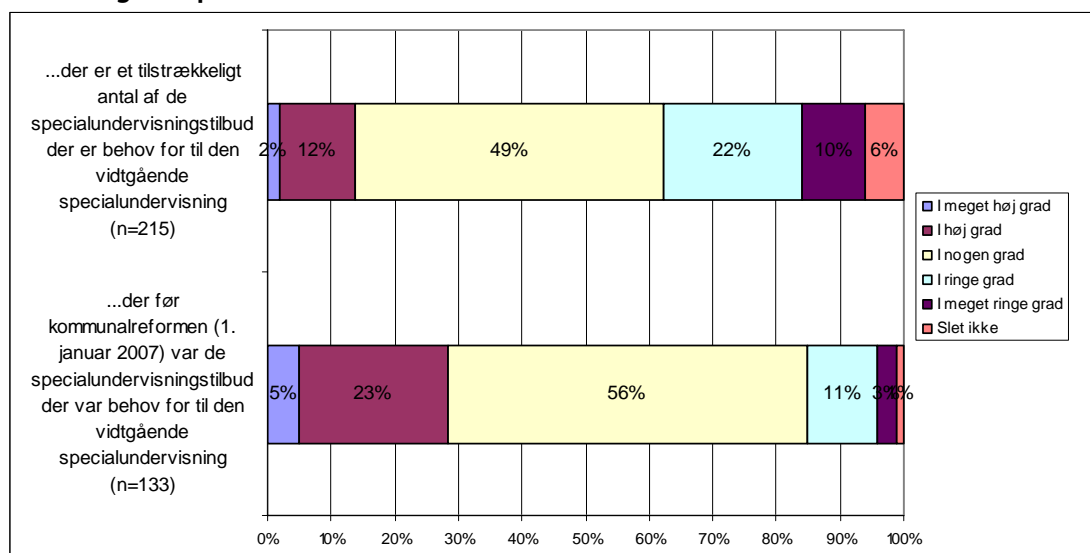
9.2 Undervisningstilbud i kommunerne

97 % af PPR-psykologerne vurderer at kommunens udvalg af undervisningstilbud i meget høj grad, i høj grad eller i nogen grad har betydning for hvilket tilbud eleverne modtager i den vidtgående specialundervisning.

Interviewene i de seks casekommuner peger også på at kommunen i arbejdet med at finde et passende undervisningstilbud ofte vil se på hvilke typer af undervisningstilbud der er i kommunen, fx typer af specialklasserækker, og om en elev kan passe ind i ét af disse undervisningstilbud. Visiteres en elev til et undervisningstilbud uden for kommunen, er det oftest til specialskoler i de nærliggende kommuner som kommunen er vant til at samarbejde med. Hermed peger interview og spørgeskemaundersøgelse på at de undervisningstilbud kommunen selv har eller normalt samarbejder med, ofte er dem der visiteres til.

I forlængelse heraf er det interessant at 38 % af PPR-psykologerne vurderer at der i ringe grad, i meget ringe grad eller slet ikke er et tilstrækkeligt antal af de undervisningstilbud der er behov for til den vidtgående specialundervisning. Til sammenligning vurderer 14 % af PPR-psykologerne at der før kommunalreformen i ringe grad, i meget ringe grad eller slet ikke var de specialundervisningstilbud der var behov for til den vidtgående specialundervisning. Figur 7 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger på dette felt.

Figur 7
I hvilken grad oplever du at:



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Der er en lidt større andel af PPR-psykologer som vurderer at der før kommunalreformen var de specialundervisningstilbud der var behov for til den vidtgående specialundervisning, end PPR-psykologer som vurderer at der nu er et tilstrækkeligt antal af de specialundervisningstilbud der er behov til den vidtgående specialundervisning.

Interviewene med PPR-psykologerne og de kommunale ledere i casekommunerne tyder også på at kommunerne kan mangle undervisningstilbud til elever med en særlig type behov. Det kan fx være særlige undervisningstilbud til autister med generelle indlæringsvanskeligheder. De samlede vurderinger tyder hermed på at der kan mangle de rette undervisningstilbud til nogle elever med særlige typer af behov i kommunerne.

9.3 Økonomiens rolle i kommunerne

92 % af PPR-psykologerne vurderer at kommunens økonomiske situation i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad har en betydning for det undervisningstilbud en elev får i den vidtgående specialundervisning, jf. figur 6. Kommunernes økonomiske situation i forhold til den vidtgående specialundervisning har som nævnt i afsnit 3.4 også været genstand for diskussion og har bl.a. resulteret i en række spørgsmål til undervisningsministeren. Bekymringen har drejet sig om ele-

verne får det undervisningstilbud de har behov for, eller om de af økonomiske grunde ikke modtager det mest hensigtsmæssige tilbud.

Før kommunalreformen var der ikke samme bekymring for om kommunens økonomi havde betydning for undervisningstilbuddet. Kommunerne betalte som nævnt et takstbeløb på knap 200.000 kr. når eleverne skulle modtage vidtgående specialundervisning. Amterne finansierede derefter alle omkostningerne ved undervisningen og udgifterne vedrørende elevernes kørsel til undervisningstilbuddene. Kørselsudgifterne kan ofte blive til en betragtelig udgift fordi eleverne kan have lang vej til skole. I interviewene bliver det fx nævnt at den daglige transporttid for enkelte elever er op til tre timer.

Efter kommunalreformen har kommunerne overtaget det fulde finansieringsansvar. Udgifterne til den vidtgående specialundervisning skal hermed indgå i kommunens budgetter.

Interviewene i de seks casekommuner peger på at økonomien omkring den vidtgående specialundervisning i højere grad er kommet på dagsordenen i kommunerne. I kommunerne er der givet rammebevillinger til området. Nogle kan overholde budgetterne, andre ikke.

Interviewene med de kommunale ledere i casekommunerne viser at der bliver anvendt forskellige typer af tildelingsmodeller til undervisningstilbud. Interviewene tyder også på at nogle kommuner stadig er i færd med at finde den mest hensigtsmæssige model. De har stadig drøftelser af hvilke modeller der er de bedste at anvende, og forslag til nye modeller de vil afprøve.

Der er stor spændvidde i modellerne. De går fra at der er en samlet centralpulje til al vidtgående specialundervisning, herunder også til al enkeltintegration af elever i mere end fem timer om ugen, til at midlerne til enkeltintegration er lagt ud til de enkelte skoler til egen styring og finansiering. Der er også overvejelser om at anvende modeller hvor pengene skal følge eleven så at en skole skal betale et takstbeløb hvis en elev skal visiteres ud af skolen. Modsat er der argumenter blandt de kommunale ledere for ikke at anvende en sådan model fordi det vil kunne ramme en skole økonomisk hårdt hvis der er forholdsvis mange elever med særlige vidtgående behov.

Interviewene med de kommunale ledere og PPR-psykologerne i de seks kommuner peger på at selvom økonomien er kommet mere på dagsordenen i alle kommunerne, er der forskel på i hvor høj grad det er sket. I nogle kommuner er økonomiske spørgsmål og forsøget på at finde en velegnet økonomisk tildelingsmodel naturligvis et diskussionsemne, men samtidig vurderer kommunerne ikke sig selv som meget økonomisk presset i forhold til den vidtgående specialundervisning. I andre kommuner er vurderingen at kommunen har knappe ressourcer i forhold til den vidtgående specialundervisning, og det anses derfor for nødvendigt at styre området stramt økonomisk for at overholde kommunens rammebevilling.

Fx var der i en kommune budgetteret med en stigning i udgifterne til den vidtgående specialundervisning. Ifølge interviewene med de kommunale ledere steg antallet af elever i den vidtgående specialundervisning væsentlig mere end der var budgetteret med. Da budgetrammen ikke kunne udvides, blev tildelingsmodellerne til skolerne lavet om. Det vil sige at der kom flere elever med vidtgående behov i specialklasserne for de samme ressourcer.

En anden kommune skulle spare bl.a. på den vidtgående specialundervisning. Det betød en nedskæring på rammebevillingen til enkeltintegration af elever fra ca. 13 millioner kroner til ca. 2,5 millioner kroner.

9.4 Økonomiens rolle i PPR-arbejdet

Økonomiens indflydelse på visitationerne til den vidtgående specialundervisning er kommet mere i fokus. Det påvirker også PPR-psykologernes arbejde, om end i varierende grad, at økonomien er blevet kommunernes ansvar. Overordnet kan der peges på forskellige måder hvorpå økonomien influerer på PPR-psykologernes arbejde med visitering af elever. I nogle kommuner er det økonomiske aspekt udelukkende et anliggende for ledelsen og visitationsudvalget, hvorimod det i andre kommuner forventes at PPR-psykologerne også forholder sig til kommunens økonomi på specialundervisningsområdet.

I de casekommuner hvor PPR-psykologerne vurderer at det er blevet en del af deres arbejde at forholde sig til økonomien, kommer dette til udtryk på forskellig vis. Det kan fx dreje sig om at PPR-psykologernes viden om kommunes budgetter på specialundervisningsområdet har mere indflydelse på deres afgørelser i forhold til visitering af elever til specialundervisningen end det havde før kommunalreformen. Fx udtrykker nogle af de interviewede PPR-psykologer at de er bekendt med at der er et lille budget til enkeltintegration. De ved derfor at dette undervisningstilbud ikke er en mulighed for ret mange elever. De vurderer at de må tage dette forhold i betragtning i deres arbejde med visitationsprocesser. En PPR-psykolog udtrykker det på følgende måde:

Man sidder med en viden (i forhold til enkeltintegration, red.): "Glem det! Det er der ikke penge til". Men man siger det ikke til hverken lærere eller forældre. Man må ikke tildele efter økonomi, men altså praksis er en anden.

Interviewene med de kommunale ledere i denne kommune peger også på at der pga. kommunale besparelser er et væsentligt mindre budget til enkeltintegration end tidligere. De kommunale ledere har overvejelser om midlerne til enkeltintegration på længere sigt skal lægges ud til skolerne så at de selv skal styre og finansiere enkeltintegrationen eller på anden måde anvende midlerne til fremme af forebyggende arbejde.

De interviewede PPR-psykologer som oplever at de i visitationsprocesserne skal forholde sig alt for meget til kommunes økonomi udtrykker frustrationer over at de fastsatte økonomiske rammer har en så stor indflydelse på visitationerne. En PPR-psykolog siger:

Min tolkning er at økonomien er sidste årsag altid, og det afgør om aftaler ændrer sig. Det gør noget ved en faglighed at man hele tiden skal forholde sig til økonomien. Det er en udfordring i forhold til den vidtgående specialundervisning.

Det kan også dreje sig om at PPR-psykologerne skal vide hvad de enkelte undervisningstilbud koster, og kende prisen for transport af eleven til undervisningstilbuddet. Dvs. at de i deres PPR-vurdering ikke kun skal beskrive elevens særlige behov, men også indsamle viden om og beskrive de økonomiske forhold.

Endelig kan det handle om at PPR-psykologerne har en oplevelse af at diskussioner om økonomi og budgetter fylder mere på PPR-møderne end faglige diskussioner om fx inklusion. En PPR-psykolog siger:

Vi skal bruge tid på visioner og planer, men snakker i stedet om økonomi, struktur og lister.

Nogle af de interviewede PPR-psykologer i casekommunerne er frustrerede over at føle sig splittet mellem økonomi og faglighed. De oplever en loyalitetskonflikt idet de skal gå på kompromis med aspekter af deres faglige virke. Desuden vurderer de at det i nogle situationer kan være økonomiske og ikke faglige begrundelser som har betydning for hvilke undervisningstilbud der bliver givet.

I interviewene med de kommunale ledere kommer dilemmaet omkring hvor meget de økonomiske overvejelser og diskussioner skal fylde i forhold til de PPR-faglige, også frem. En PPR-leder udtrykker fx at det er vigtigt at PPR ikke har bevillingskompetencen for at kunne sikre at de giver faglig rådgivning. På den anden side udtrykker lederen også at det med kommunalreformen blev vigtigt at han som PPR-leder tog medansvar for kommunens økonomi på området. Det skyldes at det er en reel udfordring at styre området økonomisk med de ressourcer der er til rådighed. Lederen siger:

Jeg koncentrerede mig ikke om pengene før, men efter kommunalreformen fandt jeg ud af at vi skal tage ansvar. Det er vigtigt så vi kan tilbyde pladser.

I andre af casekommunerne oplever PPR-psykologerne ikke at økonomi spiller en så stor rolle i forhold til deres arbejde. I disse kommuner udtrykker PPR-psykologerne under interviewene tilfredshed med at kunne fokusere på børnenes behov og lade det økonomiske aspekt være andres

ansvar. I de kommuner er der en arbejdsdeling der betyder at PPR-psykologerne udelukkende skal udrede og henvise på baggrund af en faglig vurdering. PPR-psykologerne skal i disse kommuner ikke foreslå konkrete undervisningstilbud i deres PPR-vurderinger til visitationsudvalget. Det er op til udvalget at give tilbuddene og i den proces sikre at budgetterne overholdes.

Interviewene i casekommunerne viser forskellige tilgange til at holde overvejelser om kommunens økonomi adskilt fra PPR-psykologernes faglige vurderinger. I nogle kommuner har dette været praksis fra begyndelsen i den nye kommune efter kommunalreformen. I andre kommuner har PPR-psykologerne selv arbejdet på at blive holdt ude af økonomiske spørgsmål. Dette beskrives således af en PPR-psykolog:

Vi vil ikke gå på kompromis med vores faglighed. Hvad har barnet behov for, og hvad tror jeg der skal til? Vi vurderer hvad der skal til. Det får de ikke lov at påvirke. Vi har kæmpet for at holde os ude af økonomien. Det er lykkedes os at holde os uden for den.

De interviewede PPR-psykologer i denne kommune vurderer at en sammenblanding af økonomi og faglighed ville medføre et fokus i arbejdet der ikke udelukkende varetager barnets særlige behov, men også kommunens økonomiske rammer og forudsætninger. Det ville have konsekvenser for PPR-psykologernes praksis og virke. En PPR-psykolog udtrykker det sådan:

Så ville vi komme i klemme. Det vil være etisk forkert. Vores troværdighed ville spille fallit. De (ledelsen, red.) ville have vi skulle tage ansvar, men økonomi har ikke noget med vores vurdering at gøre.

9.5 Opsummering

Undersøgelsen viser at PPR-psykologerne vurderer at mange parametre har betydning for hvilke specialundervisningstilbud eleverne får. Det er dermed ikke kun elevernes særlige behov som har betydning for undervisningstilbuddet.

Der er en stor andel af PPR-psykologerne (97 %) som peger på at kommunens udvalg af undervisningstilbud har betydning for hvilket tilbud eleven modtager. Samtidig peger undersøgelsen på at der er kommuner som mangler relevante undervisningstilbud til elever med visse typer af særlige behov.

Der er også en stor andel af PPR-psykologerne (92 %) som vurderer at kommunens økonomi på specialundervisningsområdet har betydning for hvilket undervisningstilbud eleven modtager.

Ifølge regelgrundlaget – og undervisningsministerens tolkning heraf, jf. afsnit 3.4 – er det faglige argumenter der skal afgøre hvilket undervisningstilbud en elev skal have, og ikke økonomiske. Samtidig er det kommunalbestyrelsen der har ansvaret for at fastsætte kommunens budgetter på skoleområdet, og denne undersøgelse viser at nogle kommuner vurderer at de er økonomisk presset på specialundervisningsområdet.

Kommunernes økonomi og rammebudgetter har indflydelse på hvordan kommunerne kan løfte opgaven med ansvaret for den vidtgående specialundervisning. Det er derfor væsentligt at være opmærksom på konsekvenserne af at nogle kommuner har en presset økonomi i forhold til den vidtgående specialundervisning,

Sammenkædning af eller adskillelse mellem økonomien og det psykologifaglige arbejde er et andet spørgsmål. PPR-psykologerne i de seks casekommuner vurderer at der primært er fordele forbundet med at adskille økonomi og faglighed. Det legitimerer et fokus på elevens behov og PPR-psykologens faglige kompetencer.

Opmærksomhedspunkter i forhold til visitation af elever til specialundervisningstilbud:

- Der synes at være en udfordring forbundet med at kommunerne mangler relevante undervisningstilbud til elever med visse typer af særlige behov. Hvis det skal sikres at disse elever får et undervisningstilbud der er tilpasset dem – og det ikke er muligt at give et sådant i kommunen – kan det være nødvendigt at tænke i alternativer, fx i et udbygget tværkommunalt samarbejde.
- Selvom økonomiske spørgsmål udgør en væsentlig del af det samlede kommunale arbejde med den vidtgående specialundervisning, er det vigtigt at være opmærksom på at økonomiske overvejelser og diskussioner ikke fjerner opmærksomheden og tiden fra de mere psykologifaglige spørgsmål og problematikker i PPR's interne drøftelser.
- I visitationsprocessen indgår der både overvejelser om elevernes behov og kommunens økonomi. Det er vigtigt at sikre og fortsat være opmærksom på om elevernes behov bliver tilstrækkeligt tilgodeset i denne proces.

10 Revisitation

Hvert år skal det besluttes om eleverne i den vidtgående specialundervisning skal fortsætte i deres nuværende undervisningstilbud, eller om der skal ske ændringer i tilbuddet. Den proces kan tilrettelægges på forskellig vis og have forskellige konsekvenser. Det vil blive beskrevet i dette kapitel. I kapitlet redegør vi først for regelgrundlaget for revisitation, og dernæst gennemgås to overordnede typer af revisitation.

10.1 Regelgrundlag

Ifølge regelgrundlaget skal der hvert år foregå revisitation af elever der modtager specialundervisning efter folkeskolelovens § 20, stk. 2. Det er en proces hvor der skal tages stilling til om undervisningstilbuddet stadig er det rette for eleven, eller om der skal foretages justeringer eller ændringer. Det er skolens leder som har ansvaret for at revisitation finder sted mindst en gang om året. Beslutningen skal træffes på baggrund af en PPR-vurdering og efter samråd med forældrene, jf. § 7 i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 1373 af 15.12.2005).

Ifølge vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand fra januar 2008 skal forældrene orienteres skriftligt om det hidtidige undervisningstilbud skal fortsætte, ændres eller ophøre.

Før kommunalreformen var det amterne der stod for den årlige revisitation af elever i den vidtgående specialundervisning (BEK nr. 896 af 22.9.2000).

10.2 Forskellige typer af revisitation

Det empiriske materiale viser at der er forskel på hvordan revisitationerne i praksis foregår. Først og fremmest er der en væsentlig forskel på hvor synlige PPR-psykologerne og deres arbejde er for forældrene i revisitationsprocessen, og i nogen grad også hvor højt prioriteret revisitationerne er fra PPR's side.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning viser fx at 50 % af forældrene oplever at PPR en eller flere gange har vurderet om deres barn skulle fortsætte i sit specialundervisningstilbud (revisitation). Den anden halvdel af forældrene oplever enten ikke at PPR har haft denne funktion, eller ved ikke om PPR har deltaget i revisitationsprocessen. Tabel 6 viser resultatet af forældrenes vurderinger.

Tabel 6

Har PPR en eller flere gange vurderet om dit barn skulle fortsætte i sit specialundervisningstilbud (revisitation)? (n = 1024)

Ja	50 %
Nej	38 %
Ved ikke	12 %
I alt	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Der er en bemærkelsesværdig stor andel af forældrene som ikke oplever at PPR deltager i revisitationen af deres børn.

I forlængelse af disse resultater kan vi på baggrund af de seks casekommuner iagttage to overordnede typer af revisitation. I nogle af kommunerne vil begge typer af revisitation forekomme, i andre kommuner vil det udelukkende være én af typerne der gør sig gældende.

Første revisitationstype: den tilstedeværende psykolog

Den første type af revisitation er kendetegnet ved at der bliver holdt et årligt møde på barnets skole hvor PPR-psykolog, forældre og lærere deltager. Desuden kan sagsbehandlere og andre fagpersoner omkring barnet deltage. På disse møder drøftes barnets handleplan, og på den baggrund besluttet det om der skal ske ændringer eller justeringer i barnets undervisningstilbud. Denne type af revisitation er særligt fremtrædende i en af casekommunerne.

De interviewede PPR-psykologer der arbejder med denne praksis, vurderer at den er med til at sikre at PPR-psykologerne hvert år vurderer og evaluerer om eleverne får det rette undervisningstilbud, eller om de skal have et andet. Det kan medføre at en elev skal have et andet specialundervisningstilbud som passer bedre til eleven i dennes nuværende udvikling. Det kan også for nogle elevers vedkommende dreje sig om at de er klar til at blive enkeltintegreret. Nogle PPR-psykologer vurderer derfor at den grundige revisitation kan være med til at støtte op om inklusionstanken, fordi PPR-psykologen i fællesskab med forældre og elev får mulighed for at drøfte og planlægge en eventuel enkeltintegration. PPR-psykologerne fremhæver endvidere at revisitationerne bevirker at de kan være med til at sikre at børnene trives og udvikles i deres undervisningstilbud, som en PPR-psykolog siger om revisitationerne:

Børnenes trivsel er i fokus. Har de det godt nok – det er det vi skal holde øje med.

Desuden vurderer PPR-psykologerne at det årlige revisitationsmøde giver et bedre samarbejde med og skaber tryghed for forældrene. Forældrene får indtrykket af at der er en PPR-psykolog som følger deres barns udvikling og undervisningstilbud. En PPR-psykolog udtrykker det på følgende måde:

Forældrene har en føling med at deres barn ikke pr. automatik bliver sendt videre (i undervisningstilbuddet, red.), men at vi har en føling med deres barn.

Interview med forældre i de kommuner hvor revisitationsmøderne inddrager PPR-psykologen, viser at forældrene oftest oplever disse møder som velfungerende. De oplever at deres børns handleplan bliver gennemgået grundigt, og mødet afsluttes med en drøftelse af om deres barn stadig er i det rette undervisningstilbud. For nogle forældre kan bevidstheden om revisitation dog også føre til bekymring for om kommunen kan beslutte at give deres barn et andet – og billigere – undervisningstilbud.

Anden revisitationstype: ingen dialog mellem forældre og PPR

For andre foregår revisitationen uden at forældrene møder PPR-psykologen. Den kan foregå ved at forældrene deltager i handleplansmøder på skolerne. PPR-psykologerne er ikke til stede ved disse møder. De får kun elevernes handleplan og revisitationspapirer tilsendt fra skolen, og i nogle tilfælde har PPR-psykologen og skolen en drøftelse af eleven i et andet forum. Forældrene modtager efterfølgende skriftligt beslutningen vedrørende revisitationen.

I nogle af disse sager har PPR-psykologerne et godt kendskab til eleverne. Det er dog ikke altid tilfældet. En PPR-psykolog fortæller sådan om revisitationsprocessen:

Vi kender ikke nødvendigvis barnet. Det er en absurd situation at skulle beslutte om barnet skal blive på en skole. Hvis de (skolen, red.) vurderer det, må jeg lytte til dem. Man er der bare formelt – der er ikke en åbenlys nytte.

Ligeledes nævner nogle af de interviewede forældre at de ikke ved om deres barn har en fast PPR-psykolog tilknyttet som har et godt kendskab til deres barn. Dette medvirker til at skabe usikkerhed hos forældrene for om deres barns udvikling følges, og om deres barn modtager det rette undervisningstilbud.

Interviewene med forældrene tyder på at denne type af revisitation kan være særligt uhensigtsmæssig i de tilfælde hvor forældrene vurderer at deres barn ikke længere modtager det rette un-

dervisningstilbud. Forældrene kan være i tvivl om hvor de skal henvende sig for at få afklaret dette, og oplever at det bliver deres eget ansvar at finde det rette undervisningstilbud til deres barn. En opgave de ikke nødvendigvis mener at de selv kan løfte på tilfredsstillende vis. En forælder siger:

Han (forældrens søn, red.) har gået på skolen i tre år uden vi er blevet kaldt ind til noget som helst. Nu tænker vi at vi skal lede efter noget andet. (...) Det ville være rart hvis der var nogle andre end lærerne der kunne se om der var noget der kunne være anderledes i undervisningen. (...) Det ville være rart hvis der var en psykolog der kunne hjælpe os med at finde det rette sted.

En anden forælder fortæller at hendes datter ikke længere var i et passende undervisningstilbud. Forældrene forsøgte at få kontakt med PPR, men fik intet svar. Forælderen siger:

(PPR, red.) fra kommunen har vi ikke mødt. Vi har nok en kontaktperson, men hende har vi eller vores barn aldrig set. Det virker som om at hvis de kan slippe for det (revisitationen, red.), så går det godt. Jeg har prøvet at maile, men har ikke fået svar.

Til sidst fandt forældrene selv et andet undervisningstilbud og fik PPR's samtykke til overflytningen. Forældrene er i dag meget usikre på om det var det rigtige undervisningstilbud de fandt til deres datter, og ville gerne have nogle PPR-psykologer at drøfte det med.

Nogle af de interviewede ledere fra specialskoler fremhæver også at det er forskelligt om PPR-psykologerne deltager i revisitationsmøderne.

Disse oplevelser er i tråd med resultaterne af en undersøgelse af specialundervisning som blev gennemført i 2008 af Anvendt KommunalForskning (AKF) (Mehlbye, 2008). Undersøgelsen omfatter bl.a. caseundersøgelser af to specialskoler og ti folkeskoler med specialklasserækker. Nogle af skolerne giver i denne undersøgelse udtryk for at PPR ikke kan imødekomme skolernes behov for sparring om den enkelte elev i specialundervisningen og om målsætningerne for undervisningen. Nogle af skolerne nævner direkte at PPR har for lidt tid til revisionerne og til at teste eleverne igen. Skolerne påpeger at det betyder at fejlplacerede elever bliver på skolerne i stedet for at få et andet undervisningstilbud som passer bedre til deres særlige behov. Skolerne vurderer at PPR-medarbejderne er under et stort arbejdspress og derfor har for lidt tid til revisioner (Mehlbye, 2008, s. 37-38).

Det store arbejdspress er netop også en af de begrundelser for at nedprioritere revisionerne som de interviewede PPR-psykologer og flere af PPR-lederne giver i denne undersøgelse. Nedprioriteringen bliver bl.a. legitimeret med at PPR-psykologerne kan forholde sig til skolernes handle-

planer for eleverne i deres indstillinger til den fortsatte undervisning. Der er sandsynligvis forskel på hvor stort arbejdspresset er i de forskellige kommuner. Som nævnt i kapitel 4 omfatter et PPR-psykologårsværk i en casekommune fx dobbelt så mange elever i folkeskolen i forhold til en anden kommune. En spørgeskemaundersøgelse foretaget af Pædagogiske Psykologers Forening blandt landets PPR-enheder i 2007 viser desuden at der er stor variation i hvor mange PPR-psykologer der er ansat pr. indbygger i de enkelte kommuner (Pædagogiske Psykologers Forening, 2007). Det kan givetvis have konsekvenser for hvilke opgaver der kan blive løftet af de enkelte PPR-enheder og hvordan.

Regelgrundlaget for revisitation foreskriver ikke at PPR-psykologerne skal mødes med forældrene, men dog at beslutningen om revisitation skal finde sted på baggrund af en PPR-vurdering og efter samråd med forældrene.

PPR's tidsforbrug til revisitationer

PPR-psykologernes arbejdsbelastning og skolernes indgående kendskab til eleverne og deres udvikling bliver af PPR-psykologerne brugt som begrundelse for ikke at deltage i revisitationsmøderne sammen med forældrene.

Det rejser spørgsmålet om det er en generel oplevelse blandt PPR-psykologerne at der er for lidt tid til revisitation. Spørgeskemaundersøgelsen blandt PPR-psykologer viser ikke en klar tendens i den retning. I stedet viser den en variation i PPR-psykologernes vurderinger af om der er tid nok til den enkelte revisitation. 13 % vurderer at der i høj grad er tid nok til den enkelte revisitation, 51 % af PPR-psykologerne oplever i nogen grad at der er tid nok til den enkelte revisitation, mens 36 % oplever at der i ringe grad, i meget ringe grad eller slet ikke er tid nok til den enkelte revisitation. Tabel 7 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger.

Tabel 7
I hvilken grad oplever du at der er tid nok til den enkelte revisitation? (n = 221)

I meget høj grad	0 %
I høj grad	13 %
I nogen grad	51 %
I ringe grad	28 %
I meget ringe grad	5 %
Slet ikke	3 %
I alt	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Der er hermed forskel på PPR-psykologernes vurderinger af om de har tid nok til revisitationen. Men en relativ stordel af PPR-psykologerne (64 %) vurderer at der i nogen grad eller i høj grad er

tid nok til den enkelte re-visitation. Interviewene med PPR-psykologer og kommunale ledere i de seks casekommuner peger på at der er forskel på hvilke forventninger der bliver stillet til re-visitationen.

10.3 Opsummering

Regelgrundlaget foreskriver at der skal være re-visitation af elever der modtager specialundervisning mindst én gang om året. Skolelederens beslutning om elevens undervisningstilbud skal bl.a. træffes på grundlag af en PPR-vurdering og efter samråd med forældrene.

Overordnet viser undersøgelsen at der er to forskellige måder hvorpå re-visitationen foregår. Den væsentlige forskel er hvor synlige PPR er for forældrene i re-visitationen, og i nogen grad også hvor højt prioriteret re-visitationerne er. Nogle forældre har mulighed for at drøfte med PPR om deres barn er velplaceret i det nuværende undervisningstilbud, eller om der skal ske justeringer i tilbuddet. Andre forældre oplever ikke at have denne mulighed.

Opmærksomhedspunkter i forhold til tilrettelæggelsen af PPR's arbejde med re-visitationer:

- Det skal understøttes at der er en procedure hvor PPR sikrer at eleverne i specialundervisningen får de nødvendige justeringer og ændringer i deres undervisningstilbud så de derved får de optimale rammer for udvikling og læring.
- Det skal sikres at PPR's rolle i re-visitationen er synlig og formidlet til forældrene, og forældrene bør opleve at have mulighed for at få en dialog med en PPR-psykolog om deres barns undervisningstilbud.

Del 3 Kommunernes nye ansvar for undervisningstilbud

11 Organisering af specialklasser og -skoler

Med kommunalreformen fik kommunerne ansvaret for de tidligere amtslige specialskoler og specialklasser. På tidspunktet for denne undersøgelse har kommunerne haft dette ansvar i to år. Kapitlet vil beskæftige sig med hvordan specialskolerne og -klasserne er blevet organiseret på nuværende tidspunkt, og de fremtidige planer for organiseringen.

Kapitlet beskriver først specialskolernes rolle i det kommunale skolevæsen og dernæst organiseringen af specialklasserne og udfordringerne omkring disse. Til sidst beskriver kapitlet det tværkommunale samarbejde om undervisningstilbud.

11.1 Specialskolernes rolle i det kommunale skolevæsen

Med kommunalreformen overtog kommunerne ansvaret for de specialskoler der geografisk er placeret inden for deres område, bortset fra seks lands- og landsdelsdækkende specialskoler som regionerne overtog ansvaret for. Det betød at nogle kommuner ikke fik specialskoler som en del af deres skolevæsen, mens andre fik en eller flere. På specialskolerne går der oftest elever fra både egen kommune og andre kommuner.

Kommunerne har også overtaget al betjening af og sparring med skolen som amtet tidligere stod for. Skolernes beliggenhed har været afgørende for hvilke kommuner der har fået ansvaret for dem, og det giver de kommunale skolevæsner forskellige vilkår og udfordringer. Nogle kommuner skal drive specialskoler og sikre at kvaliteten af undervisningen opretholdes. Samtidig har de en opgave med at få specialskolerne integreret i resten af det kommunale skolevæsen.

Blandt casekommunerne er der tre kommuner som har overtaget ansvaret for i alt fire tidligere amtslige specialskoler. En kommune har én kommunal specialskole. De to sidste kommuner har ikke specialskoler.

Interviewene med ledere af disse specialskoler og de kommunale ledere i de fire relevante kommuner peger på at det er forskelligt hvordan specialskolerne er blevet integreret i det samlede skolevæsen. Hermed er det også forskelligt hvordan kommunerne indtil nu har arbejdet på at skabe sammenhæng mellem specialskoler og resten af skolevæsenet. Overordnet kan vi pege på to forskellige former for praksis i forhold til hvordan specialskolerne indgår i resten af skolevæsenet.

Den ene form for praksis er kendetegnet ved at specialskolen bliver betragtet som et kompetencecenter. Dvs. som en specialiseret enhed der kan rådgive og vejlede kommunens almindelige folkeskoler om elever med særlige typer af behov og undervisningsmiljøer for disse elever. I disse kommuner er kompetencecenterne stadig i en opstartsfasen. En kommunalskoleleder fortæller sådan om planerne med at anvende en specialskole som kompetencecenter:

Hvis der er noget med et barn, kan vi hidkalde kompetencecentret (medarbejdere på specialskolen, red.) så vi kan få hjælp til hvordan det barn kan rummes i folkeskolen. Hvordan kan vi gøre en lærer kompetent? Hvad skal der til for at læreren kan rumme barnet i klassen? Så der sker en visitation den anden vej så eleverne kan rummes, i stedet for man tager dem væk.

Specialskolernes rådgivning skal være med til at understøtte at eleverne kan blive i normalundervisningen.

En anden form for praksis er kendetegnet ved at specialskolerne i kommunerne er mere uafhængige specialiserede enheder, og her er de ikke umiddelbart tænkt som kompetencecentre. I interviewene fremhæver de kommunale ledere fra disse kommuner ikke specialskolerne som potentielle kompetencecentre. Når interviewene handler om kommunens arbejde med inklusion, bliver specialskolerne heller ikke bragt på banen. Lederne af specialskolerne der falder inden for denne gruppe, vurderer endvidere at hverken kommunerne eller de almindelige folkeskoler viser meget anerkendelse af eller har viden om fx specialskolernes kompetencer og pædagogik. En specialskoleleder siger følgende: "De er uvidende om os. Der er ikke nogen i den her kommune der kender til os." Disse specialskoleledere vurderer til gengæld at det daværende amt havde et meget indgående kendskab til deres skoler.

11.2 Organiseringen af specialklasser

Kommunerne overtog ikke kun specialskoler, men også specialklasserækker fra amterne. Kommunerne står derfor også med en opgave med at få organiseret specialklasserne hensigtsmæssigt. I nogle af casekommunerne er der fx specialklasser som er rettet mod elever med samme ty-

per af behov, men placeret på forskellige skoler. Specialklasserne kan tidligere have været amtslige og ligget i dengang adskilte kommuner, de kan også tidligere have været kommunale.

Der er forskellige overordnede tendenser i forhold til den fremtidige organisering af specialklasserne i kommunerne. Nogle kommuner vil samle nogle af de specialklasserækker hvor eleverne har samme typer af behov, på færre skoler end på nuværende tidspunkt. Det betyder at der fx kun skal være specialklasserækker på fire skoler i stedet for på otte. Planerne er enten stadig på tegnebordet eller i en startfase. Begrundelserne er dels at det vil styrke de faglige miljøer at samle klasserne, dels at det vil være billigere. Det bliver hermed skønnet at det er en mindre udgiftstung løsning at samle klasserne. Det kan dog føre til en forøgelse af transportudgifterne, specielt i de geografisk store kommuner. De kommunale ledes vurderinger er at ideen umiddelbart møder modstand fra de skoler som specialklasserne skal flyttes fra, men modtages mere positivt på skolerne hvor specialklasserne skal placeres.

I andre kommuner skal specialklasserne ikke umiddelbart sammenlægges. En begrundelse for det er at eleven skal undervises i sit nærområde. En kommunal leder siger:

Undervisningen skal være tæt på hvor eleverne er, så de måske kan komme tilbage til deres normale klasser. Jeg vil ikke arbejde for at lave et stort centralt sted.

Økonomisk tildeling

En af kommunernes opgaver omkring specialklasserne er at fastholde kvaliteten i undervisningen. I modsætning til blandt lederne af specialskolerne er der blandt de interviewede ledere fra skolerne specialklasser forskellige vurderinger af om kommunalreformen har haft betydning for den økonomiske tildeling til skolen. Nogle ledere af skoler med specialklasserækker vurderer at den økonomiske tildeling stort set er uændret i forhold til tiden før kommunalreformen. Andre vurderer at der er sket en nedskæring i den økonomiske tildeling til specialklasserne i forhold til før kommunalreformen. Som nævnt i afsnit 9.3 er det også vurderinger som nogle af de interviewede kommunale ledere deler. Nedskæringerne kan fx handle om at bevillingen stort set er uændret, men at der samtidig er placeret flere elever i specialundervisningstilbuddene.

Nogle af de interviewede skoleledere vurderer at de ikke kan få specialundervisningen til at fungere forsvarligt med den mindre tildeling. De vurderer at det vil have for store omkostninger for eleverne og lærerne. Skolelederne har i stedet valgt at anvende midler fra normalundervisningen på specialundervisningen eller at drive skolen med underskud. En specialskoleleder siger:

Det vi har været nødt til at gøre, er at tilføre ressourcer fra normalundervisningen. Det er måske ikke rimeligt, men det har været nødvendigt for at overleve.

Disse oplevelser og vurderinger rejser spørgsmål til videre undersøgelse om hvilke konsekvenser nedskæringerne har for kvaliteten af undervisningen i specialklasserækkerne og i normalundervisningen.

Nye skoletilbud

Et af formålene med at samle ansvaret for al specialundervisning hos kommunerne er at give dem mulighed for at udarbejde lokale løsninger til specialundervisningen.

Nogle af casekommunerne har på nuværende tidspunkt oprettet nye undervisningstilbud som de kommunale ledere vurderer at kommunalreformen har gjort mulige. I en kommune har man oprettet et tilbud for de ældste elever som har haft det vanskeligt i normalundervisningen. Kommunen har oplevet stor søgning til tilbuddet og har derfor øget sine udgifter på dette område, men regner til gengæld med at kunne reducere udgifterne til specialskoler uden for kommunen. I en anden kommune har man sammenlagt tidligere institutioner til en specialskole der også skal fungere som et kompetencecenter for de almindelige folkeskoler i kommunen.

11.3 Tværkommunalt samarbejde

Efter kommunalreformen har nogle elever stadig behov for at være i mere specialiserede undervisningstilbud end dem som er i kommunen, fx på specialskole. De vil modtage undervisning på en tidligere amtslig specialskole som nu ejes af en anden kommune. Det kræver et samarbejde mellem kommunerne. Tidligere var amtet ansvarlig for skolerne og kunne placere eleverne i de undervisningstilbud som amtet vurderede, var de mest hensigtsmæssige.

De første år efter kommunalreformen har der været en hensigtserklæring mellem mange kommuner om ikke at ændre henvisningsmønsteret umiddelbart efter kommunalreformen. Begrundelsen har været ikke at skabe for meget usikkerhed om placeringen af elever i overgangsperioden hvor kommunerne overtog ansvaret for skolerne.

I spørgeskemaundersøgelsen er PPR-psykologerne blevet spurgt i hvilken grad de oplever at samarbejdet mellem deres egen og de omkringliggende kommuner er med til at sikre at alle elever får det specialundervisningstilbud de har behov for. Her svarer 15 % at samarbejdet i meget høj grad eller i høj grad er med til at sikre dette. 47 % svarer at det i nogen grad er tilfældet, mens 37 % svarer "I ringe grad", "I meget ringe grad" eller "Slet ikke" på spørgsmålet. Tabel 8 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger.

Tabel 8**I hvilken grad er samarbejdet mellem din og de omkringliggende kommuner med til at sikre at alle elever får det specialundervisningstilbud de har behov for? (n = 215)**

I meget høj grad	1 %
I høj grad	14 %
I nogen grad	47 %
I ringe grad	22 %
I meget ringe grad	8 %
Slet ikke	7 %
I alt	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Der er stor variation i PPR-psykologernes vurderinger af om samarbejdet med de omkringliggende kommuner kan være med til at sikre at alle elever får det undervisningstilbud de har behov for. Det må dog siges at være tankevækkende at 37 % i ringe grad, i meget ringe grad eller slet ikke vurderer at samarbejdet med de omkringliggende kommuner er med til at sikre at eleverne får de rette undervisningstilbud. Det tyder på at det tværkommunale samarbejde om undervisningstilbud kunne fungere mere hensigtsmæssigt i nogle kommuner.

Det rejser spørgsmålet om hvordan det mellemkommunale samarbejde kan organiseres på en hensigtsmæssig måde. Overordnet viser interviewene med den kommunale ledelse i de seks casekommuner forskellige organisationsformer for samarbejdet.

Den ene organisationsform er kendetegnet ved at der er dannet formaliserede netværk. Det er gjort i Region Hovedstaden. Her er dannet otte netværk, og inden for netværket foregår en fælles koordineret fordeling til specialskolerne. På den måde er der visitationer i de enkelte kommuner først, så i netværkene og derefter på tværs af netværket. Der er planer om at lægge to af netværkene sammen fordi der mangler undervisningstilbud til en gruppe børn, primært i det ene netværk. En kommunal leder udtrykker under interviewet at det er svært at få pladser i de andre netværk fordi netværkene selv skal bruge pladserne:

De andre kommuner har ikke lyst til at tage disse børn da de hellere vil hjælpe inden for eget netværk.

Der mangler altså nogle specifikke undervisningstilbud til en gruppe børn. Planen er at udfordringen skal løses ved at udvide netværket fordi det vil give mere direkte adgang til relevante specialskoler.

Den anden organisationsform er mere ad hoc-præget og rummer forhandlinger om enkeltsager. Forhandlingerne foregår enten med specialskolerne der skal modtage eleverne, eller med de kommuner som ejer skolerne. De kommunale ledere fremhæver at de oftest har kunnet få de pladser på de andre kommuners specialskoler som de har ønsket, men dog ikke altid. En kommunal leder siger:

På overfladen er vi sårbare da vi ikke selv har nogen specialskoler. (...) Vi er afhængige af at de andre kommuner skal have nogle ledige pladser. Når barnet har behov for en plads, tager vi kontakt, og nogle gange er der plads, og andre gange ikke.

Når der ikke er plads, må kommunen finde et andet undervisningstilbud mens de venter på der bliver en plads ledig. I interviewene med de kommunale ledere i casekommunerne peger de dog på at det kun er i få tilfælde. Ingen af de kommunale ledere vurderer derfor denne samarbejdsform som problematisk. De kommunale ledere påpeger også at de kommuner der ejer skolerne, har brug for at sælge pladser til de andre kommuner for at få driftsomkostningerne til specialskolerne dækket.

Taksterne bliver der ikke forhandlet om. De kommunale ledere i casekommunerne udtrykker at der er udarbejdet faste takster på de specialskoler de anvender, så der skal ikke forhandles om udgifter til undervisningstilbud.

Begge organisationsformer – de faste netværk eller ad hoc-forhandlingerne – kan resultere i at ikke alle elever indledningsvist får det mest hensigtsmæssige undervisningstilbud. Der kan være mange forhold som spiller ind, herunder behovet for selv at anvende pladserne inden for den kommune der ejer specialskolen, eller inden for det pågældende netværk.

Interviewene med de kommunale ledere og PPR-psykologerne tyder på at casekommuner der ikke er en del af faste netværk, oftest anvender to til tre velkendte specialskoler uden for deres egen kommune, men ikke fx specialklasseordninger. Det rejser spørgsmålet om der er tilstrækkeligt kendskab til og brug af specialklasserækkerne på tværs af kommunerne, eller om der skabes fælles initiativer hvis der i flere nærliggende kommuner mangler undervisningstilbud til gruppe af elever med visse typer af særlige behov. I Region Hovedstaden findes der som nævnt i afsnit 7.2 et overblik over alle specialundervisningstilbud – også specialklasserækker – på en hjemmeside på internettet, men ikke alle andre kommuner har dannet et sådant overblik over undervisningstilbud i egen kommune og de omkringliggende kommuner.

11.4 Opsummering

Med kommunalreformen overgik ansvaret for de amtslige specialundervisningstilbud til kommunerne. Undersøgelsen peger på at kommunerne stadig er i en omstillingsproces med at få organiseret de nye skoleområder med nye specialskoler, specialklasser og kommunegrænser efter kommunalreformen.

I forhold til specialskolerne i de seks casekommuner peger undersøgelsen på at nogle kommuner vælger at anvende kommunens specialskole som kompetencecenter, mens specialskolerne i andre kommuner primært fungerer som mere isolerede specialenheder.

Undersøgelsen viser også forskellige tendenser i den fremtidige organisering af specialklasser i de seks casekommuner. Den ene er enten at bibeholde de specialklasser der er på nuværende tidspunkt. Den anden er at samle klasserne i færre enheder. Begrundelsen for dette er at samle ekspertisen og de økonomiske besparelser. Desuden tyder undersøgelsen på at hvor bevillingerne til specialklasser stort set er uændret for nogle klassers vedkommende, er der sket et relativt fald i bevillingerne til andre, fx i forhold til antallet af elever i specialklasserne. Undersøgelsen peger på at dette kan medføre at de enkelte skoler trækker på ressourcerne til normalundervisning for at sikre ordentlige vilkår for specialklasserne.

Der er behov for et samarbejde mellem kommunerne om undervisningstilbuddene fordi specialskolerne modtager elever fra flere kommuner, og der er en gensidig afhængighed i forhold til henholdsvis at købe og udbyde pladser. I undersøgelsen er der vist to forskellige måder at organisere det mellemkommunale samarbejde på. Den ene organisationsform er et formaliseret netværk med fælles visitationer til undervisningstilbuddene. Den anden er et ad hoc-samarbejde mellem kommuner om de enkelte sager. Undersøgelsen viser at begge organisationsformer kan fungere godt i praksis, men også at de begge kan medføre ventetid og mangel på pladser. Samtidig kan der rejses tvivl om der mellem de kommuner som har et mere ad hoc-præget samarbejde, er tilstrækkelig viden om hinandens specialklasserækker, og om der etableres samarbejde mellem kommunerne om de elevgrupper der ikke kan placeres hensigtsmæssigt inden for egen kommune.

Opmærksomhedspunkter i forhold til kommunernes nye ansvar for undervisningstilbuddene:

- Med de tidligere amtslige specialskoler som en del af de kommunale skolevæsner synes der at være tilført nogle kommuner en ekspertise som det kunne være hensigtsmæssigt at sikre at andre skoler i kommunen kan trække på.
- Kommunerne er stadig i en omstillingsproces efter kommunalreformen og er ved at organisere det nye skolevæsen både med hensyn til struktureringen af specialklasser og økonomisk tildeling til klasserne. Det synes at være relevant at følge udviklingen i forhold til hvilke konse-

kvenser den nye struktur og eventuelt den nye tildeling får for kvaliteten i specialundervisningen og i normalundervisningen.

Del 4 Forældrenes oplevelser

12 Tilfredshed med visitationsprocessen

Forældre er oftest meget engagerede i deres børns trivsel og undervisning. Dette engagement bliver sandsynligvis ikke mindre i de situationer hvor børnene har nogle særlige behov der kræver specialundervisning.

Af bekendtgørelsen om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 1373 af 15.12.2005) fremgår det bl.a. at forældrene generelt skal høres og tages med på råd fra indstillingen til PPR-vurdering til den konkrete beslutning om undervisningstilbud. Dette kapitel beskriver forældrenes vurderinger af visitationsprocessen på baggrund af data fra dels spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning, dels interview med forældre i de seks casekommuner. Først klarlægger kapitlet hvilke faktorer der har betydning for om forældrene er tilfredse med visitationsprocessen. Dernæst uddyber og begrundes kapitlet faktorerens betydning på baggrund af interview med forældre og PPR-psykologer.

12.1 Faktorer der har betydning for forældrenes tilfredshed

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning viser at et flertal af forældrene overordnet set har været tilfredse med visitationsprocessen. 67 % af forældrene er tilfredse eller overvejende tilfredse med visitationsprocessen samlet set, mens 32 % er utilfredse eller overvejende utilfredse med visitationsprocessen. Tabel 9 viser resultatet af forældrenes vurderinger.

Tabel 9**Hvor tilfreds var du samlet set med den visitationsproces som lå forud for dit barns første specialundervisningstilbud i skolen? (n = 998)**

Tilfreds	40 %
Overvejende tilfreds	27 %
Overvejende utilfreds	16 %
Utilfreds	16 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Analysen af spørgeskemaundersøgelsen blandt forældrene viser at nogle særlige forhold skal være til stede for at øge sandsynligheden for at forældrene har en positiv vurdering af visitationsprocessen. Disse faktorer er følgende:

- 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 samlet set godt samarbejde med PPR
- 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.

Disse faktorer er fremkommet ved at forældrene i spørgeskemaundersøgelsen er blevet spurgt om en række aspekter af visitationsprocessen. Inden undersøgelsen opererede vi med en hypotese om at alle faktorerne kunne have betydning for forældrenes samlede tilfredshed med visitationsprocessen. Desuden har vi via oplysninger om forældrenes baggrund fra Danmarks Statistiks registre kunnet undersøge om en række baggrundsfaktorer har betydning for forældrenes tilfredshed. Det drejer sig om forældrenes køn, alder, etniske baggrund, uddannelse, indkomst og civilstand. Gennem en statistisk analyse – en multipel regressionsanalyse – har vi udpeget hvilke af alle disse forskellige faktorer der har betydning for om forældrene er tilfredse med visitationsprocessen¹⁰.

¹⁰ Se appendiks C og bilaget "Undersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning" for en detaljeret beskrivelse af den multiple logistiske regressionsanalyse og faktorerne der indgår i den. I bilaget og i appendiks C fremgår desuden den præcise formulering af spørgeskemaspørgsmålene til forældrene.

Det har vist sig at ingen af de undersøgte baggrundsvariable har betydning for om forældrene er tilfredse med visitationsprocessen.

Et andet væsentligt resultat er at analysen heller ikke viser en forskel på forældrenes tilfredshed i forhold til om eleverne begyndte på deres første undervisningstilbud før eller efter årsskiftet 2007. Denne undersøgelse tyder hermed ikke på at omorganiseringen efter kommunalreformen på dette tidlige tidspunkt efter reformen har betydning for forældrenes tilfredshed.

Der er andre spørgsmål der er stillet i spørgeskemaundersøgelsen, som heller ikke med det foreliggende datagrundlag har vist sig at have betydning for om forældrene er tilfredse med den visitationsproces der lå forud for deres barns første undervisningstilbud. Det er bl.a. om eleven var fysisk handicappet eller havde andre særlige behov, om eleven havde fået stillet en diagnose, hvilket klassetrin eleven begyndte specialundervisning på, om forældrene deltog i møder med den relevante PPR-psykolog, og om der var udskiftning af PPR-psykologer i visitationsprocessen. En fuldstændig liste over faktorer der indgik i den statistiske analyse, fremgår af appendiks C.

I det følgende vil nogle af de betydende faktorer blive uddybet, og det vil på baggrund af interview med forældre og PPR-psykologer blive forklaret hvordan disse faktorer påvirker forældrenes tilfredshed. Interviewene kan dog give en forklaring på alle de betydende faktorer som det vil fremgå af nedenstående.

12.2 Uddybning af de betydende faktorer

Ventetid på at få et specialundervisningstilbud

Et aspekt der har betydning for om forældrene er tilfredse med visitationsprocessen, er at de ikke har oplevet at det tog for lang tid at få et specialundervisningstilbud til deres barn.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer 41 % af forældrene at de er enige (31 %) eller overvejende enige (10 %) i at det tog for lang tid at få et specialundervisningstilbud til deres barn. 59 % af forældrene er uenige (49 %) eller overvejende uenige (10 %) i at det tog for lang tid at få et undervisningstilbud.

Vi har efterfølgende spurgt de 41 % der svarede at det tog for lang tid at få et undervisningstilbud, om konkrete aspekter ved visitationsprocessen. Af tabel 10 fremgår det at en stor andel af forældrene er enige eller overvejende enige i at det tog for lang tid for PPR at behandle deres barn sag (81 %), for skolen at få deres barn indstillet til specialundervisning (76 %), og/eller at der var for lang ventetid på at deres barn kunne få stillet en diagnose (72 %).

Tabel 10
Ventetid i visitationsprocessen

	Det tog for lang tid for PPR at behandle mit barns sag (n = 409)	Det tog for lang tid for skolen at få mit barn indstillet til specialundervisning (n = 280)	Der var for lang ventetid på at mit barn kunne få stillet en diagnose (n = 237)
Enig	57 %	59 %	56 %
Overvejende enig	24 %	17 %	16 %
Overvejende uenig	8 %	9 %	10 %
Uenig	11 %	16 %	19 %
Total	100 %	100 %	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Bemærkning: Forskellige antal respondenter har besvaret de tre spørgsmål fordi det for nogle respondenter ikke har været muligt at besvare enkelte spørgsmål. I spørgeskemaet er der indlagt filtre der bevirker at respondenterne kun har skullet besvare de spørgsmål der var relevante for dem.

Nogle af de interviewede forældre beskriver konsekvenserne af at have oplevet lang ventetid. De vurderer at ventetiden har påvirket dem og deres børn negativt. En forælder beskriver dette særligt tydeligt på følgende måde:

Vi skulle vente fra marts til august på at vores dreng kunne komme i en ny skole. Vores dreng græd meget hver gang han skulle i sin gamle skole. Jeg kunne ikke se nogen mening i det. I de fem måneder (som ventetiden varede, red.) turde jeg ikke tage ham ud af skolen, så han kunne gå hjemme – for så ville han slet ikke komme ud. Men vi tog ham ud af skolen, og så gik han hos en pædagog i morgentimerne og blev undervist af ham. Så løste vi det. Vi fandt en løsning.

Dette citat viser hvordan nogle forældre har følt sig nødsaget til at tage deres børn ud af skolen for en periode indtil de fik et nyt undervisningstilbud. Andre forældre har ladet deres barn blive på skolen i ventetiden. Ventetiden opleves som hård fordi de børn det drejer sig om, har brug for mere akut hjælp og derfor ofte mistrives mens de venter på et nyt tilbud.

De interviewede forældre der har negative erfaringer med ventetiden i visitationsprocessen, har oftest oplevelser af at det udelukkende var muligt at få deres barn visiteret fast én gang om året, og at det derved ikke var muligt at få barnet visiteret uden for de fastsatte rammer og frister. Som nævnt i kapitel 8 kan der være en tendens til at ventetid bliver en indlejret del af systemet hvis der udelukkende opereres med et fast årshjul for visitationerne. Det er en ventetid hvori eleverne og forældrene har behov for hjælp og rådgivning, og den kan opleves som svær at over-

komme og derved have afgørende betydning for forældrenes oplevelse af visitationsprocessen, jf. spørgeskemaundersøgelse og interview med forældrene.

Nogle af de interviewede forældre udtrykker derimod primært tilfredshed med ventetiden. De forældre der ikke fremhæver ventetiden som en negativ faktor, har ofte oplevet at deres børn er blevet visiteret midt i skoleåret, og at den proces ikke har været afhængig af faste frister. Disse forældre beskriver et forløb hvor de fik hurtig behandling, og hvor deres barn blev hjulpet inden for kort tid.

Klarhed over ansvarsopgaver i visitationsprocessen

En anden væsentlig faktor som øger tilfredsheden med den samlede visitationsproces, handler om det er klart for forældrene hvem der har haft hvilke ansvarsopgaver i forbindelse med visitationsprocessen.

En stor del af forældrene i spørgeskemaundersøgelsen peger på at de ikke har været klar over hvem der har hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen, idet 25 % svarer at det slet ikke var klart for dem hvem der havde hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen, og 24 % svarer at det i mindre grad var klart for dem. Tabel 11 viser resultatet af forældrenes vurderinger af dette felt.

Tabel 11
I hvilken grad var det klart for dig hvem der havde hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen? (n = 1022)

I høj grad	21 %
I nogen grad	26 %
I mindre grad	24 %
Slet ikke	25 %
Ved ikke	4 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Ca. halvdelen af forældrene har kun i mindre grad eller slet ikke været klar over hvem der havde hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen.

Her er det værd at bemærke at der med kommunalreformen tilsyneladende ikke er skabt større klarhed over ansvarsfordelingen. I hvert fald kan det ikke konstateres ud fra det foreliggende datamateriale: Der er ingen signifikant forskel på spørgeskemabesvarelsenerne om klarhed i ansvarsopgaver for forældre hvis børn begyndte i vidtgående specialundervisningstilbud før årsskiftet 2007, og for forældre hvis børn begyndte i specialundervisningstilbuddene i 2007 eller 2008.

Interviewene med forældrene viser at der både i visitationsprocessen og i det løbende samarbejde med PPR kan være forvirring om hvem der har hvilke ansvarsopgaver, og det kan vække uklarhed og utilfredshed. Mange forældre oplever at kommunen ikke har oplyst dem om ansvarsfordelingen. Forældrene er derfor ikke klar over hvilke personer fra kommunen der har hvilke ansvarsområder. Dette skaber usikkerhed om hvem de skal henvende sig til for at få hjælp i både visitationsprocessen og det efterfølgende forløb der bl.a. vedrører revisitationen.

I interviewene forveksler en del forældre endvidere de forskellige fagpersoner i kommunen med hinanden, og de har ingen viden om hvilke personer der har hvilket fagområde, eller i hvilke situationer de skal henvende sig til PPR-psykologen, og i hvilke de skal benytte sig af socialrådgiveren. En forælder siger:

Jeg kunne godt tænke mig at spørge om hierarkiet mellem sagsbehandlere og PPR. Jeg mener at hvis jeg har en god sagsbehandler, så har jeg ikke brug for PPR. Så længe jeg havde den gode sagsbehandler, så brugte jeg ikke PPR. Kun til at komme ind på den rigtige skole. Men jeg ved ikke om det er den rigtige. (...) Jeg har brugt sagsbehandlere til det rådgivende arbejde. Jeg fik tilbudt en, men jeg ved ikke om hun er psykolog.

Nogle forældre efterlyser i interviewene en fagperson på kommunalt niveau der har det samlede ansvar for og overblik over deres børns visitationsproces. En del forældre peger på at de er usikre på hvem der overordnet tager sig af processen, og det ender derfor med at de selv føler sig ansvarlige for at sikre at processen forløber som den skal. En forælder siger det sådan:

Vi siger alle sammen at vi ikke kan få kontakt til PPR. Nu tænker jeg at det kunne være dejligt at kunne kontakte en hvor man kan få afløb. Få en forløbsvejleder, en der kunne guide en. Det er et stort ansvar som forælder. Jeg skulle selv finde skolen til min pige. Jeg fandt den selv, og det var helt tilfældigt.

Analysen af spørgeskemaundersøgelsen peger på at forældrene mangler klarhed over hvem der har hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen. En sådan klarhed ville ifølge forældreinterviewene betyde at det ville være nemmere at tage kontakt til PPR idet forældrene kunne målrette deres henvendelse til PPR.

Kontakt til PPR i visitationsprocessen

En tredje væsentlig faktor som ifølge spørgeskemaundersøgelsen øger tilfredsheden med visitationsprocessen, handler netop om kontakten til PPR.

Af tabel 12 fremgår det at 54 % af forældrene i spørgeskemaundersøgelsen svarer at det var meget let eller let at få kontakt til PPR i forbindelse med visitationsprocessen, mens 35 % svarer at det var svært eller meget svært at få kontakt til PPR.

Tabel 12

Hvor let eller svært var det at få kontakt til PPR i forbindelse med visitationsprocessen? (n = 1008)

Meget let	15 %
Let	39 %
Svært	23 %
Meget svært	12 %
Ved ikke	12 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Forældreinterviewene uddyber hvorfor det kan have betydning for forældrenes vurdering af visitationsprocessen at de let kan komme i kontakt med PPR. Den manglende kontakt til PPR kræver ifølge forældrene et stort overskud fordi de gentagne gange må forsøge at etablere kontakt uden at vide hvem den direkte skal rettes imod. Forældrene beskriver hvorledes denne kamp er svær at overskue fordi forældrene samtidig kæmper med at håndtere børnene i hverdagen. En forælder beskriver det meget præcist på følgende måde:

Vi har også sendt et brev til kommunen – vi havde ikke plads til vores datters problemer. Vi havde behov for hjælp til at overleve og skrev et brev til Børn og Unge, jeg har ikke hørt noget endnu. Når man kører på hælene, så har man ikke kræfterne til at skulle hive i dem (kommunens medarbejdere, red.) hele tiden.

Dette aspekt af visitationsprocessen har ifølge vores analyse betydning for forældrene idet det netop er gennem kontakten til PPR at forældrene kan blive opdateret i forhold til situationen og være en del af processen omkring deres barn. Interviewene med forældre viser at hvis forældrene ikke oplever at det er let for dem at få kontakt med PPR i visitationsprocessen, kan det medføre at de ikke føler sig informeret om de beslutninger der bliver truffet vedrørende deres barn.

Forældreinterviewene i casekommunerne viser at oplevelsen af en umiddelbar og let kontakt til PPR bliver endnu mere væsentlig i de tilfælde hvor forældrene ikke bliver orienteret skriftligt om beslutninger omkring eller vurderinger af deres barn.

Et samlet set godt samarbejde med PPR

En fjerde væsentlig faktor der øger sandsynligheden for forældrenes tilfredshed med visitationsprocessen, handler ifølge vores analyse om et samlet set godt samarbejde med PPR.

Af tabel 13 fremgår forældrenes vurderinger af samarbejdet med PPR. 59 % er tilfredse eller overvejende tilfredse med det samlede samarbejde med PPR, mens 36 % er utilfredse eller overvejende utilfredse med det samlede samarbejde.

Tabel 13

Hvor tilfreds er du samlet set med dit samarbejde med PPR? (n = 1016)

Tilfreds	31 %
Overvejende tilfreds	28 %
Overvejende utilfreds	19 %
Utilfreds	17 %
Ved ikke	5 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Forældrene er ret delte i deres vurderinger, men et flertal vurderer dog samarbejdet positivt.

Ud fra den kvantitative analyse er det ikke muligt at forklare præcist hvad "et samlet set godt samarbejde" er udtryk for. En væsentlig pointe er netop at det handler om et *samlet* set godt samarbejde. En uddybning af dette på baggrund af forældreinterviewene peger på mange enkeltfaktorer som i sammenhæng kan tænkes at give oplevelsen af et samlet set godt samarbejde. Disse enkeltfaktorer er fx udskiftning af PPR-psykologer og forældrenes oplevelse af at blive taget seriøst og brugt som en ressource i samarbejdet omkring deres børn. Det er dog ikke de faktorer der udelukkende har afgørende betydning, jf. vores analyse af spørgeskemaundersøgelsen. Der kan derfor peges på at det ikke er enkeltstående faktorer der afgør om forældrene oplever et godt samarbejde med PPR i forhold til visitationsprocessen.

PPR-psykologernes vurderinger af samarbejdet

Der synes at være enighed i PPR om at samarbejdet mellem forældre og PPR er en væsentlig faktor i visitationsprocessen. I spørgeskemaundersøgelsen svarer 90 % af PPR-psykologerne at de er helt enige i at det er vigtigt at inddrage forældrene i visitationsprocessen, og 9 % svarer at de er enige. Der er altså samlet 99 % af PPR-psykologerne i spørgeskemaundersøgelsen som vurderer at forældresamarbejdet har stor betydning for visitationsprocessen.

Der synes ligeledes at være stor enighed om at forældrene bidrager med en særlig viden som er relevant i visitationsprocessen. 67 % af PPR-psykologerne svarer at de er helt enige, og 24 % svarer at de er enige i dette. Der er endvidere en stor andel af de deltagende PPR-psykologer som vurderer at forældre ofte kræver mere tid og ressourcer end de i PPR har mulighed for at give. 23 % er helt enige i dette, 20 % er enige, mens 24 % er overvejende enige. Tabel 14 viser resultatet af PPR-psykologernes vurderinger af samarbejdet med forældrene.

Tabel 14
PPR's samarbejde med forældre

	Forældre kræver ofte mere tid og ressourcer end vi på PPR har mulighed for at give dem (n = 221)	Forældre har en særlig viden om deres børn som det er relevant at gøre brug af i visitationsprocessen (n = 221)
Helt enig	23 %	67 %
Enig	20 %	24 %
Overvejende enig	24 %	8 %
Overvejende uenig	24 %	1 %
Uenig	6 %	0 %
Helt uenig	2 %	0 %
Total	100 %	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer.

Interviewene peger ligeledes på at PPR-psykologerne vurderer at det er vigtigt at inddrage forældrene i visitationsprocessen. På spørgsmålet om hvad der optager dem i visitationsprocessen, peger en del af de interviewede PPR-psykologer på forældresamarbejdet. Der er altså et stort ønske om at forældrene skal opleve at de bliver inddraget. En PPR-psykolog udtrykker hvorfor det er vigtigt at forældrene bliver inddraget, på følgende måde:

Jeg har en sag hvor der er en familie jeg har indkaldt til samtale. Forældrene er følelsesmæssigt involveret, og det skal vi tage alvorligt. Måske er forældrene ikke tilfredse, men det er vigtigt at de føler sig hørt, og at de forstår hvad det er for nogle tankegange der foregår. Det er ok at de ikke kan acceptere det. Det er helt i orden. Jeg kaldte dem ind for at se på dem i stedet for at alt foregår på mail. Det er vigtigt at forældrene kan se den røde tråd. De skal ikke acceptere det, men de skal forstå det.

Og en anden PPR-psykolog beskriver vigtigheden af at inddrage forældrene sådan:

Jeg tænker meget på det (forældreinddragelse, red.) når jeg skal lave en beskrivelse af hvordan barnet fungerer. Beskrivelsen af barnet i hjemmet fylder meget. Det er vigtigt at tage deres beskrivelse med. De skal delagtiggøres. De skal føle at de bidrager, og at de er vigtige.

PPR-psykologerne udtrykker ligeledes i interviewene at de er optaget af at bruge forældrenes viden om barnet. Nogle påpeger at forældrenes viden om deres børn burde fylde mere i visitationsprocessen. Det kom bl.a. til udtryk på følgende måde:

Jeg tror ikke vi er gode nok til at lade forældrene fortælle deres historie. Jeg tror forældrene gerne vil have mere tid til at fortælle deres historier. Forældrene ser noget andet, de har en massiv viden der gør at vi som PPR bliver klogere.

Samtidig påpeger nogle af de interviewede PPR-psykologer at de siden kommunalreformen som tidligere nævnt har fået ekstra arbejdsopgaver. De oplever derfor at det kan være svært at indpasse mere og løbende kontakt med forældrene i deres arbejdstid. Der kan herved være et dilemma mellem de ønsker PPR-psykologer og forældre kan have om mere kontakt, og de begrænsninger der opstår som følge af at PPR-psykologerne ikke har tid til det. Det kan resultaterne i tabel 14 være et udtryk for: 67 % af PPR-psykologerne svarer at de er helt enige, enige eller overvejende enige i at forældre ofte kræver mere tid og ressourcer end PPR kan give.

Et godt samarbejde med deres barns skole i forbindelse med visitationsprocessen

En femte væsentlig faktor der øger sandsynligheden for forældrenes tilfredshed med visitationsprocessen er forældrenes samarbejde med deres barns skole i visitationsprocessen. Denne faktor har ikke været et tema i forældreinterviewene. Dette gør ikke faktorens væsentlighed mindre, men det gør det vanskeligt for os at uddybe hvad denne faktor betyder for forældrene. Det er dog ingen tvivl om at skolen har en afgørende rolle i starten af visitationsprocessen hvor skolen ofte er den part som indstiller til vidtgående specialundervisning, og ofte indgår i møder med forældre og PPR. Derfor kan et godt samarbejde mellem forældre og skole sandsynligvis være medvirkende til at visitationsprocessen opleves mere tilfredsstillende af forældrene.

Den relevante PPR-psykolog har set eleven mindst én gang i forbindelse med beskrivelsen af elevens særlige behov

Denne sjette væsentlige faktor har heller ikke været et tema i forældreinterviewene. Der er en tendens til at faktorer der omhandler PPR-psykologernes udskiftning og tilgængelighed for forældrene, bliver blandet sammen. Denne faktor hænger sammen med forældrenes oplevelse af at PPR-psykologen kender deres barn hvis psykologen har set barnet. Hvis ikke PPR-psykologen har set eleven, kan det af forældrene opleves som om vurderingen og det endelige specialundervisningstilbud ikke er valgt ud fra barnets særlige behov.

12.3 Opsummering

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre peger på at seks forskellige faktorer har betydning for en øget grad af tilfredshed med visitationsprocessen. Disse seks faktorer er:

- At forældrene ikke oplever at det tager lang tid at få et specialundervisningstilbud til deres barn
- At det er klart for forældrene hvem der havde 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 samlet set godt samarbejde med PPR
- 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.

En uddybning af disse faktorer gennem interview med forældrene peger på at klarhed og tydelighed i processen er væsentligt for forældrenes oplevelse af visitationsprocessen. Endvidere opleves ventetiden som meget problematisk i forhold til børnenes trivsel. I forhold til et samlet set godt samarbejde med PPR er det ikke muligt at udpege enkeltfaktorer som forklarer hvad det indebærer. Det ser derimod ud til at det er sammenhængen mellem de forskellige faktorer i samarbejdet der giver forældrene oplevelsen af et samlet set godt samarbejde.

Vores materiale viser at PPR-psykologerne ligeledes vurderer at samarbejdet med forældrene er meget vigtigt både i forhold til samarbejdet med hele familien og i forhold til at udrede og vurdere eleven bedst muligt for derefter at kunne give det mest hensigtsmæssige undervisningstilbud.

Opmærksomhedspunkter i forhold til at styrke forældrenes tilfredshed med visitationsprocessen:

- Det er vigtigt at minimere ventetiden mest muligt af hensyn til elevernes trivsel og læring. Det kan være en mulighed at have løbende visitationer for derved at undgå en længere periode med eventuel mistrivsel hos børnene, jf. opmærksomhedspunkt under afsnit 8.4.
- Det er vigtigt at skabe tydelighed og klarhed over hvem der har hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen. Derved giver man forældrene mulighed for at henvende sig direkte til den ansvarlige. En tydelighed og klarhed vil ligeledes betyde at forældrene vil have nemmere ved at tage kontakt til PPR idet de kan målrette deres henvendelse.
- PPR skal være opmærksom på vigtigheden af at inddrage forældre og elev løbende i processen for derved at opnå et fundament for et godt samarbejde. Bevidstheden om at PPR-psykologen har set eleven i visitationsprocessen, bidrager til at forældrene har oplevelsen af en god visitationsproces.

13 Tilfredshed med undervisningstilbud

Visitationsprocessen afsluttes med at eleverne modtager et undervisningstilbud. Forældrene har ofte stor interesse i deres barns undervisningstilbud og kvaliteten af det. Dette kapitel sætter fokus på hvilke faktorer der skal være til stede for at forældre er tilfredse med deres barns undervisningstilbud.

Først klarlægger kapitlet hvilke faktorer der har betydning for om forældrene er tilfredse med undervisningstilbuddet. Dernæst uddyber og begrundes vi i kapitlet faktorerens betydning på baggrund af interview med forældre. Kapitlet bygger udelukkende på forældrenes oplevelser og vurderinger.

13.1 Betydende faktorer for forældrenes tilfredshed

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning viser at et flertal af forældrene overordnet set har været tilfredse med det undervisningstilbud deres barn modtog i skoleåret 2007/08. 77 % af forældrene var tilfredse eller overvejende tilfredse med deres barns undervisningstilbud, mens 23 % var utilfredse eller overvejende utilfredse. Tabel 15 viser resultatet af forældrenes vurderinger.

Tabel 15

Hvor tilfreds var du samlet set med dit barns undervisningstilbud i skoleåret 2007/08? (n = 1026)

Tilfreds	51 %
Overvejende tilfreds	26 %
Overvejende utilfreds	13 %
Utilfreds	10 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Analysen af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser at der er nogle bestemte faktorer som øger sandsynligheden for at forældrene er tilfredse med deres barns undervisningstilbud. Følgende faktorer øger sandsynligheden for at forældrene er tilfredse med det undervisningstilbud deres barn modtager:

- At lærerne der underviser deres barn, har en høj grad af viden om netop deres barns særlige behov
- At undervisningen er tilrettelagt så den svarer til deres barns faglige niveau
- At lærerne har en høj grad af fokus på at udvikle deres barns sociale kompetencer
- At deres barn er glad for at gå i skole
- Desuden er der højere sandsynlighed for at gifte og ugifte forældre er tilfredse med undervisningstilbuddet end fraskilte forældre.

Disse faktorer er fremkommet ved at forældrene i spørgeskemaundersøgelsen er blevet spurgt om en række aspekter vedrørende deres barns undervisningstilbud i skoleåret 2007/08. Alle aspekter kunne have indflydelse på forældrenes samlede tilfredshed med deres barns undervisningstilbud. Desuden har vi via oplysninger om forældrenes baggrund fra Danmarks Statistiks registre undersøgt om en række baggrundsfaktorer har betydning for forældrenes tilfredshed. Det drejer sig om forældrenes køn, alder, etniske baggrund, uddannelse, indkomst og civilstatus. Alle disse faktorer har indgået i en multipel logistisk regressionsanalyse og ved hjælp af den er det fremkommet hvilke faktorer der har en signifikant betydning for at øge sandsynligheden for at forældrene er tilfredse med deres barns undervisningstilbud¹¹.

Analysen viser – som det også fremgår af ovenstående – at det blandt de undersøgte baggrundsfaktorer udelukkende er forældrenes civilstatus som har betydning. Der er en række andre aspekter som *ikke* påvirker sandsynligheden for om forældrene er tilfredse med undervisningstilbuddet. Fx forhold som handler om forældrenes kontakt med skole og lærere. Det drejer sig bl.a. om hvor ofte forældrene har kontakt med barnets lærere, om forældrene har en god dialog med barnets lærere på skolen, og om de får tilstrækkelig information fra barnets lærere.

Også flere forhold som handler om elevgruppen i klassen, har vist sig ikke at have betydning for forældrenes tilfredshed med undervisningstilbuddet. Det handler fx om der er børn i klassen som forstyrrer for meget, og om barnet trives sammen med sine klassekammerater.

Der er også spørgsmål omkring rammerne for undervisningstilbuddet som har vist sig ikke at have betydning for forældretilfredsheden. Det drejer sig om skolens indendørs og udendørs rammer

¹¹ Se appendiks C og bilaget "Undersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning" for en detaljeret beskrivelse af den multiple logistiske regressionsanalyse og faktorerne der indgår i den. I bilaget og i appendiks C fremgår den præcise formulering af spørgeskemaspørgsmålene til forældrene også.

passer til barnets behov, og om undervisningsmaterialer (inklusive hjælpemidler) er tilpasset barnets behov. Se appendiks C for en oversigt over samtlige spørgsmål i spørgeskemaet.

Det næste afsnit vil uddybe og forklare de betydende faktorer på baggrund af interview med forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

13.2 Uddybning af de betydende faktorer for forældretilfredshed

Viden om barnets særlige behov

En faktor der har betydning for forældrenes tilfredshed med deres barns undervisningstilbud, er lærernes viden om netop deres barns særlige behov.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det at 76 % af forældrene vurderer at lærerne i skoleåret 2007/08 i høj grad eller i nogen grad havde tilstrækkelig viden i forhold til barnets særlige behov, mens 24 % af forældrene vurderer at dette kun i mindre grad eller slet ikke var tilfældet. Tabel 16 viser resultatet af forældrenes vurderinger.

Tabel 16

I hvilken grad havde lærerne der underviste dit barn i skoleåret 2007/08, tilstrækkelig viden i forhold til netop dit barns særlige behov? (n = 1014)

I høj grad	50 %
I nogen grad	26 %
I mindre grad	15 %
Slet ikke	9 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Det er hermed størstedelen af forældrene der vurderer at lærerne i skoleåret 2007/08 i høj grad eller i nogen grad havde tilstrækkelig viden om deres barns særlige behov.

Forældreinterviewene viser at det er ekstra vigtigt at lærerne har et godt kendskab til børnenes særlige behov fordi disse særlige behov ofte kræver særlig støtte Børnenes individuelle faglige og mentale niveau kan være meget forskellige og dette skal lærerne kunne forstå og tolke. Det er vigtigt i forhold til at kunne udvikle barnet så meget som muligt. En forælder siger det sådan:

Jeg tænker at når nu ressourcerne er så begrænsede som de er for mit barn så er det dobbelt så vigtigt at hendes ressourcer bliver udnyttet. Jeg mener det er den faglighed de har, de er meget opmærksomme på barnet. De prøver nye måder til glæde for børnene.

Nogle forældre oplever at deres børn, på trods af at de er tilknyttet et specialundervisningstilbud, stadig udpeges som "ikke-normale" i stedet for at være en accepteret del af specialundervisningstilbuddet. Der synes at være et ønske hos forældrene om at børnenes særlige behov forstås og ikke udpeges eller problematiseres. Dette kan ifølge nogle forældre opnås ved at lærerne har stor viden om børnenes særlige behov.

Desuden tyder interviewene på at forældrene oplever at det er vigtigt at lærerne har et kendskab til elevernes særlige behov fordi de derved kan tolke og forstå elevernes adfærd og handlinger. Hvis ikke de har tilstrækkelig viden om elevernes særlige behov, kan der opstå situationer hvor elevernes behov fejltolkes, og de derved ikke får den rette hjælp.

Nogle af de interviewede forældre efterlyser viden og engagement i forhold til deres barns særlige behov. Dette kan i nogle tilfælde medføre at forældrene oplever at de selv må "oplære" lærerne så de er fagligt klædt på til at undervise deres barn.

En anden pointe der kommer frem i interviewene i forhold til denne problematik, handler om de medhjælpere der ofte ansættes i forbindelse med at elever får tildelt støttetimer til enkeltintegration. Nogle forældre i casekommunerne oplever at de medhjælpere der ansættes som støttepersoner i disse timer, er uuddannede og meget uerfarne. En forælder fremhæver følgende erfaring med denne problematik:

Hun bliver forskrækket over de ting min dreng siger, hans adfærd, men det nytter jo ikke noget at jeg kommer og siger at det er normalt for sådan en med de behov. Jeg er bare mor. Det skal være de faguddannede der skal sige noget. Det er min søn der giver hende den første erfaring. Hun er jo kun 22 år og har ikke nogen erfaring.

På baggrund af forældreinterview i casekommunerne peger undersøgelsen derfor på at denne faktor er væsentlig fordi lærerne skal kende til børnenes særlige behov for derved at kunne sikre de optimale betingelser for børnenes udvikling.

Undervisningen skal være tilrettelagt så den svarer til barnets faglige niveau

Den statistiske analyse viser at såfremt undervisningen er tilrettelagt så den svarer til barnets faglige niveau, øger det sandsynligheden for at forældrene er tilfredse med deres barns undervisningstilbud.

Af tabel 17 fremgår det at 77 % af forældrene vurderer at deres barns undervisning i skoleåret 2007/08 i høj grad eller i nogen grad var tilrettelagt så den svarede til barnets faglige niveau, mens 22 % vurderer at undervisningen i skoleåret i 2007/08 i mindre grad eller slet ikke var tilrettelagt ud fra dette hensyn.

Tabel 17

Var den undervisning dit barn modtog i skoleåret 2007/08, tilrettelagt så den svarede til dit barns faglige niveau? (n = 1012)

I høj grad	53 %
I nogen grad	24 %
I mindre grad	11 %
Slet ikke	11 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Det er altså størstedelen af forældrene der vurderer at undervisningen i skoleåret 2007/2008 i høj grad eller nogen grad var tilrettelagt så den svarede til deres barns faglige niveau, men der er dog 22 % som vurderer at det ikke forholder sig sådan.

Eleverne har meget forskellige særlige behov, og nogle af de interviewede forældre påpegede at det er vigtigt at deres barn udvikler sig så meget som muligt fagligt, men at det skal være med udgangspunkt i det faglige niveau de er på nu. Udviklingen og udfordringerne skal dermed ske i forhold til barnets niveau – uden at være for ambitiøse. Målene for denne gruppe af elever er derfor meget differentierede. Nogle er meget langt fra de faglige mål der normalt forventes i folkeskolen, og nogle er tættere på dem. Nogle mål kan fx handle om at lære at tale, at begå sig blandt andre mennesker (fx at lære ikke at kaste med sand) eller målene kan handle om at eleverne skal forbedre deres skriftlige arbejde.

En forælder siger således om vigtigheden at udvikle hendes søn i forhold til hans niveau:

I mit barns klasse er der lagt planer for hvert enkelt barn. De er meget opmærksomme på hvor lidt og hvor meget man kan presse på i forhold til det faglige. Det vigtigste er at han (forældrerens barn, red.) har det godt. Han kan nogle boglige ting, men ikke alle, men er glad for at gå i skolen. Det er meningen at han skal tage folkeskolens afgangsprøve. Han vil gerne præstere godt, men kan nok ikke. Lærerne er gode til at sige: "Den her stil er ikke så god, men det og det er godt." Jeg synes de er meget opmærksomme på hans niveau. Og jeg bliver nødt til at have tillid til at de ved hvor meget han kan udfordres.

Der peges altså på at lærerne ved at tilrettelægge undervisningen så alle elevers faglige behov udfordres, medvirker til at skabe et undervisningsmiljø hvor alle elever trives og udvikles i forhold til det niveau de hver især er på. Der kan i nogle specialundervisningstilbud være stor spredning i elevernes faglige niveau.

Fokus på udvikling af barnets sociale kompetencer

En anden væsentlig faktor der øger sandsynligheden for at forældrene er tilfredse med deres barns undervisningstilbud, er hvis lærerne har en høj grad af fokus på at udvikle det enkelte barns sociale kompetencer.

Tabel 18 viser at 86 % af forældrene oplever at lærerne i høj grad eller i nogen grad havde fokus på barnets udvikling af sine sociale kompetencer i skoleåret 2007/08, mens 15 % oplever at det i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.

Tabel 18

I hvilken grad havde lærerne fokus på at dit barn udviklede sine sociale kompetencer i skoleåret 2007/08? (n = 1004)

I høj grad	60 %
I nogen grad	26 %
I mindre grad	10 %
Slet ikke	5 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

De interviewede forældre er oftest opsatte på at deres børn skal kunne indgå i sociale relationer og derved træne deres sociale kompetencer så de på sigt kan klare sig i samfundet. En forælder fra et af interviewene i en casekommune udtrykker det på følgende måde:

På vores barns skole giver de børnene madpenge, så går de i byen og handler og laver selv mad. Lærer at regne m.m. Blot det at de kommer ud og oplever andre mennesker.

Udvikling af sociale kompetencer handler ifølge denne forælder bl.a. om at hjælpe eleverne til at kunne klare sig i samfundet og i livet efter skolen.

På baggrund af interviewene med forældrene kan vi pege på at denne faktor handler om at mange af forældrene ved at deres børn har brug for en særlig støtte i deres tilværelse. Desuden vil mange af børnene få svært ved at indgå i arbejdslivet på normale betingelser. De fleste forældre har planer og ønsker på børnenes vegne i forhold til at de skal have forudsætningerne for at

kunne leve et godt voksenliv med deres særlige behov. Det bliver formuleret sådan af en forælder:

Jeg skulle finde en skole hvor mit barn kunne fungere socialt. Det vigtige er at der er nogen der vil vores børn. De kan ikke være alene. Der er ingen andre børn der vil lege med vores børn. Socialt fællesskab er det der skal styrkes. Det faglige kommer hun ikke med på.

Barnets trivsel i skolen

En anden faktor der øger sandsynligheden for forældrenes tilfredshed med deres barns undervisningstilbud, er at barnet er glad for at gå i skole.

Af tabel 19 fremgår det om forældrene vurderer at deres barn var glad for eller ked af at gå i skole i skoleåret 2007/08. 81 % af forældrene oplever at deres barn var glad for eller overvejende glad for at gå i skole i skoleåret 2007/08.

Tabel 19

Oplevede du at dit barn var glad for eller ked af at gå i skole i skoleåret 2007/08? Mit barn var: (n = 1022)

Glad for at gå i skole	54 %
Overvejende glad for at gå i skole	27 %
Overvejende ked af at gå i skole	10 %
Ked af at gå i skole	9 %
Total	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

At børnenes trivsel er meget vigtig for forældrene kan hænge sammen med at børnene ofte har en del svære oplevelser og erfaringer med sig fra tidligere undervisningstilbud. Det fremgår af interviewene i casekommunerne.

Nogle af de interviewede forældre beskriver hvordan deres børn har haft det svært i et tidligere undervisningstilbud. Det kan både være forældre til elever der er begyndt deres skolegang i normalundervisningen inden de fik et specialundervisningstilbud, men det kan også være forældre til elever der har gået i forskellige specialundervisningstilbud. Der er eksempler i interviewene på at disse forældre oplever at deres barns trivsel er blevet forbedret i forbindelse med skoleskift. Forældrene bygger ofte deres vurdering af om børnene trives, på tidligere erfaringer med børnenes mistrivsel. Det kan derfor være af endnu større betydning for dem at børnene nu er glade for at gå i skole.

Det fokus der er på om børnene trives, kan også hænge sammen med at nogle forældre pga. deres barns særlige behov ikke har store faglige forventninger til dem, men kun ønsker at børnene har et godt liv. Nogle af de interviewede forældre udtrykker således at de ikke har faglige ambitioner på deres børns vegne i forhold til hvad der normalt forventes af et barn på tilsvarende alder. De udtrykker udelukkende et ønske om at deres børn skal trives og have det godt. Det er følgende forældreudtalelse et eksempel på:

Børn skal ud med en livsglæde, det er mindre vigtigt at de kan læse og skrive. Det vigtige er at mit barn har en livsglæde. Bare han kommer ud blandt andre mennesker og har det godt. Jeg hører ikke han siger selvmord så meget mere som før.

Der er også en del forældre i interviewene som peger på at det er vigtigt at lærerne kan forstå deres barn. Forældrene udtrykker en tilfredshed med undervisningstilbuddet hvis de kan mærke at lærerne forstår deres barn, og dette hænger ifølge forældrene tæt sammen med om børnene er glade for at gå i skole.

Gifte og ugifte forældre har højere sandsynlighed for at være tilfredse med undervisningstilbuddet end fraskilte forældre

En sidste faktor der er afgørende for at øge sandsynligheden for at forældrene er tilfredse med undervisningstilbuddet, er forældrenes civilstatus. Gifte og ugifte forældre har højere sandsynlighed for at være tilfredse med undervisningstilbuddet end fraskilte forældre. Vi kan dog ikke på baggrund af interviewmaterialet forklare hvorfor det forholder sig sådan.

Interviewene med forældrene tegner dog et billede af at det er hårdt at være forældre til børn med særlige behov. Det kræver mange ressourcer som forældre og som familie. I et af interviewene giver en forælder meget præcist udtryk for hvad det handler om:

Vi er nogle specielle forældre fordi ikke ret mange forældre vil kunne klare det vi skal. Når man beder om hjælp, har man behov for at få det. Man er to år forud hele tiden, tænker: "Hvad er det næste problem?"

13.3 Opsummering

Undersøgelsen peger på at fem forskellige faktorer har betydning for en øget sandsynlighed for at forældrene er tilfredse med undervisningstilbuddene. De fem faktorer er følgende:

- At lærerne der underviser deres barn, har en høj grad af viden om netop deres barns særlige behov
- At undervisningen er tilrettelagt så den svarer til deres barns faglige niveau
- At lærerne har en høj grad af fokus på at udvikle deres barns sociale kompetencer

- At deres barn er glad for at gå i skole
- Desuden har gifte og ugifte forældre højere sandsynlighed for at være tilfredse med undervisningstilbuddet end fraskilte forældre.

En uddybning af disse faktorer på baggrund af interview med forældre i casekommunerne peger på at der er stor sammenhæng mellem de enkelte faktorer. Af interviewene fremgår det også at forældrene ikke nødvendigvis adskiller disse faktorer fra hinanden. De opleves som sammenhængende i den forstand at hvis en lærer har en stor viden om et barns særlige behov, vil undervisningen oftest tilrettelægges så den svarer til barnets faglige niveau, og dette vil ofte resultere i at barnet bliver glad for at gå i skole. I forhold til fokuset på barnets sociale kompetencer peger forældrene i interviewene på at det er væsentligt at børnene bliver godt rustet til den videre tilværelse i samfundet på trods af manglende faglige kompetencer. Udfordringen kan derfor bestå i at lære at begå sig i sociale relationer, klare indkøb m.m.

Både spørgeskemaundersøgelsen og interview fra casekommunerne viser at forældrene overvejende er tilfredse med det undervisningstilbud deres barn modtager. Lærernes kendskab til og håndtering af elevernes særlige behov vurderes overvejende positivt af de medvirkende forældre.

Opmærksomhedspunkter i forhold til at styrke forældrenes tilfredshed med undervisningstilbuddet:

- Det er vigtigt at der fastsættes individuelle mål for hver enkelt elev så eleven udfordres i forhold til det faglige niveau eleven befinder sig på. Det kræver at lærerne har specifik viden om netop de særlige behov de arbejder med.

Del 5 Perspektivering

I denne del er der to perspektiverende artikler skrevet af henholdsvis lektor Susan Tetler og professor Thomas Nordahl.

14 Specialskoler som kommunale kompetencecentre? – af Susan Tetler

Jeg har valgt i denne rapport at perspektivere videndeling og specialskolernes andel heri, velvidende at der kunne være så mange andre problemstillinger det kunne være relevant at drøfte i et perspektiverende kapitel. Jeg ser denne problemstilling som et helt centralt omdrejningspunkt hvis principperne om mindsteindgreb og nærhed fortsat skal holdes i hævd, og hvis almen skolens lærere på kvalificeret vis skal håndtere "læringsvanskeligheder" i almenundervisningens regi.

Specialskolernes nuværende rolle i det kommunale skolevæsen

I EVA's undersøgelse indgår seks kommuner hvoraf tre har overtaget ansvaret for i alt fire tidligere amtslige specialskoler; en kommune tager vare på en kommunal specialskole, mens de to sidste kommuner ikke har driftsansvar for nogen specialskole. Interview med ledere af disse specialskoler og de kommunale skoleledere i de relevante fire kommuner viser hvor forskelligt specialskolerne er blevet tænkt ind i det samlede skolevæsen. Overordnet set identificerer undersøgelsen to forskellige "strategier" (kap. 11). Den ene strategi er kendetegnet ved at specialskolen betragtes som et kompetencecenter, dvs. som en specialiseret enhed der kan rådgive og vejlede kommunens folkeskoler om særlige typer af pædagogiske problemstillinger.

Rådgivningen fra specialskolerne har således i denne strategi til formål at understøtte elevernes fortsatte deltagelse i almenundervisningen på deres respektive skoler. I denne sammenhæng synes der at opstå flere dilemmaer omkring finansieringen af specialskolernes funktion som kompetencecentre i forhold til hvilke konti midlerne til kompetencecenteret skal komme fra. En specialskoleleder peger således på at når skolens elever kommer fra og betales af en række forskellige kommuner, bør midlerne til et kommunalt kompetencecenter ikke dækkes af disse midler. Løsningen på den pågældende skole er at "skoleejerkommunen" på lige fod med andre kommuner skal betale for den konsultative ydelse.

Et andet dilemma kan være et sådant behov for rådgivning at specialskolerne får for mange henvendelser til at de kan overkomme dem. En specialskoleleder nævner at de tackler denne udfor-

dring ved at henvendelserne om konsultativ bistand indgår i en visitation hver 14. dag. Her bliver henvendelserne behandlet og prioriteret. Det bliver endvidere sikret at skolerne selv har arbejdet med de pædagogiske udfordringer inden de søger råd og vejledning. Inddraget på denne måde kan specialskolernes konsultative virksomhed således udgøre én strategi i viften af kommunalt anvendte inkluderingsstrategier.

I andre kommuner har specialskolerne fået en mere isoleret position, og de kommunale skoleledere i disse kommuner ser ikke umiddelbart specialskolerne som potentielle kompetencecentre. Lederne af de pågældende specialskoler i disse kommuner vurderer tilsvarende at der ikke er megen anerkendelse af eller viden om specialskolernes pædagogiske kompetencer. Dette står i grel modsætning til samme specialskolelederes oplevelse af at det daværende amt havde et meget indgående kendskab til skolen. Der synes således endnu ikke fra kommunal side at have været forsøg på at inddrage (eller udbrede) den specialviden som specialskolerne aktuelt sidder inde med.

Et tredje dilemma kan ifølge undersøgelsen opstå når en "nyankommen" specialskole er specialiseret inden for samme område som en tidligere kommunal specialklasserække. En specialskoleleder udtrykker således at manglende afklaring om kompetencer og arbejdsdeling kan give vanskeligheder i samarbejdet mellem de to undervisningstilbud som nu er organiseret i samme skolevæsen. Den pågældende leder oplever at undervisningstilbuddene nærmest kan komme til at fremstå som konkurrenter i stedet for samarbejdspartnere:

Det har i hvert fald været svært for os at komme udefra [fra amtet]. På den måde har de kommunale klasser måske opfattet os som farlige. Hvad er det nu vi kommer og vil rage til os? (...) Der ligger noget arbejde i at få afklaret hvem det er der kan hvad. Hvad har de, og hvad kan vi give? Den øvelse er ikke blevet gjort særlig godt. Det er ikke færdigafklaret.

Alt i alt synes der ud fra denne undersøgelse af visitationsprocessen efter kommunalreformen stadig at være et større afklaringsarbejde at gøre omkring specialskolernes rolle i det kommunale skolesystem og deres samspil med eventuelle specialklasserækker.

Specialskolernes muligheder for sparring og netværksdannelse

Driften af specialskoler i kommunerne handler også om at opretholde kvaliteten i undervisningstilbuddene. Ingen af de interviewede specialskoler har oplevet økonomiske nedskæringer; til gengæld har de oplevet forandringer i sparringsforhold og betjening med skiftet fra amt til kommune. Især peges der på at specialskoler kan opleve mindre sparring og betjening fra kommunen nu end den de fik fra amtet tidligere. De interviewede skoleledere udtrykker endvidere at der har været en udskiftning i PPR-psykologerne tilknyttet skolerne. Tidligere kom psykologerne fra amtet, eller de var ansat direkte af skolerne. Nu er PPR-psykologerne fra kommunerne, og de har ik-

ke nødvendigvis samme kompetence som de tidligere tilknyttede psykologer. En specialskoleleder siger fx: "Der er den forskel at amtet, de havde ansat psykologerne specielt til os. Dem kommunen ansætter nu, har ikke spor forstand på det."

Den faglige sparring for specialskolerne kan tidligere i amtet være foregået i et netværk med lignende specialskoler eller i et landsdækkende netværk. Interview med de fire tidligere amtslige specialskoler peger på at organiseringen i landsdækkende netværk af specialskoler er bibeholdt efter kommunalreformen; til gengæld er organiseringen i netværk med det tidligere amts specialskoler faldet væk, og der er endnu ikke sat noget i stedet. Specialskolerne erkender at det nu er op til dem selv at opsøge andre specialskoler med henblik på gensidig sparring.

Specialskolelederne forventes i stedet at deltage i en anden type netværk: møder med skolelederne fra de almindelige folkeskoler i kommunen. I denne sammenhæng gør især to typer oplevelser sig gældende blandt de interviewede specialskoleledere. Den ene er oplevelsen af at mødedeltagelsen med de andre skoleledere føles irrelevant fordi der bliver drøftet emner som primært er rettet mod folkeskolen. En specialskoleleder formulerer det således: "Jeg skal komme til skoleledermøder, hvilket er spild af tid. Nogle gange tænker jeg: Hvem kan jeg gå til [for selv at få sparring]?" Det er således andre vilkår og udfordringer der i dag synes at præge hverdagen på en specialskole.

Den anden oplevelse undersøgelsen identificerer på baggrund af interviewmaterialet, er at møderne kan være givtige når der bliver drøftet emner der omhandler grænseflader mellem specialskolerne og de almindelige folkeskoler. Emnerne kan fx være en drøftelse af afgangsprøver eller generel information fra kommunen eller Undervisningsministeriet som også påvirker specialskolerne. Møderne synes desuden at bidrage til dannelsen af netværk. Således udtrykker en specialskoleleder at skoleledere fra de kommunale folkeskoler trækker uformelt på ham (og hans viden), bl.a. fordi de kender hinanden fra disse møder.

Behovet for videndeling

Et af de helt afgørende spørgsmål (og en af de helt afgørende bekymringer) i forbindelse med strukturreformen (og de deraf følgende konsekvenser af amternes nedlæggelse) handlede om hvorvidt og hvordan den aktuelle specialpædagogiske ekspertise kunne bevares. Dette spørgsmål har både en organisatorisk og indholdsmæssig dimension. Først og fremmest er det et spørgsmål som angår vedligeholdelse af og mulighederne for at dele den eksisterende specialpædagogiske viden så flest mulige får gavn af den. Denne undersøgelse peger på at der på dette område stadig er en del for kommunerne at arbejde med. Udfordringen for de kommuner som har overtaget en eller flere af amtets specialskoler, går ud på ikke blot at integrere disse skolers specialpædagogiske viden i kommunens samlede skolevirksomhed på en måde så der skabes synergi mellem specialskolen og det øvrige skolevæsen, men også at videreudvikle den eksisterende viden. For de

kommuner som ikke har overtaget driften af tidligere amtslige specialskoler, tegner der sig et andet billede, nemlig udfordringen om at drage sådanne forholdsregler at det bliver muligt for kommunens lærere at trække på specialpædagogisk ekspertise via mellemkommunale aftaler.

Disse to kommunale udfordringer er alment erkendte, og arbejdet med at håndtere dem er påbegyndt i flere kommuner. I dette afsnit perspektiveres de med udgangspunkt i og med inspiration fra to igangværende "projekter". Det første eksempel er hentet fra Norddjurs Kommune (Norddjurs Kommune, 2008). I denne kommune arbejdes der bredt med udviklingen af kvaliteten i den fremtidige specialundervisning, herunder bl.a. med visitationsprocessen og en nytilkommen specialskoles integrering i kommunens skolepolitik. I den sammenhæng er det endvidere hensigten at etablere kommunale "kompetencefora" med henblik på kvalitetsudvikling, samling og koordinering af den specialpædagogiske ekspertise i kompetencefora. Aktuelt er der i kommunen foreslået tre kompetencefora: 1) kompetenceforum for "generelle indlæringsvanskeligheder", 2) kompetenceforum for AKT og "specifikke indlæringsvanskeligheder" og 3) kompetenceforum for læsning (ibid., s. 7). Det præciseres endvidere i rapporten *Fremtidens specialundervisning. Del 2* (s. 28) at formålet er:

- At fremme inklusion og rummelighed i almenkolen
- At flere kan drage nytte af de faglige ressourcer der er til rådighed i skolen
- At skabe rammer for at udvikle den faglige viden på det specialpædagogiske område
- At bidrage til at øge kvaliteten i specialundervisningen og den specialpædagogiske bistand i både specialtilbuddene og almenkolerne
- At øge fleksibiliteten i specialtilbuddene så det bliver til gavn for så mange børn som muligt.

Som det ses af formålet, lægges der vægt på at understøtte almenkolens muligheder for at håndtere specialpædagogiske problemstillinger lokalt på skolerne så principperne om "mindsteindgreb" og "nærhed" kan indfries.

De ovennævnte kompetencefora har en tredelt funktion idet de skal give specialundervisning, udvikle og opsamle viden samt formidle og udveksle viden og kompetence til det øvrige skolevæsen. Den sidstnævnte vidensfunktion er ny for de pågældende "specialpædagogiske undervisningssteder", men tænkes udfoldet bl.a. via følgende strategier (ibid., s. 29):

- Medvirker ved kursusvirksomhed, fx som undervisere
- Giver supervision og faglig sparring til kolleger i almenkolen
- Indgår i dannelse af faglige netværk
- Deltager i praktik/besøg/rotation.

Det andet projekt relaterer sig til den anden kommunale udfordring og kan betegnes som et mellemkommunalt projekt i form af en såkaldt supportordning (www.kfs-support.dk). Der er således i Hovedstadsregionen etableret en Koordinerende Funktion for Specialundervisning (KSF) med

henblik på fra specialskolen at videndele til almenskolen "på systematisk vis", som det udtrykkes i folderen *Support til Specialundervisning 08/09*. I skoleåret 2009/10 er otte kommuner tilknyttet ordningen. Formålet er eksplicit – via tilbud om ekspertise og formidling af viden – at dæmme op for en udvikling hvor stadig flere elever henvises til (og modtager) specialundervisning i segregerede tilbud. Supporten rettes mod en vifte af målgrupper (lige fra elever diagnosticeret med autisme/Asperger, over elever med ADHD til elever med svære læse- og matematikvanskeligheder), og den ydes i indeværende skoleår af undervisere ved 12 af Hovedstadsregionens specialundervisningstilbud. Supporten har typisk karakter af tre møder a 1½ times varighed; et nyt tiltag i forhold til elever med generelle indlæringsvanskeligheder er imidlertid under udvikling og består i besøgsdage på to af regionens specialskoler, hvilket både indbefatter deltagelse i undervisning samt "en efterfølgende dialog om læring, læringssyn, materialer og metoder".

Hvilken form for viden er der brug for?

I undersøgelsen *Effekter af specialpædagogiske indsatser* (Egelund & Tetler, 2009) er en af konklusionerne at skolens lærere efterspørger en specialpædagogisk viden der er nært knyttet til den praksis som vidensbehovet aktuelt udspringer af. Dette gælder både de lærere der varetager deres specialpædagogiske opgaver i almenpædagogiske læringsmiljøer, og de lærere der har et undervisningsmæssigt ansvar for elever i mere omfattende vanskeligheder (den såkaldte "vidtgående specialundervisning"). Når lærere og pædagoger reflekterer over den viden som de arbejder ud fra i den specialpædagogiske praksis, giver de udtryk for at mangle formel uddannelse, men forholder sig samtidig positivt til den form for viden som indhentes via erfaring. De fleste problematiserer imidlertid at de bliver nødt til "at prøve sig frem" og efterspørger "specialistviden" i form af både en intern sparring og fælles refleksion mellem professionelle og en bedre relation mellem den eksterne ekspertise (psykologer, konsulenter m.v.) og praksisfeltet (Hedegaard-Sørensen, 2009). De udtrykker således på den ene side behov for ekstern konsulentbistand, mens de på den anden side anfører at den type viden som formidles, og måden den formidles på, meget vanskeligt lader sig omsætte i pædagogisk praksis. Det kan skyldes typen af viden som eksperter besidder, men det kan også skyldes at den måde de to niveauer samarbejder på, ikke fungerer optimalt (ibid., s. 209).

Begge de omtalte kommunale projekter har videndeling som et centralt indsatsområde og med et primært mål om at understøtte de respektive kommuners inkluderende indsatser. Spørgsmålet er – på baggrund af ovennævnte lærerudsagn – hvorvidt det er muligt for de tidligere amtslige specialskolers undervisere direkte at overføre deres viden fra en specialpædagogisk til en almenpædagogisk kontekst på en måde som reelt understøtter inkluderende processer, eller om der er behov for at nytænke i mere gensidigt orienterede baner så de to former for viden (den almenpædagogiske og den specialpædagogiske) fusioneres i en tredje form for viden der kan anvendes når opgaven går ud på at yde en særligt tilrettelagt indsats i et almenpædagogisk miljø. Dette perspektiv åbner op for nye videndelingsstrategier som i høj grad handler om gensidig og dialo-

gisk udveksling mellem en kommunes almenpædagogiske og specialpædagogiske tilbud. Set i det perspektiv synes der at ligge nogle nye interessante muligheder i de idéer som Norddjurs Kommune lægger frem om henholdsvis dannelse af faglige netværk og deltagelse i praktik/besøg/rotation. Her åbnes der for en anerkendende og ligeværdig tilgang til de respektive lærergruppers forskellige vidensformer og -indhold.

Vidensindholdet

Som tidligere nævnt har videnspørgsmålet også en indholdsmæssig dimension; dvs. hvilket vidensindhold er det, lærerne efterspørger. I effektundersøgelsen (Egelund & Tetler, 2009) giver lærerne udtryk for at de har brug for viden om en elevs diagnose og om specifikke hensyn på baggrund af diagnosen, men samtidig synes der at være en skepsis i forhold til udelukkende at arbejde ud fra specialistviden. De taler fx også om vigtigheden af at tilegne sig viden om den specifikke praksis som de agerer i. Med andre ord en viden der skal fokusere på det konkrete pædagogiske og didaktiske arbejde som deres praksis dybest set består af (Hedegaard-Sørensen, 2009).

Det er således ikke en metode af nærmest manuallignende karakter der efterspørges, for den kan være vanskelig at overføre til den konkrete sammenhæng (i det almenpædagogiske miljø); snarere handler lærernes overvejelser om hvordan en specifikt rettet indsats kan integreres i en classes samlede forløb på en måde så det enkelte barn oplever sig meningsfuldt inddraget – og ikke til stadighed marginaliseres eller oplever en hverdag fyldt med besværligheder (fx af teknisk karakter når IKT-teknologier ikke fungerer). Det er i denne sammenhæng afgørende at almenskolens lærere får mulighed for at "tænke med" i udviklingen af didaktisk kompetente undervisningsforløb.

Set i dette perspektiv er udfordringen at få to typer vidensindhold (den almenpædagogiske dannelsesmæssige viden og den specifikke ekspertise) til at interagere produktivt. Det kræver af almenskolens lærere didaktisk fantasi at inkorporere i deres almenundervisning specialpædagogiske strategier, mens det af specialskolernes undervisere kræver et godt kendskab til almenskolens hverdag og vilkår så deres specifikke viden kan transformeres til en ny (og anden) pædagogisk kontekst. Ikke mindst kræver det en italesættelse af deres specifikke viden og en høj grad af bevidsthed om hvilken merviden de almenpædagogiske miljøer har behov for hvis kommunernes intentioner om at skabe rum for mere inkluderende processer i almenundervisningen skal lykkes.

Fremtidige strategier

Denne evaluering, *Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning - Kommunernes ansvar for opgaven efter kommunalreformen*, viser at noget mistes, og andet vindes. Dette 'andet' der vindes, er blandt andet at gammelkendte procedurer (og (u)vaner) brydes, og noget nyt må træde i stedet. Det skaber muligheder for nytænkning, alternative løsninger og andre netværksdannelse end de hidtidige ... hvis det altså prioriteres. Men de enkelte kommuner kan ikke løfte

denne nye opgave alene. Det kræver igangsættelse af et strategisk udviklingsarbejde, fx med udvalgte kommuners specialskoler og professionshøjskoler, og det kræver en såvel formativ som summativ følgeforskning så der kan foregå en systematisk og forskningsmæssig bearbejdning af de indhøstede erfaringer med henblik på en vidensgenerering.

Undersøgelsesresultater i *Effekter af specialundervisningen* viser at det er vigtigt at der sættes fokus på at skabe bedre mulighed for kvalificeret supervision fra støtte-/ressourcecenteret og særligt fra PPR og andre videnscentre (Nielsen, 2009). Set i lyset af antagelsen om at der i dag anvendes 20 % af skolens samlede ressourcer til specialpædagogiske indsatser, er det således spørgsmålet om vi har råd til at lade være med at satse på at kvalificere de lærere der skal varetage den slags opgaver i skolen, og det uanset om intentionen fortsat er at holde i hævd principperne om mindsteindgreb og nærhed.

Begge parter (almenskolerne og specialtilbuddene) kan vinde på at der udvikles specialpædagogisk/didaktisk viden til almenområdet, tænkt ind i almenskolens vilkår, men der er samtidig brug for at både vedligeholde og videreudvikle den eksisterende specialpædagogiske viden, bl.a. på grund af en forestående generationsudskiftning på specialskolerne.

Referencer:

Egelund, Niels & Tetler, Susan (red.) (2009). *Effekter af specialundervisningen*. København, Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

Nielsen, Helen (2009). Resultater fra delprojektet 'Effektundersøgelse af indsatsen over for børn og unge med lettere vanskeligheder'. I: Egelund, N. & Tetler, S. (red.), *Effekter af specialundervisningen*. København, Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

Norddjurs Kommune (2008). *Forslag til Fremtidens specialundervisning. Del 1 og Del 2*.

KSF (Koordinerende Funktion for Specialundervisning) (2008). *Support til Specialundervisning 08/09*. www.kfs-support.dk.

15 Udfordringer i specialpædagogikken – af Thomas Nordahl

Specialundervisning i grundskolen angår rigtig mange elever, forældre, lærere, pædagoger og skoleledere. Undervisningen griber ind i en række menneskers hverdags- og arbejdsliv. Derudover anvendes der årlig 20 % av skolernes budget på at gennemføre denne undervisning (Nordahl og Egelund 2009). Det gælder både administrative ressourcer, PPR's arbejde og ikke mindst selve gennemførelsen af undervisningen. Baggrunden for denne stærke ressourceindsats og involveringen af så mange mennesker er først og fremmest et ønske om at hjælpe de børn og unge som har behov for støtte og særskilt hjælp i skolen. Set på den måde skal specialundervisningen hjælpe den enkelte elev bedst muligt.

Men samtidig foregår specialundervisningen inden for en stor og traditionsrig institution hvor der findes en række andre interesser og behov. Grundskolen skal give alle elever en hensigtsmæssig faglig og social udvikling, der eksisterer klare politiske mål for skolen og de som arbejder i skolen vil have egne ønsker og interesser. Dette gør at specialundervisningen og begrundelserne for den kan forstås på flere forskellige måder end kun som det at yde hjælp og støtte til enkeltelever. Det vil sige at specialundervisningen kan forstås ud fra forskellige teoretiske perspektiver. Persson (1997) argumenterer for at vi kan finde to grundlæggende forskellige perspektiver i specialpædagogikken, det kategoriske og det relationelle perspektiv.

Det kategoriske perspektiv

Det kategoriske perspektiv er stærkt individcentreret og knyttet til de vanskeligheder eller skader som den enkelte elev har. Elevernes adfærd og læring og ikke mindst problemer i tilknytning hertil, bliver her tolket ud fra medicinske og psykologiske tilgange (Skrtic 1991). Forståelsesmodellen er at disse elever har en patologi som hindrer dem i at drage nytte af den almindelige undervisning i skolen og de muligheder for tilpasning som den har. Specialpædagogikken gennem den praktiske specialundervisning vil kunne tilbyde den kompetence som gør det muligt at hjælpe disse elever sådan at der kompenseres for problemerne eller problemerne reduceres og i bedste fald

forsvinder. Det kategoriske perspektiv ligger tæt op ad det Hausstätter (2007) kalder det patologiske program i specialpædagogikken.

Identificering af den enkelte elevs problemer og vanskeligheder vil her være central for at kunne give bedst mulig individuelt tilpasset hjælp. Inden for det kategoriske perspektiv anvendes der derfor i udstrakt grad diagnostik for at definere problemerne og finde frem til gode metodiske løsninger. Den stadigt øgende brug af diagnoser i skolen tyder på at diagnosticering og en patologisk tilgang står stærkt. Dette ser vi også i specialpædagogikken ved brug af betegnelser som adfærdsvanskeligheder, indlæringsvanskeligheder, læse- og skrivevanskeligheder og mere specifikke diagnostiske termer som ADHD (Attention Deficit Hyperactive Disorder), Aspergers syndrom, dysleksi, dyskalkuli, Tourettes syndrom o. lign. (Asmervik, Ogden og Rygvold 2002). Betegnelserne og diagnoserne udtrykker implicit en stærk individorientering ved at de beskriver vanskeligheder, dysfunktioner, afvigelser eller syndromer som den enkelte elev har. Det kan hævdes at problemerne forstås og forklares gennem en patologisering af eleverne.

In the language of special education discourse, disabilities are pathological conditions that students have. (Skrtic 1991, s. 152)

I den kategorisk orienterede specialpædagogik tages der udgangspunkt i individet og de definerede problemer som det enkelte individ har. Med udgangspunkt i de definerede problemer, bliver specialpædagogikkens opgave at udvikle kundskab og metoder som i videst mulige omfang hjælper disse elever til at klare sig i samfundet. I et kategorisk perspektiv vil det gerne være sådan at hjælp til eleverne først iværksættes når vanskelighederne er etableret og defineret. Det vil sige at en mere generel, forebyggende specialpædagogisk indsats ikke vil stemme overens med en sådan tilgang.

Til grund for denne individorienterede specialpædagogiske praksis kan der siges at ligge en grundlæggende og indiskutabel tro på specialundervisning som et rationelt og hensigtsmæssigt virkemiddel (Skrtic 1991). Specialundervisning ses som et hensigtsmæssigt og funktionelt tilbud til elever som bliver diagnosticeret som havende problemer, eller som elever med særlige behov.

Forvaltningen og videreførelsen af det kategoriske og individorienterede specialpædagogiske perspektiv med tilhørende årsagsforklaringer sker i nogen grad gennem professionerne som forvalter det specialpædagogiske felt i skolen. Specialpædagoger, psykologer, læger og pædagoger som arbejder på dette område, har haft og har fortsat stor magt og indflydelse til at definere eller diagnosticere hvilke elever der har vanskeligheder og hvilken slags hjælp og støtte de har brug for. Gennem den praksis professionerne udøver, vil deres tilgange og afgørelser kunne få konsekvenser for mange børn og unge i samfundet.

Thus, because knowledge is power in the information age, the professions have emerged as the most powerfull class in society, particularly the professions that define and classify human beings (Skrtic 1991, s. 7)

Disse professioner forvalter den "objektive" viden, og der er ikke meget indblik i eller dokumentation for hvordan denne viden bruges og hvilke resultater der opnås gennem anvendelsen af tidens organiseringsformer og elevkategorier (Haug 1995). På mange måder er det taget for givet at det kategoriske perspektiv med en individorienteret praksis er et rationelt planlagt og koordineret system af ydelser som altid er tjenligt og hensigtsmæssigt for de elever der bliver visiteret til at modtage dem.

Det relationelle perspektiv

Inden for det relationelle perspektiv vil tilgangen og forståelsen på mange måde være det modsatte af det kategoriske perspektiv (Persson 1997). I dette perspektiv lægges der vægt på at flere af de individuelle problemer har deres årsag i samfundets struktur og mellem menneskelige relationer. Denne retning har efterhånden opbygget et stort empirisk grundlag som viser denne sammenhæng mellem samfundets struktur og individuelle problemer (Nordahl m.fl. 2005, Hausstätter 2007).

I et relationelt perspektiv vil det være et mål at udvikle inkluderende fællesskaber hvor der sættes et særligt fokus på sociale processer. Der er her en forståelse af at der er processer og strukturer inden for sociale fællesskaber som bidrager både til inklusion og eksklusion. Forskellige funktionshæmninger bliver set som et implicit produkt af samfundet og fællesskabet som sætter rammer og etablerer betingelser for reel deltagelse. Dette relationelle perspektiv lægger i høj grad vægt på væsentlige elementer i det Hausstätter (2007) benævner det sociale program i specialpædagogik. Her påpeges også behovet for elevens deltagelse i det sociale fællesskab, og der argumenteres for en inkluderende praksis i skolen.

Inden for det relationelle perspektiv i specialpædagogikken eksisterer der flere teorier og ideologier som kan give en forståelse for ekskluderende og inkluderende processer. Normalisering som ideologi er et eksempel på et relationelt perspektiv som også har fået reel indflydelse (Wolfensberger 1980). En stærkere lægges vægt på et systemperspektiv kan ses som en mulig løsning inden for dette program, og da særligt inden for en forståelse af skolen og klasser som sociale systemer (Luhmann 2000, Rasmussen 2003). Der eksisterer også empirisk baseret viden som viser at der er klare sammenhænge mellem kontekstuelle betingelser i skolen i form af sociale strukturer og de problemer eleverne har, i tilknytning til både deres læring og adfærd (Nordahl m.fl. 2005). Der er dermed både ideologisk, teoretisk og empirisk støtte for dette relationelle perspektiv.

Elevernes problemer i skolen kan også ses som et udtryk for og en reaktion på organisatoriske forhold i skolen. Skrtic (1991) argumenterer stærkt for at disse sammenhænge eksisterer i den praktiske specialpædagogik, og han påpeger at mange af elevernes problemer kan ses som udtryk for at skolen som organisation fungerer meget dårligt. Eleverne skal tilpasse sig en række organisatoriske rammer og faglige forventninger som skaber problemer for enkelte af dem. Mange vil have problemer med at tilpasse sig de forventninger som skolen og lærerne har til deres adfærd. Det vil værre knyttet til det at sidde stille, tage imod beskeder eller deltage i en gruppe. Specialpædagogikkens opgave vil da være at finde løsninger som bidrager til at de organisatoriske rammer skaber mindre problemer og udfordringer for eleverne. I det kategoriske perspektiv ville løsningen kunne have været at fjerne eleven fra de organisatoriske rammer. Ved at anvende den patologiske og individfokuserede tilgang vil skolerne dermed slippe for at se kritisk på deres egen praksis.

Den største udfordring ved det relationelle perspektiv er imidlertid at det står stærkere som ideologi end som praktisk pædagogik. Den empiriske støtte til programmet har heller ikke resulteret i særlig mange direkte retningslinjer for undervisning. Dette har sandsynligvis sammenhæng med de dilemmaer der opstår i forholdet mellem at skulle give enkeltelever nødvendig hjælp og støtte samtidig med at man skal lægge vægt på en inkluderende undervisning.

Perspektiver i den praktiske specialundervisning

Ud fra denne undersøgelse ser det ud til at det er det kategoriske perspektiv der står klart stærkest i den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen. Dette kan begrundes ud fra følgende fund i undersøgelsen:

- Diagnosen har en stor betydning for om eleverne får tilbudt vidtgående specialundervisning
- Omfanget af den vidtgående specialundervisning er relativt stabilt, og PPR oplever at der er et stort behov for dette tilbud
- Eksistensen af det vidtgående specialundervisningstilbud har meget stor betydning for om eleverne får dette tilbud. Det vil sige at eksistensen af tilbuddet i sig selv skaber et behov for at anvende det.

Disse fund stemmer i høj grad overens med norske undersøgelser af specialundervisningen (Hausstätter, Nordahl og Overland 2009, Bachmann og Haug 2006). Her understreges det klart at det er det kategoriske perspektiv der står stærkest i den specialpædagogiske praksis i grundskolen. Individperspektivet er stærkt etableret i fagfeltet og der udvikles stadig nye tilgange og metoder til at reducere elevens vanskeligheder og problemer. Denne type kategoriske tilgange bliver ofte også anvendt direkte i specialundervisningen som en konsekvens af at den organiseres gennem brug af forskellige segregerede tilbud.

Det virker ikke som om PPR i denne undersøgelse har nogen strategier for at modvirke det kategoriske perspektiv i specialundervisningen og de processer som fører til det segregerede special-

pædagogiske tilbud. Dermed er der fare for at PPR legitimerer og opretholder en situation i skolen som ikke nødvendigvis stemmer overens med elevernes reelle behov. Det vil sige at der kan være en fare for at den vidtgående specialundervisning i lige så høj grad dækker skolens som elevernes behov.

I denne sammenhæng er det også interessant at PPR-psykologerne vurderer at de samlet set bruger mere tid på visitations- og revisitationsopgaver end på vejledning og rådgivning af lærere og pædagoger i skolen. Dette kan tolkes i retning af at PPR bruger meget af sin tid på at befæste det kategoriske perspektiv ved at have et stærkt fokus på den enkelte elev, og i mindre grad er optaget af mere kontekstuelle og relationelle forhold i skolen. Dette kan føre til at elevernes vanskeligheder og behov løsrives fra de situationer og omgivelser de kommer til syne i.

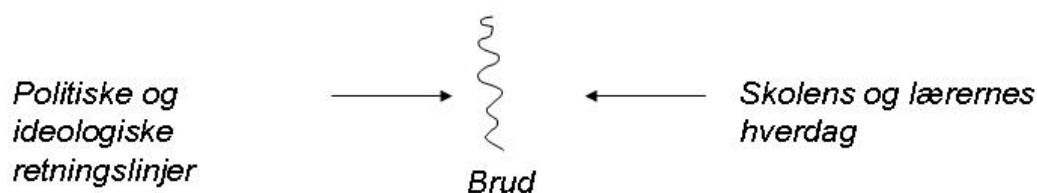
Den stærke position som det kategoriske perspektiv har, understreges desuden af hvordan PPR-psykologerne vurderer deres egen kompetence. 99 % af psykologerne i undersøgelsen vurderer at de har en rigtig god, god eller overvejende god kompetence i at udrede en elevs særlige behov. Denne kompetence vurderer de er klart bedre end kompetencen i at give råd og vejledning til lærere og pædagoger. I denne sammenhæng kan det også være vigtigt at understrege at de nyansatte psykologer oplever at de har den klart dårligste kompetence når det gælder at give råd og vejledning til lærere og pædagoger. På denne måde kan det individorienterede og kategoriske perspektiv i PPR's arbejde let blive forstærket på længere sigt, og dermed også i den praktiske specialundervisning.

Samlet set ser der derfor ud til at være et stort behov for at videreudvikle PPR's kompetence på flere områder end at udrede enkelte elevers behov. Det relationelle perspektiv og kompetencen til at vurdere elevers behov i en mere kontekstuel sammenhæng ser ikke ud til at være tilfredsstillende, og det vil være vanskeligt at ændre udviklingen inden for specialundervisningen, hvis den kompetence PPR har, ikke bliver udfordret og ændret.

Ideologi og realiteter i specialundervisningen

Der er i Danmark, som i en række andre lande, et udtrykt politisk mål om at skolen skal være inkluderende, hvor alle elever skal have ret til et differentieret og tilpasset undervisningstilbud. Denne politiske målsætning synes at forblive mere politisk og ideologisk retorik end realiteter i den specialpædagogiske praksis og PPR's arbejde. Der findes få nationale retningslinjer for hvilke indsatsfaktorer som efter kommunalreformen skal benyttes for at reducere omfanget og øge kvaliteten af specialundervisningen. Indsatsfaktorerne defineres og gennemføres lokalt hos skoleeje-re, skoleledere, PPR, lærere og pædagoger. Denne undersøgelse viser at der tages en række strategiske valg lokalt, men det er usikkert om dette fører til en bedre kvalitet i specialundervisningen. Når ideologien møder hverdagen og realiteterne i PPR og i den enkelte skole, bliver der foretaget valg som ikke altid er særlig godt forankret i nationale mål og politiske retningslinjer. Dette

kan illustreres ved at antyde at der er et brud mellem ideologien og de faktiske realiteter i hverdagen i skolen.



Figur 1: Ideologi og hverdag i specialundervisning

De strategiske valg der er knyttet til specialundervisningen er i høj grad defineret ud fra en række forhold knyttet til forudsætningerne og diagnoserne hos børn med særlige behov. Videre er der en række implicitte begrundelser relateret til behovet for aflastning i den øvrige undervisning. Desuden vil lærerne være i en situation hvor konkrete udfordringer i undervisningen, fravær hos lærere, hændelser med enkeltelever og lignende indebærer nogle valg i praksis, som ideologien ikke har taget højde for.

Forholdet mellem almindelig undervisning og specialundervisning

Denne evaluering af den vidtgående specialundervisning viser at visitationen i høj grad drejer sig om forhold hos den enkelte elev og kun i ringe grad er relateret til den almindelige undervisning og elevens situation i den enkelte skole. PPR ser i ringe grad ud til at vurdere om forhold knyttet til den ordinære undervisning som er igangsat lokalt, får direkte konsekvenser for omfanget af specialundervisning.

Det er rimeligt at antage at den internationale trend i retning af der lægges større vægt på de grundlæggende færdigheder i basisfagene i grundskolen, har direkte konsekvenser for antallet af elever som modtager specialundervisning og de holdninger der findes til forskellige elevgrupper i skolen. Internationale sammenligningsundersøgelser og en større brug af test og prøver vil bidrage til en stærkere konkurrence i og mellem skoler (Løvlie 2005). Det ser ud til at fokus på faglige resultater i en global kontekst og en delegering af ansvar til det lokale niveau i nogen grad bliver mødt med strategier som reducerer accepten af unormalitet og anderledeshed.

I denne strategi ligger også en forståelse af at vanskelighederne er knyttet til eleven. Denne forståelse bliver bakket op af en stærk individfokusering og læggen vægt på det kategoriske perspektiv i specialundervisningen (Bachmann og Haug 2006). Øget konkurrence i skolen – i sammenhæng med et større fokus på test og resultater – kan på et lokalt niveau komme til at legitimere indsatsfaktorer som baserer sig på en udstrakt brug af specialundervisning i både integrerede og segregerede sammenhænge. Det ser i ringe grad ud til at PPR gør sig denne type overvejelser.

Udviklingen inden for specialundervisningen kan som understreget her ikke ses isoleret fra generelle trends i skolen. En stærkere prioritering af kundskabsniveauet i skolen kan være med til at forklare hvorfor presset mod specialundervisningen øges, men faglige resultater alene er ikke nødvendigvis den eneste årsag til at elever får tilbud om specialundervisning. Det er faglige resultater, meget lav motivation, trivsel og problemadfærd tilsammen (Nordahl og Sunnevåg 2008). Konsekvensen kan være at kvaliteten af den ordinære eller almindelige undervisning må højnes, og at det i sig selv vil være et godt specialpædagogisk tiltag for mange elever. Men det kræver også at PPR må have et sådant fokus i sit arbejde.

Et stærkt behov for vidtgående specialundervisning er ikke i sig selv et problem for skolen eller eleverne, hvis man går ud fra at det specialpædagogiske tilbud er af en god standard. Problemet opstår når omfanget af specialundervisning bliver vurderet i forhold til kvaliteten af det ordinære undervisningstilbud. Nordahl og Overland (1998) hævder at omfanget af specialundervisning er en funktion af kvaliteten i det ordinære undervisningstilbud, og med dette som udgangspunkt vil en øgning af antallet elever i specialundervisning repræsentere et konkret problem i den generelle undervisning. Når man derfor skal tale om effekt og resultater af specialundervisningen, må dette gøres i relation til det generelle læringsmiljø i skolen, og det kan sandsynligvis ikke give mening ved kun at studere den vidtgående specialundervisning alene.

Specialpædagogik og specialundervisning

Skrtic (1991) hævder at der er en grundlæggende sammenhæng mellem opfattelserne i den specialpædagogiske profession (PPR) og træk ved den organisatoriske rationalitet i skolen. Et kendetegn ved alle professioner er at de har og bygger på nogle grundlæggende opfattelser. Inden for virksomheder og professioner med stor grad af kompleksitet vil disse opfattelser ofte være knyttet til at reducere kompleksitet (Luhmann 2000). Rasmussen (2004) påpeger at alle former for undervisning, også specialundervisning, har betydelig kompleksitet, og pædagoger og specialpædagoger vil nødvendigvis have behov for at reducere kompleksiteten. En måde at reducere kompleksitet på er at benytte forenkledte individorienterede forklaringer på de komplekse sammenhænge som i høj grad findes i undervisning. Denne måde at reducere kompleksitet på, er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med hvordan sociale systemer fungerer, og den vil sjældent give hensigtsmæssige og fremadrettede pædagogiske løsninger (Rasmussen 2004).

Inden for det specialpædagogiske felt vil en patologisk og individorienteret forklaringsmodel nødvendigvis stå relativt stærkt. Dette kategoriske perspektiv er nødvendigt fordi udgangspunktet for specialundervisning er at enkeltelever har problemer i skolen. Denne forklaringsmodel ligger inden for det der betragtes som en individualiseret forståelse af undervisning og ligger dermed også til grund for det generelle pædagogiske tilbud i skolen. At den anvendes og har en solid position kan vi blandt andet se ved at andelen af elever som modtager specialundervisning er øget i grundskolen både i Norge og Danmark (Hausstätter, Nordahl og Overland 2009).

De individorienterede forklaringsmodeller kan indebære en reduktion af kompleksitet som gør at vi ikke fanger de sammenhænge som elevernes problemer konstitueres inden for. Det vil sige at der kan være faktorer som opretholder elevernes problemer i skolen som de individorienterede forklaringsmodeller ikke tager hensyn til (Nordahl 2005). Mange af PPR's vurderinger af specialundervisningen i denne undersøgelse bekræfter at en sådan fortolkning er rimelig.

I sammenhæng med den organisatoriske rationalitet som findes i skolen vil specialundervisning også fremstå som nyttig. Individorienteret specialundervisning og segregering i form af vidtgående specialundervisning hænger godt sammen med den individualiserede udvikling der har været i grundskolen, med vægt på arbejdsplaner, ansvar for egen læring, mappevurdering, stationsundervisning og lignende (Kjærnsli m.fl. 2007, Klette 2007). Endvidere bidrager specialundervisningen til at skolen slipper for at se kritisk på sin egen organisation og pædagogiske praksis (Skrtic 1991). Problemer i skolen bliver let noget eleverne selv har og dermed vil der ikke være lige så stort behov for at se på sammenhænge mellem det pædagogiske tilbud og elevernes vanskelige situation og manglende læringsudbytte. Specialundervisningselevernes situation i skolen kan ikke ses uafhængigt af den ordinære undervisning.

Det er behov for en kritisk drøftelse af situationen og vurdering af læringsudbyttet hos de elever der modtager forskellige former for specialundervisning. Desuden vil det være væsentligt at kunne vurdere indhold og organisering af specialundervisninger (Egelund og Tetler 2009, Markussen m.fl. 2007). Det kan tænkes at et mere rationelt og systemorienteret perspektiv på pædagogisk virksomhed kan bidrage til nye tilgange og forståelsesmodeller (Rasmussen 2004, Qvortrup 2006). Gennem sådanne forståelsesmodeller kan vi øge kompleksiteten og paradoksalt nok derigennem reducere kompleksitet. Det er her vigtigt at understrege at der ikke nødvendigvis er nogen modsætning mellem individperspektivet og en forståelse af pædagogisk virksomhed som et socialt system (Nordahl 2008). Men fravær af kritisk debat om de grundlæggende antagelser i specialundervisningen og i PPR kan indebære at den aktuelle situation for de elever der modtager specialundervisning vil blive reproduceret.

Forskning har givet en relativt entydig empirisk dokumentation af at adfærdsproblemer har en klar sammenhæng med de kontekstuelle betingelser i skolen (Egelund og Foss Hansen 1997, Og-

den 2001, Nordahl, Sørli, Manger og Tveit 2005). På trods af dette er det fortsat individperspektivet der dominerer. Den empiriske forskning har ikke afspejlet sig i synderlig grad i drøftelser om specialpædagogiske forklaringsmodeller eller specialpædagogisk praksis, og den har heller ikke ført til nogen ændringer i de arbejdsmodeller som PPR anvender. Teoriudviklingen inden for både det pædagogiske og specialpædagogiske felt har været relativt svag, og dermed vil der i ringe grad kunne udvikles alternative forklarings- og forståelsesmodeller.

Referencer

Bachmann, K. E. og Haug, P. (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda: Høgskulen i Volda

Egelund, N (2008): *PISA 2006*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetskoles Forlag.

Egelund, N. og Tetler, S.(2009): *Effekter av spesialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte læringssituationer og elevenes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

Egelund, N. og Foss Hansen, K. (1997): *Urolige elever i folkeskolens almindelige klasser*. København: Undervisningsministeriet.

Haug, P. (2004): *Resultat frå evalueringa av Reform 97*. Oslo: Noregs forskingsråd

Hausstätter, R. S. (2007): *Spesialpedagogiske grunnlagsproblemer: mellom ideologi og virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget

Hausstätter, R., Nordahl, T: og Overland, T. (2009), *I et rom i en skole i et samfunn, Høgskolen i Hedmark*.

Jahnsen, H., Nergaard, S. og Val Flaaten, S. (2007): *I randsonen*. Lillegården kompetansesenter.

Kjærnsli, M, M. Lie, S. Olsen, R. V., Røe, A. og Trumo, A (2007): *Tid for tunge løft: norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA*. Oslo: Universitetsforlaget

Klette, K. (2007): *Bruk av arbeidsplaner i skolen. Et hovedverktøy for å realisere tilpasset opplæring*. I: *Norsk pedagogisk Tidsskrift 4/2007* s. 344 – 358

Luhmann, N. (2000): *Sosiale systemer. Grundrids til en almen teori*. København: Hans Reitzel Forlag

Markussen, E., Strømstad, M., Carlsten, T. C., Hausstätter, R. og Nordahl, T. (2007): *Inkluderende spesialundervisning ? Rapport 19/2007*. NIFU Step, Høgskolen i Hedmark.

Nordahl, T (2005): *Læringsmiljø og pedagogisk analyse. En beskrivelse og evaluering av LP-modellen*. NOVA rapport 19/05. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Nordahl, T. (2008): Lærerens valgmuligheter i undervisningen. I : *Kognition og Pædagogikk*. Nr. 67 18. årgang

Nordahl, T, Sørlie, M-A., Manger, A. og Tveit, A. (2005): *Atferdsproblemer blant barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger*. Bergen: Fagbokforlaget

Nordahl, T og Sunnevåg, A. K. (2008): *Trekk ved spesialundervisningen i grunnskolen*. Hamar: Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 2 – 2008

Nordahl, T og Egelund, N (2009): *Bilder av situasjonen i dansk grunnskole*. Dafolo forlag

Nordenbo, S. E., Søgaard Larsen, M., Tifticki, N, Wendt, R. E. Og Østergaard, S. (2008): *Lærerkompetencer og elevers læring i førskole og skole*. Dansk Clearinghouse for Utdanningsforskning. Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Universitetet i Århus.

Ogden (2001): *Sosial kompetanse og problematferd i skolen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Persson, B. (1997): *Den motsagelsesfulle specialpedagogikken. Motivering, gjennomførte og konsekvenser*. Specialpedagogiske rapporter nr. 4. Gøteborg Universitet.

Rasmussen, J. (2004) *Undervisning i det refleksivt moderne: politik, profession, pædagogik*. København : Reitzel forlag

Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005 – 2006).

Skrtic, T. M. (1991): *Behind special education: a critical analysis of professional culture and school organization*. Denver: Love Publishing Company

Sollie, K. A. (2005): *Kunnskapsstatus om spesialundervisning i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Sommer, D. (2003): *Barndomspsykologi – utvikling i en forandret verden*. København: Hans Reitzels forlag.

Qvortrup, L (2006): "Introduktion til Niklas Luhmanns pædagogiske teori". Indledning til Niklas Luhmann (2006): *Samfundets uddannelsessystem*. Hans Reitzels Forlag, København, s. 3-37.

Appendiks A

Projektbeskrivelse

Med kommunalreformen overtog kommunerne ansvaret for den vidtgående specialundervisning fra amterne. EVA er af formandskabet for Skolerådet blevet bedt om at undersøge hvordan kommunerne varetager deres nye ansvar i forhold til visitationsprocessen. Denne projektbeskrivelse gør rede for undersøgelsens baggrund, formål og metode. Den indeholder desuden en tidsplan.

Kommunalreformens betydning for den vidtgående specialundervisning

Det er en udfordrende opgave kommunerne står over for. Den vidtgående specialundervisning har gennem en årrække været præget af det paradoks at stadig flere elever bliver henvist til den, og det til trods for at der er et markant fokus på at normalundervisningen skal være mere inkluderende og rummelig. Stigningen i antallet af henvisninger skyldes især at flere elever med adfærdsvanskeligheder og psykiske vanskeligheder bliver indstillet til vidtgående specialundervisning. Kommunerne har hermed en todelt opgave i at bremse stigningen i elever som henvises til den vidtgående specialundervisning, og fastholde kvaliteten i undervisningen – både i den såkaldte normalundervisning og i den undervisning som er specifikt rettet mod elever med særlige behov.

Den vidtgående specialundervisning har desuden været præget af forskelle i visitationspraksis fra amt til amt – og kommune til kommune. Det giver sig fx udslag i forskellige henvisningsfrekvenser og forskelle i hvilke undervisningstilbud elever med særlige behov har modtaget.

Kommunernes nye ansvar for den vidtgående specialundervisning betyder bl.a. at de ikke alene har kompetencen til at henvise elever med særlige behov til den vidtgående specialundervisning. De skal også beslutte hvilket undervisningstilbud eleverne skal have. Før kommunalreformen havde kommunerne kompetencen til at henvise eleverne til vidtgående specialundervisning, mens amtet afgjorde det nærmere indhold i undervisningstilbuddet efter forhandlinger med kommunen.

Kommunerne gennemfører nu selv hele visitationen fra indstillingen af den enkelte elev til specialundervisning til den konkrete beslutning om undervisningstilbuddet. I mange kommuner vil det som følge af kommunalreformen være sammenlagte PPR-enheder (pædagogisk-psykologisk-rådgivning) som skal stå for visitationen. Det kan være en udfordring da visitationspraksis og foretrukne valg af undervisningstilbud kan have varieret mellem de tidligere forskellige kommuner.

Med kommunalreformen er det desuden kommunerne selv der skal finansiere undervisningstilbuddet. Før kommunalreformen betalte kommunerne et takstbeløb på knap 200.000 kr. pr. elev i den vidtgående specialundervisning til amterne. Amterne dækkede de resterende undervisnings- og kørselsudgifter. Nu skal midlerne til både normalundervisningen og den vidtgående specialundervisning hentes fra kommunens budget. Det betyder som udgangspunkt at der kan anvendes flere midler i normalundervisningen hvis der bruges færre midler til den vidtgående specialundervisning.

Kommunalreformen har yderligere ført til at kommunerne har fået ansvaret for undervisningen i de tidligere amtslige specialklasser og på de amtslige specialskoler. Samlet set har kommunerne overtaget ansvaret for 53 tidligere amtslige specialskoler. De fem nye regioner har fået ansvaret for seks lands- og landsdelsdækkende specialskoler. For nogle kommuner har kommunalreformen hermed betydet at de skal drive specialskoler. Andre kommuner har ikke overtaget skoler og skal nu samarbejde med omkringliggende kommuner for at eleverne kan modtage undervisning på skolerne. For begge typer af kommuner kan der være både udfordringer og muligheder i den nye situation.

Der er en del forhold som ændringerne for den vidtgående specialundervisning kan influere på, fx en ny anvendelse af specialskoler som ressourcecentre, nye muligheder for kommunerne for at oprette egne undervisningstilbud – eller en risiko for at elever der har gået på specialskole, af økonomiske årsager bliver placeret andetsteds. Denne undersøgelse vil fokusere på hvordan kommunerne på nuværende tidspunkt har valgt at løfte opgaven med den vidtgående specialundervisning, og hvilke konsekvenser det har for de undervisningstilbud eleverne modtager, og for hvordan forældrene oplever visitationsprocesser og konkrete undervisningstilbud.

Definition af termen vidtgående specialundervisning

I undersøgelsen bruger vi termen vidtgående specialundervisning. Ændringerne i folkeskoleloven medfører at vi definerer hvad vi mener med dette begreb.

Før kommunalreformen dækkede begrebet vidtgående specialundervisning over den del af specialundervisningen som amterne finansierede, dvs. undervisningen ifølge den forrige folkeskolelovs § 20, stk. 2. Der kunne være tale om enkeltintegreret undervisning og om undervisning i special- og centerklasser, på specialskoler eller på opholdssteder og behandlingsinstitutioner.

Elever i kommunale tilbud, fx elever i specialklasser og specialskoler, blev undervist efter § 20, stk. 1, eftersom kommunen selv betalte for elevernes undervisningstilbud. I daglig tale blev disse elever i nogle kommuner kaldt "§ 20, stk. 1½-elever". Derved skelnede kommunen mellem tilbud til de elever som kommunen betalte for, og tilbud til de elever som modtog specialundervisning finansieret lokalt af de enkelte almindelige folkeskoler.

Med kommunalreformen er skellet mellem de såkaldte § 20, stk. 1½-elever og de tidligere § 20, stk. 2-elever ophævet. Den nye § 20, stk. 2 præciserer i stedet at kommunalbestyrelsen har ansvaret for størstedelen af specialundervisningen.

Vores definition på vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen er som følge af ovenstående:

Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser, på specialskoler, i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder og specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden, dvs. i mere end 12 undervisningstimer pr. uge.

Hermed følger vi den definition som Klagenævnet for vidtgående specialundervisning anvender til at præcisere hvilke forældre der har klageadgang efter kommunalreformen.

Formål

Undersøgelsen skal belyse hvordan kommuner varetager ansvaret for den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen. Undersøgelsen vil særligt fokusere på visitationsprocessen og betydningen af hvordan den er tilrettelagt for de undervisningstilbud eleverne modtager.

Undersøgelsen vil inddrage følgende fokusområder for at afdække det overordnede spørgsmål:

- Kommuners arbejde med inkluderende undervisning
- Kommuners organisering af visitationsprocessen
- Forældres inddragelse i visitationsprocessen
- Kommuners undervisningstilbud
- Mellekommunalt samarbejde om undervisningstilbud
- Andre forhold af betydning for elevernes undervisningstilbud.

De enkelte fokusområder begrundes i det følgende:

Kommuners arbejde med inkluderende undervisning

Undersøgelsen skal belyse hvordan kommunerne fra centralt hold forsøger at øge den inkluderende undervisning. Årsagen til dette fokusområde er at antallet og karakteren af undervisningstilbuddene til elever med vidtgående behov i høj grad afhænger af hvor inkluderende den almindelige undervisning er.

Kommuners organisering af visitationsprocessen

Kommunerne organiserer visitationsprocessen på forskellig vis. Undersøgelsen vil derfor belyse kommunale arbejdsdelinger og beslutningskompetencer for at få indsigt i om de kan have konsekvenser for de undervisningstilbud eleverne modtager. Undersøgelsen vil desuden fokusere på hvordan kommunen sikrer kvaliteten af visitationsprocessen.

Forældrenes inddragelse i visitationsprocessen

Forældrene er vigtige spillere i visitationsprocessen. Det fremgår således af bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 1373 af 15.12.2005) at forældrene generelt skal høres og tages med på råd gennem hele visitationsprocessen – fra indstilling til PPR-vurdering til konkret beslutning om undervisningstilbud. Fx fastlægger bekendtgørelsen at forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering så vidt muligt skal følges.

Forældrene har desuden retten til at klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over en række afgørelser om specialundervisning og specialpædagogisk bistand. Det er ikke altid at forældreønsker og eksperternes vurdering er ens – og forældrenes ønsker kan blive afgørende for hvilket undervisningstilbud eleverne modtager. Kommunerne inddrager forældrene på forskellig vis. Undersøgelsen vil fokusere på konsekvenser af de forskellige måder at inddrage forældre på.

Kommuners undervisningstilbud

Det er af stor betydning for visitationen hvilke undervisningstilbud kommunen råder over, og hvordan de vælger at anvende dem. Nogle kommuner har med kommunalreformen overtaget forskellige typer af specialskoler fra amterne, mens andre blot har overtaget én eller slet ingen skoler. Undersøgelsen vil dels fokusere på hvordan kommuner anvender de specialskoler de har, dels hvordan kommuner tackler deres forskellige forudsætninger for at kunne anvende egne specialskoler. Ligesom undersøgelsen vil fokusere på bevæggrunde for at oprette eller eventuelt nedlægge undervisningstilbud som følge af kommunalreformen.

Mellemkommunalt samarbejde om undervisningstilbud

Kommuner kan købe undervisningspladser på hinandens specialskoler. Kommunerne har tilrettelagt dette samarbejde på forskellig vis. Undersøgelsen vil sætte fokus på hvordan samarbejdet kan være tilrettelagt og dets eventuelle betydning for visitationsprocessen.

Andre forhold af betydning for elevernes undervisningstilbud

Der er en række faktorer ud over elevernes særlige behov som har betydning for hvilket undervisningstilbud de bliver henvist til. Det kan fx ses af meget forskellige henvisningsfrekvenser til vidtgående specialundervisning i landets kommuner og forskellige valg af foranstaltninger. Undersøgelsen vil derfor belyse hvordan andre forhold end elevernes særlige behov kan have betydning for hvilket undervisningstilbud de bliver henvist til.

Undersøgellesdesign og metode

Visitationspraksis er et komplekst område, og der kan være mange modsatrettede interesser i spil som bunder i forskellige holdninger til inklusion, økonomiske prioriteringer, aktørernes positioner osv. Undersøgelsen inddrager derfor en række forskellige aktører, bl.a. forældre, PPR-psykologer, skoler og kommunal ledelse. Undersøgelsen indbefatter både repræsentative kvantitative undersøgelser og kvalitative undersøgelser og vil indeholde:

- Desk research
- Repræsentativ landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer
- Repræsentativ landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til elever i vidtgående specialundervisning
- Casestudier i seks udvalgte kommuner
- Inddragelse af forskere med særlig indsigt i inklusion og/eller skolepsykologers arbejdsområde.

Desk research

Desk research vil indgå som en integreret del af undersøgelsen. Et af formålene med desk researchen er at give et overblik over udviklingen inden for vidtgående specialundervisning i forhold til henvisningsfrekvenser, typer af tiltag osv. Der er to centrale kilder til oplysningerne:

- Et nyt elevregister i Danmarks Statistik. Det nye elevregister i Danmarks Statistik gør det for første gang muligt at få samlede oplysninger om elever i den vidtgående specialundervisning. Alle landets skoler skal en gang om året fra og med skoleåret 2007/08 indberette alle deres elever til Danmarks Statistik, herunder om de modtager specialundervisning, hvor mange timer om ugen og hvad den primære henvisningsårsag er. Registeret er blevet til i et samarbejde mellem UNI-C og Danmarks Statistik. UNI-C vil med registeret tæt kunne følge udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning og publicere resultaterne.
- Redegørelser fra udviklingsråd. Der er i hver af de fem nye regioner nedsat et regionalt udviklingsråd. De fem råd skal hver især årligt give en redegørelse til Udviklingsrådet, første gang 1. marts 2008. Udviklingsrådet skal herefter senest den 1. maj give Undervisningsministeriet og Socialministeriet en samlet redegørelse som skal sammenfatte en overordnet beskrivelse og vurdering af udviklingen på det sociale område og på specialundervisningsområdet. Denne redegørelse indeholder forskellige kilder, bl.a. en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner som har til formål at følge udviklingen i den vidtgående specialundervisning.

Undersøgelsen vil inkludere dels redegørelser fra udviklingsrådene, dels analyser på baggrund af det nye elevregister i Danmarks Statistik under forudsætning af at de kan anvendes inden for undersøgelsens tidsplan. Det bør være muligt at trække data fra det nye elevregister i maj 2008.

Desuden vil klagenævnets årlige analyse af klagesager blive anvendt, bl.a. i analysen af forældrenes inddragelse i visitationsprocessen. Som optakt til caseundersøgelserne vil kommunernes organisering af deres forvaltninger osv. også blive undersøgt i desk researchen. Endelig kan relevant faglitteratur blive inddraget i desk researchen.

Repræsentativ landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer

Formålet med undersøgelsen er at få et samlet billede af PPR-psykologernes erfaringer med og vurderinger af hvordan kommunerne varetager ansvaret for den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen. Undersøgelsen vil afdække psykologernes vurderinger af:

- hvilke parametre der er med til at afgøre hvilke undervisningstilbud eleverne visiteres til
- deres samarbejde med forældrene
- om der er fælles praksis for hvordan de visiterer i deres PPR-afdeling
- kommunalreformens betydning for inklusion
- kommunalreformens betydning for de undervisningstilbud eleverne modtager
- fordelene ved inklusion kontra specialiserede tilbud
- deres samarbejde med de almene skoler og specialskolerne.

Spørgeskemaet skal udarbejdes på baggrund af fokusgruppeinterview med psykologer. Interviewene kan føre til nye undersøgelsesspørgsmål og hypoteser.

I forhold til spørgeskemaundersøgelsen er det vigtigt at være opmærksom på to forhold som kan påvirke resultatet uhensigtsmæssigt. Det ene er at PPR-korpsene befinder sig i en brydningstid med kommunesammenlægningen hvor arbejdspraksis og rutiner endnu ikke er faldet på plads. Det kan betyde en mere negativ vurdering af deres egen arbejdssituation og løsning af opgaver end det vil være tilfældet om nogle år når praksis har stabiliseret sig. Det andet er at undersøgelser af vurderinger af praksis "før og efter" rummer et vist usikkerhedsmoment da svarene vil bero på de enkelte respondenters hukommelse.

Repræsentativ landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til elever i den vidtgående specialundervisning

Det er relevant at inddrage forældrene i undersøgelsen af flere årsager. For det første kan forældrene belyse om kommunerne følger bekendtgørelsens anvisninger (BEK nr. 1373 af 15.12.2005) om at inddrage dem tilstrækkeligt og hensigtsmæssigt i visitationen. For det andet er forældrene "brugere" med erfaringer med og vurderinger af hvordan visitationspraksis foregår. Disse erfa-

ringer er relevante i sammenligning med hvordan kommunerne beskriver praksis. For det tredje er det relevant at høre forældrenes vurderinger af kvaliteten i undervisningstilbuddene.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at få et samlet billede af forældrenes erfaringer med og vurderinger af dels visitationen til den vidtgående specialundervisning, dels kvaliteten i undervisningen. Spørgeskemaundersøgelsen vil bl.a. afdække:

- Forældrenes erfaringer med og vurderinger af samarbejdet med PPR og kommunen, om muligt både før og efter reformen
- Hvilke parametre der er afgørende for at forældre er tilfredse med visitationsprocessen
- Hvilke parametre der er afgørende for at forældre oplever at der er kvalitet i den vidtgående specialundervisning.

Spørgeskemaets fokuspunkter skal konstrueres på baggrund af interview med forældre. Interviewene kan føre til nye undersøgelsesspørgsmål og hypoteser. Spørgeskemaet må tage højde for at en del forældre sandsynligvis kan have mærket meget lidt til den ændrede visitationspraksis fordi deres barn blot er blevet revisiteret til samme undervisningstilbud.

Danmarks Statistiks nye elevregister giver en unik mulighed for for første gang at gennemføre en sådan spørgeskemaundersøgelse blandt forældrene. Tidligere fandtes der ingen centrale registre med elevernes data.

Interview i seks udvalgte kommuner

Caseundersøgelser gennemføres i seks udvalgte kommuner. Det drejer sig om kommuner med relativt mange henvisninger til den vidtgående specialundervisning og kommuner med forholdsvis få henvisninger. Kommunerne bliver som udgangspunkt udvalgt på baggrund af de oplysninger som kan trækkes ud af Danmarks Statistiks nye elevregister. Der må dog vælges en anden udvælgelsesmetode hvis elevregisteret ikke er klar til at blive anvendt inden for den nødvendige tidsramme. I stedet kan eventuelt de regionale udviklingsråds analyser anvendes eller henvisningsfrekvenserne i de tidligere amter kombineret med kvalitative informationer om de enkelte kommuner.

Caseundersøgelserne vil bestå af interview med relevante aktører. Begrundelsen for interview med de forskellige grupper i hver kommune er at visitationspraksis er et komplekst område som potentielt indeholder modsatrettede interesser, fx i forhold til hvordan ressourcerne skal fordeles, og hvilke elever den almindelige folkeskole skal inkludere. Kommunale ledere, PPR-psykologer, skoler, forældre og elever har derfor ikke nødvendigvis samme erfaringer med og vurderinger af den kommunale praksis.

Det overordnede formål med interviewene i kommunerne er at få nuancerede beskrivelser af erfaringer med og vurderinger af praksis og retningslinjer for visitation efter kommunalreformen. De enkelte interviewgrupper bliver gennemgået nedenfor.

- PPR-ledere og ledere med det overordnede ansvar for skoleområdet

Formålet med gruppeinterview med ledere i hver af de seks kommuner er at få belyst de overordnede retningslinjer for visitationspraksis og få et billede af generelle kommunale tendenser på specialundervisningsområdet. Interviewene skal belyse både kommunernes intentioner og lederens erfaringer med hvordan retningslinjerne fungerer i praksis på nuværende tidspunkt.

Interviewet med lederne suppleres med en kort faktisk redegørelse som skal danne baggrund for interviewene.

- PPR-psykologer

Interviewene med PPR-psykologerne skal give et billede af den nye visitationspraksis set fra de udøvende psykologers side. Psykologerne i de sammenlagte kommuner kan tidligere have visiteret på forskellige måder og haft forskellig praksis. Undersøgelsen skal bl.a. belyse psykologernes erfaringer med den nye praksis og PPR-enhedernes arbejde med at få fælles fodslag.

Hvert interview vil inkludere fire til seks PPR-psykologer. Psykologerne bør repræsentere tidligere forskellige kommuner hvis kommunen er sammenlagt.

- Skoleledere fra almindelige folkeskoler

Formålet med at interviewe skoleledere er at få deres syn på de nye visitationsprocedurers betydning for skolernes praksis. Vi vil bl.a. undersøge hvordan skolerne forsøger at inkludere flere elever, og hvilke holdninger til inklusion og segregering skolernes ledelser møder blandt lærere og pædagoger.

To skolers ledelsesgrupper vil blive interviewet hver for sig i hver deltagende kommune da inklusionspraksis kan være et konfliktfyldt emne at tage op i fokusgrupperegime. Vi vil som udgangspunkt udvælge skoler på baggrund af variationen i deres henvisningsfrekvens. Skolerne findes med kommunernes assistance.

- Skoleledere fra specialskoler

Interviewene med skoleledere fra specialskoler skal give et billede af anvendelsen af og vilkårene for specialskolerne i kommunen efter kommunalreformen. Reformen har skabt mulighed for at specialskoler i fremtiden i højere grad kan fungere som kompetence- og rådgivningscentre for kommunerne. I interviewene vil der blive lagt vægt på specialskolernes vurderinger af denne rolle.

- Forældre til børn i den vidtgående specialundervisning

Formålet med at interviewe forældre er at få nuancerede beskrivelser af deres erfaringer med visitationsprocedurerne og deres syn på hvad kvalitet i undervisningen af deres barn indebærer.

I planlægningen og gennemførelsen af interviewene vil vi være særlige opmærksomme på at interviewene kan rumme følsomme emner for forældrene. Hvert interview vil blive gennemført som et gruppeinterview i hver af de seks kommuner. Seks til otte forældre vil deltage i hver gruppe.

Inddragelse af forskere med særlig indsigt i inklusion og/eller psykologernes arbejdsområde

Undersøgelsen vil inddrage to forskere. De skal for det første indgå i undersøgelsens indledende fase. Her skal de kvalificere undersøgelsens grundlag yderligere ved at give et forskningsmæssigt perspektiv på undersøgelsesspørgsmålene og de anvendte begreber. For det andet skal de vurdere resultaterne af undersøgelsen og perspektivere disse resultater i forhold til forskningsresultater o.l. Hermed vil den endelige rapport blive suppleret med en forskningsmæssig viden i form af to perspektiverende afsnit skrevet af forskerne. Forskerne skal have særlig indsigt i inklusion og/eller skolepsykologers arbejde med børn med særlige behov, og deres opgave bliver at give deres respektive syn på materialet.

Fokusområder og undersøgelsesdesign

Undersøgelsesdesignets elementer vil på forskellig vis og med forskelligt omfang indgå i analysen af undersøgelsens fokusområder. Tabellen på næste side viser hvilke fokusområder de enkelte elementer vil bidrage til at belyse.

Tabel 20
Fokusområder og undersøgelselementer

	Kommunernes arbejde med inkluderende undervisning	Kommunernes organisation af visitationsprocessen	Forældres inddragelse i visitationsprocessen	Kommunernes tilbud i undervisnings-	Mellemkommunalt samarbejde om undervisningstilbud	Andre forhold af betydning for elevernes undervisningstilbud
Desk research, bl.a. statistisk overblik over udviklingen inden for vidtgående specialundervisning	X	X		X		
Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre	X	X	X	X		X
Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer	X	X	X	X		
Inddragelse af forskere med særlig indsigt i inklusion/PPR's arbejdsforhold	X			X		X
Caseundersøgelse: interview med ledere fra forvaltning og PPR	X	X	X	X	X	X
Caseundersøgelse: interview med PPR-psykologer	X	X	X	X	X	X
Caseundersøgelse: interview med skoleledere fra almindelige folkeskoler	X	X	X	X	X	X
Caseundersøgelse: interview med skoleledere fra specialskoler	X	X	X	X	X	X
Caseundersøgelse: interview med forældre til elever der modtager vidtgående specialundervisning		X	X	X	X	X

Tidsplan

Tidspunkt	Aktivitet
Maj – juni 2008	Udvælgelse af kommuner til caseundersøgelse
September – december 2008	Gennemførelse af spørgeskemaundersøgelser og caseundersøgelser
Januar – april 2009	Analyse og afrapportering
April	Rapporten i høring blandt de deltagende kommuner
27. maj 2009	Rapporten offentliggøres

Appendiks B

Dokumentation og metode

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af en projektbeskrivelse som er udarbejdet af EVA på foranledning af formandskabet for Skolerådet (jf. appendiks A). Undersøgelsen belyser den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen ud fra følgende perspektiver fra kommunale ledere, PPR-psykologer, forældre og skoleledere fra almindelige folkeskoler og specialskoler. Undersøgelsens datamateriale består af følgende delundersøgelser:

- Repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer (inklusive forundersøgelse)
- Repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt forældre (inklusive forundersøgelse)
- Casestudier i seks kommuner (herunder interview med kommunale ledere, PPR-psykologer, forældre og skoleledere).

Dette appendiks gør nærmere rede for valget af metoder og gennemførelsen af delundersøgelserne. Appendikset fungerer som supplement til præsentationen af dokumentation og metode i rapportens kapitel 2 og bygger på projektgruppens metodiske overvejelser og metodiske overvejelser som henholdsvis CUBION og Danmarks Statistiks Interviewservice har haft i forbindelse med deres bidrag til undersøgelsen. Mere detaljerede metodebeskrivelser fremgår af bilagene *Undersøgelse blandt PPR-psykologer* og *Undersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning*.

Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-psykologer

I efteråret 2008 gennemførte CUBION en spørgeskemaundersøgelse for EVA blandt PPR-psykologer med tilknytning til den vidtgående specialundervisning.

Formål

Formålet med undersøgelsen blandt psykologer i kommunernes PPR-enheder var at få et samlet billede af deres erfaringer med og vurderinger af hvordan kommunerne varetager ansvaret for den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen. Undersøgelsen havde til formål at afdække PPR-psykologernes vurderinger af:

- Visitationspraksis
- Hvilke parametre der er med til at afgøre hvilke undervisningstilbud eleverne visiteres til
- Deres samarbejde med forældrene
- Om der er fælles praksis for hvordan psykologer i den samme PPR-afdeling visiterer
- Kommunalreformens betydning for de undervisningstilbud som eleverne modtager
- Fordele ved inklusion kontra specialiserede tilbud
- Samarbejdet med folkeskolerne og specialskolerne.

Forundersøgelse

Med henblik på at kvalificere spørgeskemaundersøgelsen gennemførte CUBION en kvalitativ forundersøgelse for EVA i form af to fokusgrupper blandt kommunernes PPR-psykologer. Formålet med fokusgrupperne blandt psykologer i kommunernes PPR-enheder var at skabe et godt grundlag for udarbejdelsen af spørgerammen til den efterfølgende spørgeskemaundersøgelse.

Fokusgrupperne blev afholdt med udgangspunkt i en spørgeguide som projektgruppen udarbejdede på baggrund af en desk research.

For at sikre et nuanceret billede af PPR-psykologernes erfaringer blev fokusgrupperne sammensat så der deltog PPR-psykologer med forskellige baggrundskarakteristika som kunne tænkes at have betydning for deres erfaringer i forbindelse med deres tilknytning til den vidtgående specialundervisning. Der var tale om følgende karakteristika: PPR-psykologer med forskellig anciennitet, PPR-psykologer fra såvel sammenlagte som ikke-sammenlagte kommuner, PPR-psykologer fra såvel store som små kommuner, PPR-psykologer fra kommuner med henholdsvis mange og få visiterede børn til den vidtgående specialundervisning, geografisk spredning og repræsentation af både mandlige og kvindelige PPR-psykologer. Af ovenstående blev kun kriteriet om psykologer fra både kommuner med høj og kommuner med lav henvisningsfrekvens ikke opfyldt.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet

Med udgangspunkt i de indsamlede data fra fokusgrupperne udarbejdede projektgruppen et spørgeskema. Herefter blev spørgeskemaet pilottestet af CUBION. Der blev gennemført ti pilotinterview med PPR-psykologer som også havde deltaget i fokusgrupperne. Pilotinterviewene foregik ved at testpersonerne fik tilsendt spørgeskemaet elektronisk hvorefter de blev ringet op af CUBION som gennemførte et kort telefoninterview med henblik på at få interviewpersonens kommentarer og forslag til spørgeskemaet. Pilottesterne blev bedt om at forholde sig til om de spørgsmål, svarkategorier og begreber der blev anvendt i spørgeskemaet, var relevante, forståelige og dækkende.

På baggrund af pilottesten udarbejdede CUBION en valideringsrapport som dannede udgangspunkt for projektgruppens justeringer af spørgeskemaet.

Stikprøvegrundlag, stikprøveudtræk og praktisk gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen
For at kunne udtrække en repræsentativ stikprøve blandt alle landets PPR-psykologer indsamlede CUBION, ved henvendelse til PPR-enhederne, navne og e-mail-adresser på den samlede population af PPR-psykologer¹². Den samlede population blev opgjort til 1.207 PPR-psykologer. Herfra udtrak CUBION en simpel tilfældig stikprøve på 400 personer – svarende til ca. 1/3 af populationen.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som en webbaseret undersøgelse hvor hver respondent har modtaget en informations-e-mail med et link til spørgeskemaet. Rykkerproceduren bestod af to rykker e-mails, den første efter en uge og den anden efter to uger. For at øge svarprocenten yderligere gennemførte CUBION efterfølgende en telefonisk rykkerrunde.

Svarprocent og bortfald

I forbindelse med den første rykker-e-mail gjorde flere PPR-psykologer CUBION opmærksom på at den vidtgående specialundervisning ikke var en del af deres arbejdsområde. En forholdsvis stor andel af PPR-psykologerne gjorde opmærksom på at de ikke tilhørte populationen af PPR-psykologer der er tilknyttet den vidtgående specialundervisning (77 ud af 400 svarende til 19 %) hvorfor disse er trukket ud af undersøgelsen.

I alt har 221 ud af 323 svaret på spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 68,4.

Eftersom stikprøven er tilfældigt udtrukket, må det formodes at den samlede population på 1.207 skal reduceres i samme omfang. Man må antage, at den samlede population af PPR-psykologer som beskæftiger sig med visitering og henvisning til vidtgående specialundervisning, er ca. 1.000 psykologer (81 % af 1.207 giver en population på 978 PPR-psykologer).

Efter den anden elektroniske rykker gennemførte CUBION som nævnt en telefonisk rykkerrunde. Målet var dels at øge svarprocenten, dels at få kendskab til andelen der ikke tilhørte målgruppen, blandt de personer der endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet. På dette tidspunkt manglede 141 respondenter stadig at besvare spørgeskemaet. Det lykkedes at komme i kontakt med 70 af de resterende 141 respondenter. Det er sandsynligt at en andel af de resterende 71 personer ikke tilhører populationen og derfor ikke bør medregnes som bortfald. Det betyder at den reelle svarprocent formentlig er en smule højere end 68,4.

I det følgende er der foretaget en analyse med henblik på at vurdere om respondenterne der har besvaret spørgeskemaet, adskiller sig fra de respondenter der ikke har besvaret det. Det undersøges ved at se nærmere på fordelingen på spørgsmålet om man kommer fra en sammenlagt eller

¹² CUBION's kortlægning af psykologer i kommunernes PPR-enheder dækker alle kommuner undtagen to.

ikke-sammenlagt kommune for de respondenter der har besvaret spørgeskemaet, sammenlignet med de respondenter der ikke har besvaret det.

Tabel 1 viser fordelingen på spørgsmålet om man kommer fra en sammenlagt eller ikke-sammenlagt kommune for de PPR-psykologer der har besvaret spørgeskemaet, og den tilsvarende fordeling for de PPR-psykologer der ikke har besvaret det. Af tabellen fremgår det at der blandt de PPR-psykologer som har besvaret spørgeskemaet, er en overvægt af PPR-psykologer fra sammenlagte kommuner.

Denne skævhed i data kan ikke udelukkes at have betydning for de spørgsmål i skemaet hvor PPR-psykologer fra ikke-sammenlagte kommuner svarer anderledes end PPR-psykologer fra sammenlagte kommuner. Den førstnævnte gruppes holdninger eller adfærd vil være underrepræsenteret i forhold til den sidstnævnte gruppes. I den statistiske analyse har EVA foretaget kryds mellem alle relevante spørgsmål og om PPR-psykologerne kommer fra en sammenlagt eller ikke-sammenlagt kommune. Variablen sammenlagt/ikke-sammenlagt har vist sig ikke at have nogen sammenhæng med de andre variable i rapporten, hvorfor det ikke har nogen betydning for fordelingerne at gruppen af PPR-psykologer fra ikke-sammenlagte kommuner er underrepræsenteret i datasættet.

Tabel 21
Bortfaldsanalyse for PPR-undersøgelse

	Andel bortfald (n = 102)	Andel besvarede (n = 221)
Sammenlagte kommuner	51 %	71 %
Ikke-sammenlagte kommuner	49 %	29 %
I alt	100 %	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt PPR- psykologer.

Analyse af data

Analysen af de indkomne besvarelser baserer sig på frekvenstabeller over samtlige spørgsmål og på kryds af svarfordelinger på udvalgte spørgsmål. Krydsene er foretaget med udgangspunkt i projektgruppens analyse af frekvenstabeller og hypoteser om sammenhænge i datamaterialet. Sammenhængene er testet ved signifikanstest.

Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre

I efteråret 2008 gennemførte CUBION og Danmarks Statistiks Interviewservice henholdsvis en kvalitativ forundersøgelse og en spørgeskemaundersøgelse for EVA blandt forældre til børn der modtager vidtgående specialundervisning.

Formål

Formålet med forældreundersøgelsen var at få et samlet billede af forældrenes erfaringer med og vurderinger af dels visitationsprocessen til den vidtgående specialundervisning, dels kvaliteten af deres barns undervisningstilbud. Undersøgelsen afdækker forældrenes erfaringer med og vurderinger af:

- Samarbejdet med PPR, før og efter kommunalreformen,
- Hvilke faktorer der er afgørende for om forældrene er tilfredse med visitationsprocessen
- Hvilke faktorer der er afgørende for om forældrene oplever at der er kvalitet i den vidtgående specialundervisning.

Forundersøgelse

Med henblik på at kvalificere spørgeskemaundersøgelsen gennemførte CUBION en kvalitativ forundersøgelse for EVA i form af to fokusgrupper blandt forældre til elever der modtager vidtgående specialundervisning. Formålet med fokusgrupperne blandt forældrene var at skabe et godt grundlag for udarbejdelsen af spørgeskemaet.

Fokusgrupperne blev afholdt med udgangspunkt i en spørgeguide som projektgruppen udarbejdede på baggrund af en desk research. For at sikre et nuanceret billede af forældrenes erfaringer blev fokusgrupperne forsøgt sammensat så der deltog forældre med forskellige baggrundskarakteristika som kunne tænkes at have betydning for deres erfaringer med at være forældre til et barn i den vidtgående specialundervisning. Der var tale om følgende karakteristika: Både "nye" og "gamle" forældre skulle være repræsenteret, dvs. henholdsvis forældre der havde visitationsprocessen i frisk erindring, og forældre der kunne huske tiden før kommunalreformen, forældre fra sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, forældre fra store og små kommuner, forældre fra kommuner med henholdsvis mange og få visiterede børn til den vidtgående specialundervisning, geografisk spredning og forældre hvis børn havde forskellige henvisningsårsager. Det lykkedes at tage højde for de fleste af ovenstående kriterier. Dog viste det sig vanskeligt at sikre at både forældre fra kommuner med henholdsvis mange og få visiterede elever til den vidtgående specialundervisning deltog.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet

På baggrund af referater og analyse af fokusgrupperne udarbejdede projektgruppen et spørgeskema. Spørgeskemaet blev efterfølgende sendt til Danmarks Statistik som gennemførte 25 pilotinterview. Pilottesterne blev bedt om at forholde sig til om de spørgsmål, svarkategorier og begreber der blev anvendt i spørgeskemaet, var relevante, forståelige og dækkende. Testpersonernes kommentarer blev noteret systematisk, og efter pilottesten blev der holdt et møde med pilottesterne hvor resultaterne af pilottesten blev fremlagt og diskuteret. Ændringer i spørgeskemaet blev som hovedregel kun gennemført hvis flere pilottestere havde ensartede kommentarer eller ændringsforslag til samme spørgsmål.

Stikprøvegrundlag og stikprøveudtræk

Stikprøven blev trukket på baggrund af et nyt elevregister i Danmarks Statistik. Alle landets skoler skal en gang om året fra og med skoleåret 2007/08 indberette alle deres elever til Danmarks Statistik, herunder om de modtager specialundervisning, og i givet fald hvor mange timer om ugen de modtager dette tilbud. I alt 24.538 børn falder ind under definitionen på vidtgående specialundervisning og er fordelt på følgende underkategorier:

- Elever i specialklasser (17.356)
- Elever i kommunale specialskoler (5.631)
- Enkeltintegrerede elever med min. 12 ugentlige undervisningstimer (1.551).

Udtrækket blev foretaget som en simpel samlet stikprøve for de tre grupper af elever der modtog vidtgående specialundervisning i skoleåret 2007/08. Ud fra børnenes CPR-nummer blev der efterfølgende udtrukket forældre til eleverne som svarpersoner i undersøgelsen. Såfremt barnet kun boede sammen med en af forældrene, blev den pågældende forælder valgt som svarperson. Såfremt barnet boede sammen med begge forældre, blev en af forældrene tilfældigt valgt som svarperson. Ved interviewet var det dog muligt at interviewe den anden forælder såfremt den udvalgte svarperson ikke var til stede. Begge forældre modtog også informationsbrev om undersøgelsen før den blev påbegyndt.

Der blev trukket en bruttostikprøve på 1.700 personer som blev indsendt til CPR-kontoret. Danmarks Statistik modtog adresseoplysninger om 1.523 af de 1.700 personer. Bortfaldet på dette niveau skyldes hovedsageligt den såkaldte forskerbeskyttelsesordning der i gennemsnit betyder et frafald på ca. 10 % – hovedsageligt for personer i alderen 18 til 30 år.

Gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som en kombineret undersøgelse hvor respondenterne først har haft mulighed for selv at besvare spørgeskemaet i en webudgave. Hvis ikke de har gjort brug af denne mulighed, er de efterfølgende blevet ringet op af et interviewkorps fra Danmarks Statistik som har gennemført interviewet telefonisk.

30. oktober 2008 modtog alle udvalgte forældre et informationsbrev om undersøgelsen. I informationsbrevet var der også angivet en internetadresse og et password så forældrene kunne udfylde spørgeskemaet på internettet. En uge senere startede telefoninterviewene blandt de forældre som ikke havde besvaret spørgeskemaet.

Den 10. november afholdt EVA og Danmarks Statistik et instruktionsmøde hvor projektgruppen informerede om undersøgelsen og forklarede definitioner og særligt vanskelige spørgsmål i spørgeskemaet. Interviewkorpsset havde ligeledes mulighed for at stille spørgsmål om spørgeskemaet og undersøgelsen generelt.

Umiddelbart efter instruktionsmødet blev telefoninterviewene påbegyndt. Undersøgelsen blev lukket den 28. november. For alle udvalgte interviewpersoner med telefonnummer blev der foretaget mindst seks opkald. Ligeledes blev der også iværksat ekstra telefonnummersøgning ved mindst fire forgæves telefonopkald for at undersøge om der var et alternativt telefonnummer.

Svarprocenter og bortfaldsanalyse

I alt har 1.024 ud af 1.442 besvaret spørgeskemaet. Det giver en samlet svarprocent på 71 %. Det har vist sig at der har været registreringsfejl (6,5 %) forstået sådan at en del af eleverne i stikprøven ikke tilhører populationen af elever der modtager vidtgående specialundervisning. Dette skal delvist forklares ved at der er tale om et helt nyetableret indberetnings- og registersystem. Det er sandsynligt at en andel af det bortfald som skyldes at det ikke er lykkedes at komme i kontakt med disse personer, også er fejlregistreret. Derved er den reelle svarprocent sandsynligvis en anelse højere end 71 %.

Nedenfor er foretaget en analyse med henblik på at vurdere om de respondenter der har besvaret spørgeskemaet, adskiller sig fra de respondenter der ikke har besvaret skemaet. Det undersøges ved at se nærmere på fordelingen af de indkomne svar i forhold til fordelingen af bortfaldet på variablene uddannelse, indkomst og etnicitet. Tabel 22 viser at der blandt de bortfaldne er en højere andel af indvandrere og efterkommere af indvandrere. Blandt de bortfaldne er der flere forældre med afsluttet grundskole som højeste fuldførte uddannelse. Andelen af bortfaldne er højere i laveste tertiel af bruttoindkomst.

Tabel 22**Bortfaldsanalyse for forældreundersøgelse – fordelingen af besvarede og bortfald på variable med signifikant forskel på fordelingerne**

Variabel	Niveau	Andel besvarede n = 1024	Andel bortfald n = 418
Etnicitet	Dansk	94 %	64 %
	Indvandrer	2 %	10 %
	Efterkommer af indvandrer	4 %	26 %
Højeste fuldførte uddannelse	Grundskole	31 %	44 %
	Erhvervsfaglig uddannelse	57 %	48 %
	Videregående uddannelse	12 %	8 %
Bruttoindkomstgruppe (i tertiler)	Laveste	31 %	56 %
	Mellemste	34 %	27 %
	Højeste	35 %	17 %

kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Da der i det analyserede datamateriale er bortfald af ovennævnte karakter, må der for bortfaldne kategorier med højeste andel i forhold til deltagerne tages forbehold for undersøgelsens konklusioner. Dermed er undersøgelsens resultater ikke nødvendigvis applicerbare isoleret set blandt forældre med indvandrerbaggrund, forældre med grundskole eller forældre med den laveste bruttoindkomst hvor der er de største forskelle mellem gruppen af besvarede og bortfaldne. Skævheden i data kan ikke udelukkes at have betydning for de spørgsmål i skemaet hvor forældre fra forskellige grupper af de variable som repræsenterer det skæve bortfald, svarer forskelligt. Er der fx sammenhæng mellem et holdningsspørgsmål og uddannelse, så at forældre med grundskoleuddannelse svarer signifikant mere positivt på et givent holdningsspørgsmål end andre uddannelsesgrupper, betyder det at man må formode at den positive tilgang til holdningsspørgsmålet reelt er større da den mest positive gruppe er underrepræsenteret i undersøgelsen. Det er her vigtigt at nævne at der ikke er sammenhæng mellem de variable der indikerer skævt bortfald, og de to mest centrale holdningsvariable tilfredshed med visitationsprocessen og tilfredshed med undervisningstilbuddet, hvilket betyder at det skæve bortfald formentlig ikke har nogen betydning for den reelle fordeling på disse to variable.

Analyse af data

Analysen af de indkomne besvarelser er foretaget på to niveauer: dels en deskriptiv analyse baseret på frekvenstabeller over samtlige spørgsmål, dels en forklarende statistisk analyse hvor forældrenes tilfredshed med henholdsvis kvaliteten af deres barns undervisningstilbud og visitationsprocessen der gik forud for deres barns første undervisningstilbud, forsøges forklaret vha. logistiske regressionsmodeller (jf. appendiks C). Der er desuden i forlængelse af den deskriptive analyse foretaget enkelte kryds som forsøger at identificere eventuelle andre sammenhænge i datamaterialet ud over fokuset for regressionsmodellerne. Der er både ved den deskriptive og den forklarende analyse koblet registerdata fra Danmarks Statistik til undersøgelsen.

Caseundersøgelser i seks kommuner

Formål med caseundersøgelserne

Formålet med casestudierne var at få et dybdegående indblik i hvilke ændringer kommunalreformen har medført for visitationsprocessen til den vidtgående specialundervisning. Caseundersøgelserne har bestået af interview med relevante aktører på området. Begrundelsen for interview med de forskellige grupper i hver kommune er at visitationspraksis er et komplekst område som potentielt indeholder modsatrettede interesser, fx i forhold til hvordan ressourcerne skal fordeles, og hvilke elever den almindelige folkeskole skal inkludere. Kommunale ledere, PPR-psykologer, skoler, forældre og elever har derfor ikke nødvendigvis samme erfaringer med og vurderinger af den kommunale praksis.

Caseudvælgelse

Der blev udvalgt seks kommuner til casestudierne. Kommunerne er udvalgt på baggrund af en række kriterier der skulle sikre at der kunne indsamles forskellige perspektiver på den vidtgående specialundervisnings status efter kommunalreformen. Kriterierne var følgende:

- Både kommuner med høj og kommuner med lav henvisningsfrekvens til den vidtgående specialundervisning
- Både sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner
- Geografisk spredning af kommunerne (to i Jylland, en på Fyn og tre på Sjælland).

På baggrund af det nyetablerede elevregister var det muligt at konstruere en fuldstændig liste over kommunernes henvisningsfrekvenser til den vidtgående specialundervisning. Disse oplysninger modtog vi fra Danmarks Statistik og sammenholdt dem med oplysninger om øvrige ovenstående kriterier. De seks casekommuner i undersøgelsen er:

- Ballerup Kommune
- Kerteminde Kommune
- Rebild Kommune
- Rudersdal Kommune

- Tønder Kommune
- Vordingborg Kommune.

Interview

I hver casekommune blev der gennemført interview med:

- Kommunale ledere
- PPR-psykologer
- Ledere fra specialskoler
- Ledere fra to almindelige folkeskoler
- Forældre til elever i den vidtgående specialundervisning.

Desuden deltog ledere af tidligere amtslige specialklasser i interviewene, oftest integreret i de andre grupper.

De enkelte interviewgrupper gennemgås i nedenstående. Alle interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview. Dvs. de blev gennemført på baggrund af en interviewguide, men med mulighed for at forfølge andre emner som kom frem under interviewet.

Vi har valgt primært at anvende gruppeinterview. Gruppeformen blev valgt for at give interviewpersonerne mulighed for at diskutere deres synspunkter og for på den måde at sikre at så mange forskellige synspunkter som muligt blev repræsenteret. Det var ikke et formål at interviewpersonerne skulle nå til enighed, men derimod at så mange forskellige oplevelser og erfaringer med visitationsprocessen til den vidtgående specialundervisning som muligt skulle komme frem i interviewene.

Interviewene blev gennemført med en fra projektgruppen som hovedinterviewer, mens den anden fra projektgruppen kunne stille supplerende spørgsmål. Der blev taget referat af interviewene mens de blev gennemført, og de blev samtidig optaget på diktafon for at understøtte den efterfølgende analyse af interviewene.

Kommunale ledere

I hver af kommunerne blev PPR-ledere og ledere med det overordnede ansvar for skoleområdet interviewet. Formålet med interviewene var at belyse kommunernes intentioner og ledernes erfaringer med hvordan kommunen på nuværende tidspunkt har organiseret visitationsprocessen og arbejdet med den vidtgående specialundervisning. Mellem to og fire personer deltog i interviewene i kommunerne. Forskellen i antal skyldes forskellige forvaltningsstrukturer.

Hvert af interviewene i de seks kommuner varede ca. 1 time og 45 minutter. Interviewene handlede bl.a. om:

- Kommunen generelt
- Sammenlægningsprocessen i kommunen – hvor det var relevant
- Praxis omkring specialundervisning dengang amtet havde det overordnede ansvar
- Inddragelse og samarbejde med VISO
- Kommunens arbejde med inklusion
- Kommunens undervisningstilbud
- Det mellemkommunale samarbejde
- Økonomien og budgetterne på området for den vidtgående specialundervisning
- Kommunens organisering af visitationsprocessen
- Fremtidsplanerne på området.

Inden interviewet havde kommunen udfyldt en kort faktisk redegørelse om bl.a. kommunens visitationspraksis, antal og type af specialundervisningstilbud og budget. Formålet med redegørelsen var at få en faktisk beskrivelse af relevante forhold i kommunen til brug for interviewene og den endelige rapport.

PPR-psykologer

PPR-psykologerne i hver kommune blev interviewet i et gruppeinterview. Formålet med interviewene var bl.a. at belyse psykologernes erfaringer med den nye praksis efter kommunalreformen. I hver gruppe deltog mellem to og seks PPR-psykologer. Variationen i antal skyldes dels størrelsesforskellen på PPR-enheder, dels afbud umiddelbart forud for interviewene. I de sammenlagte kommuner indgik der om muligt interviewpersoner fra hver af de tidligere kommuner.

Interviewene varede ca. to timer og handlede konkret om bl.a. PPR-psykologernes erfaringer med:

- Sammenlægningsprocessen i kommunen – hvor det var relevant
- Organisering af visitationsprocessen
- Forældrenes inddragelse i visitationsprocessen
- Kommunens økonomi på området
- Kommunens og PPR-enhedens arbejde med inklusion
- Kommunens specialundervisningstilbud
- Fremtidsplanerne på og mulige forbedringer af området.

Ledere fra specialskoler

Lederne fra specialskoler i kommunerne blev interviewet. Formålet med interviewene var at give et billede af anvendelsen af og vilkårene for specialskolerne i kommunen efter kommunalreformen. Der er specialskoler i fire ud af de seks casekommuner, og det var derfor udelukkende i de

fire kommuner interviewene blev gennemført. Tre af kommunerne har i alt fire tidligere amtslige specialskoler. Lederne fra disse skoler deltog i interview. En kommune har en ny specialskole som bygger videre på en tidligere kommunal specialskole. Lederen herfra deltog også i interview. I en kommune er der både tidligere kommunale og tidligere amtslige specialskoler, og her var det udelukkende de tidligere amtslige specialskoler som deltog i interview.

Interviewene varede ca. en time og handlede bl.a. om:

- Kommunalreformernes betydning for skolen
- Skolens samarbejde med PPR
- Skolens erfaringer med visitationsprocessen før og efter kommunalreformen
- Skolens erfaringer med revisitationsprocessen før og efter kommunalreformen
- Den økonomiske tildeling til skolen
- Skolens arbejde med inklusion og samarbejde med de almindelige folkeskoler.

Ledere fra normalskoler

I hver kommune blev skoleledere fra to almindelige folkeskoler interviewet i enkeltinterview. Formålet med interviewene var at få skoleledernes syn på de nye visitationsprocedurers betydning for skolernes praksis. Kommunerne havde udvalgt hvilke skoleledere der skulle indgå, ud fra fastsatte kriterier om at en af lederne skulle repræsentere en skole med en forholdsvis høj henvisningsfrekvens, mens den anden skulle repræsentere en skole med en lav henvisningsfrekvens. Det var valgt at interviewe skolelederne enkeltvis, bl.a. fordi inklusionspraksis på skoler kan være et konfliktfyldt emne at tage op i grupperegi.

Interviewene varede ca. 45 minutter og handlede konkret om bl.a.:

- Skolens samarbejde med PPR
- Skolens erfaringer med visitationsprocessen
- Skolens arbejde med inklusion
- Skolens samarbejde med specialundervisningstilbud
- Skolens budget og økonomiske tildeling, bl.a. i forhold til enkeltintegration.

Ledere fra skoler med specialklasser

I hver kommune indgik der også ledere fra skoler med specialklasser i interview. Lederne blev ikke interviewet i en særskilt gruppe, men indgik ved at mindst en af skolelederne fra en almindelig folkeskole også havde en specialklasserække tilknyttet skolen. I en kommune indgik der desuden en leder fra en skole med flere specialklasserækker i et interview sammen med lederen af kommunens specialskole. I en anden kommune indgik samtlige ledere fra skoler med specialklasserække i et interview. Interviewene handlede om de samme emner som interviewene med lederne fra de andre skoler, dvs. om skolens samarbejde med PPR, visitations- og revisitationsprocessen, budgettet og den økonomiske tildeling til specialklasserne og skolens arbejde med inklusion.

Forældre til elever i den vidtgående specialundervisning

I hver af de seks casekommuner indgik forældre til elever i den vidtgående specialundervisning i gruppeinterview. Formålet med interviewene var at få nuancerede beskrivelser af forældrenes erfaringer med visitationsprocedurerne og deres syn på hvad kvaliteten i undervisningen af deres barn indebærer. I alt indgik mellem fem og otte forældre i interviewene.

Forældrene blev rekrutteret ved at vi skrev et brev til forældrene om projektet. I hver kommune blev brevet sendt til enten samtlige forældre til elever i den vidtgående specialundervisning i kommunen eller en udvalgt andel af forældrene. Kommunerne kunne selv vælge om de ville sende brevene til forældrene eller give adresseoplysninger til EVA så vi kunne sende brevene. Der var vedlagt en svarkuvert i brevet hvor forældrene blev bedt om at oplyse hvad deres barns særlige behov er, og hvilket et undervisningstilbud barnet modtager. På baggrund af de indkommende tilkendegivelser fra forældre om deltagelse i interview udvalgte vi hvilke forældre der skulle medvirke i interviewene. Derigennem sikrede vi at der var forskellige forældregrupper repræsenteret ved interviewene i forhold til hvilke særlige behov børnene har, og hvilken type undervisningstilbud de modtager. De forældre der skulle deltage i interviewene, blev herefter informeret.

Interviewene varede ca. to timer og handlede bl.a. om forældrenes erfaringer med:

- Visitationsprocessen
- Revisitationsprocessen
- Kvaliteten i specialundervisningen.

Anvendelse af interviewmateriale

Samlet har interviewene givet et nuanceret og detaljeret billede af området. Interviewene er bearbejdet på den måde at for hvert analysetema er alle relevante interview læst igennem og kategoriseret. I analysen af materialet er der lagt vægt på at finde tendenser på tværs af de seks casekommuner og ikke fx at give en uddybende casebeskrivelse af praksis i en kommune.

Appendiks C

Statistiske modeller

Den statistiske analyse i denne undersøgelse baserer sig på to forskellige modeller. Den ene model forsøger at identificere hvilke faktorer der har betydning for forældrenes vurdering af den visitationsproces der lå forud for deres barns første undervisningstilbud. Den anden model forsøger at identificere hvilke faktorer der har betydning for forældrenes vurdering af kvaliteten af deres barns undervisningstilbud i skoleåret 2007/08.

Modellerne baserer sig på både spørgeskemadata og registerdata. De forklarende variable der testes i modellerne, er udvalgt på baggrund af en række hypoteser om hvilke faktorer der kan forklare de to dimensioner. Hypoteserne blev udformet på baggrund af den viden der blev indsamlet i forundersøgelsen. Hypoteserne er omdannet til spørgsmål der indgik i spørgeskemaet, og som på den måde udgør forklarende variable i modellerne. Tabel 25 til sidst i afsnittet giver et overblik over hvilke forklarende variable der er testet i de to modeller. Koblingen af spørgeskemadata og registerdata har ligeledes gjort det muligt at undersøge om en række registervariable har haft forklaringskraft i forhold til de to afhængige variable. Disse fremgår ligeledes af tabel 25.

Begge modeller baserer sig på logistisk regression hvor de afhængige variable er dikotomiseret fra ordinale variable med svarkategorierne "Meget tilfreds", "Tilfreds", "Utilfreds" og "Meget utilfreds" til variable med en positiv og en negativ kategori. I de følgende to tabeller vises resultaterne af de to logistiske regressionsmodeller. Tabellerne viser hvilke variable der har en signifikant sammenhæng til den afhængige variabel, kontrolleret for de andre variable i modellen. Det er kun variable der er signifikante ved et signifikansniveau på 0,05, som fremstilles i modellerne. I modellerne er alle variable indgået som kategoriske variable. Hver enkelt kategori for de enkelte spørgsmål er præsenteret ved et logit estimat, og hvert af disse estimater er markeret med et bogstav (A, B eller C). Kategorierne med forskellige bogstavmarkeringer er signifikant forskellige fra hinanden ($p \leq 0,05$). Det betyder fx at de personer der svarer "Tilfreds" eller "Overvejende tilfreds" (begge markeret med A) på spørgsmålet "Hvor tilfreds er du samlet set med dit samarbejde med PPR?", adskiller sig signifikant i deres vurdering af visitationsprocessen fra de personer

der svarer "Utilfreds" eller "Overvejende utilfreds" (begge markeret med B). Førstnævnte personer er således signifikant mere positive end sidstnævnte i forhold til deres vurderinger af visitationsprocessen (dette indikeret ved at førstnævnte har højere logit estimater end sidstnævnte¹³). Læs bilaget "Undersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning" for en mere detaljeret beskrivelse af den statistiske metode.

Tabel 23

Faktorer der har betydning for forældrenes tilfredshed med den visitationsproces der lå forud for deres barns første undervisningstilbud

Spørgsmål/Variabel	Svarkategori	Logit estimat	Standardfejl
Hvor tilfreds er du samlet set med dit arbejde med PPR?	Tilfreds	1,82 ^A	0,33
	Overvejende tilfreds	1,45 ^A	0,27
	Overvejende utilfreds	-0,54 ^B	0,26
	Utilfreds	-0,79 ^B	0,30
I hvilken grad havde du et godt samarbejde med dit barns daværende skole i forbindelse med dit barns visitationsproces?	I høj grad	1,39 ^A	0,25
	I nogen grad	0,36 ^B	0,26
	I mindre grad	0,38 ^B	0,33
	Slet ikke	-0,19 ^B	0,30
Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Det tog for lang tid at få et specialundervisningstilbud til mit barn?	Enig	-0,19 ^B	0,23
	Overvejende enig	-0,01 ^B	0,35
	Overvejende uenig	1,05 ^A	0,39
	Uenig	1,09 ^A	0,24
Hvor let eller svært var det at få kontakt til PPR i forbindelse med visitationsprocessen?	Meget let	1,00 ^A	0,36
	Let	0,86 ^A	0,25
	Svært	0,08 ^B	0,25
	Meget svært	-0,01 ^B	0,34
I hvilken grad var det klart for dig hvem der havde hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen? (skolen, socialforvaltningen, PPR i kommunen, eventuelt PPR i amtet)	I høj grad	0,95 ^A	0,32
	I nogen grad	0,70 ^A	0,28
	I mindre grad ¹⁾	-0,02 ^B	0,27
	Slet ikke ¹⁾	0,31 ^{AB}	0,26

Fortsættes næste side ...

¹³ Man kan omregne forskellen mellem to logit estimater til en odds ratio ved at lade e udgøre forskellen mellem de to logit estimater, dvs. $e^{kat\ a - kat\ b}$. For eksempel er odds ratio for kategorien "Tilfreds" ved spørgsmålet "Hvor tilfreds er du samlet set med dit samarbejde med PPR?", med kategorien "Utilfreds" som reference, $e^{1,82 - (-0,79)} = 13,59$. Det vil sige at sandsynligheden for at personer i kategorien "Tilfreds" svarer positivt på den afhængige variabel, er 13,6 gange større end for gruppen i kategorien "Utilfreds".

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svarkategori	Logit estimat	Standardfejl
Hvor ofte mødte den relevante PPR-psykolog dit barn (enten ved observation af dit barn eller ved samtale/møde) i forbindelse med beskrivelsen af dit barns særlige behov i visitationsprocessen?	Psykologen traf ikke mit barn	-0,19 ^A	0,33
	Psykologen traf mit barn 1-2 gange	0,58 ^B	0,22
	Psykologen traf mit barn 3-5 gange ²⁾	0,95 ^B	0,27
	Psykologen traf mit barn mere end 5 gange ²⁾	0,60 ^{AB}	0,39

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Bemærkning: Sammenhængene er undersøgt ved en logistisk regressionsmodel hvor den afhængige variabel var spørgsmålet: "Hvor tilfreds var du samlet set med den visitationsproces der lå forud for dit barns første visitationsproces?"

1) Sammenlægges kategorierne 3 og 4, opnås et estimat der er signifikant forskellig fra kategorierne 1 og 2 ($p \leq 0,4$).

2) Sammenlægges kategorierne 2, 3 og 4, opnås et estimat der er signifikant forskellig fra kategorierne 1 ($p = 0,01$).

A og B: Estimer med forskellige bogstaver er signifikant forskellige ($p < 0,05$).

Tabel 24
Faktorer der har betydning for forældrenes tilfredshed med deres barns specialundervisningstilbud i skoleåret 2007/08

Spørgsmål/Variabel	Svar	Logit estimat	Standardfejl
Var den undervisning dit barn modtog i skoleåret 2007/08 tilrettelagt så den svarede til dit barns faglige niveau?	1. I høj grad	1,37 ^A	0,58
	2. I nogen grad	-0,05 ^B	0,48
	3. I mindre grad	-1,49 ^C	0,53
	4. Slet ikke	-2,06 ^C	0,56
Oplevede du at dit barn var glad for eller ked af at gå i skole i skoleåret 2007/08? Mit barn var:	1. Glad for at gå i skole	0,53 ^A	0,50
	2. Overvejende glad for at gå i skole	0,40 ^A	0,50
	3. Overvejende ked af at gå i skole	-0,59 ^B	0,50
	4. Ked af at gå i skole	-2,31 ^C	0,60

Fortsættes næste side ...

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svar	Logit estimat	Standardfej
I hvilken grad havde lærerne der underviste dit barn i skoleåret 2007/08, tilstrækkelig viden i forhold til netop dit barns særlige behov?	1. I høj grad	0,52 ^A	0,54
	2. I nogen grad	-0,14 ^A	0,50
	3. I mindre grad	-0,80 ^B	0,49
	4. Slet ikke	-1,80 ^C	0,61
I hvilken grad havde lærerne fokus på at dit barn udvikle sine sociale kompetencer i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad	0,40 ^A	0,48
	2. I nogen grad	-0,39 ^B	0,49
	3. I mindre grad	-1,05 ^B	0,54
	4. Slet ikke	-1,20 ^B	0,74
Civilstand	Skilt	-0,94 ^B	0,42
	Gift	-0,08 ^A	0,32
	Ugift	0,31 ^A	0,42

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i den vidtgående specialundervisning.

Bemærkning: Sammenhængene er undersøgt ved en logistisk regressionsmodel hvor den afhængige variabel var spørgsmålet: "Hvor tilfreds var du samlet set med dit barns specialundervisningstilbud i skoleåret 2007/08?"

A, B og C: Estimer med forskellige bogstaver er signifikant forskellige ($p < 0,05$).

Tabel 25
Oversigt over variable og hvilken model/hvilke modeller variablene indgår i

Spørgsmål/Variabel	Svar/kategori	Tilfredshed med specialundervisnings-tilbud	Tilfredshed med visitationsproces
Hvad var grunden til at dit barn fik specialundervisning i skoleåret 2007/08?	1. Fysisk handicap (fx bevægelses-, syns- eller hørevanskeligheder)	X	X
	2. Andre vanskeligheder (fx generelle indlæringsvanskeligheder eller adfærdsvanskeligheder/psykiske vanskeligheder)		
	3. Kombination af ovenstående		
Har dit barn fået stillet en diagnose (fx Asperger, ADHD eller synsvanskeligheder)?	1. Ja 2. Nej	X	X

Fortsættes næste side ...

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svar/kategori	Tilfredshed med specialundervisningstilbud	Tilfredshed med visitationsprocess
Hvilket år startede dit barn i sit første specialundervisningstilbud i skolen?	1994-99 2000-05 2006-08		X
Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Det tog for lang tid at få et specialundervisningstilbud til mit barn?	Enig Overvejende enig Overvejende uenig Uenig	X	X
Blev du/I præsenteret for flere undervisningstilbud I kunne vælge imellem da dit/jeres barn fik tilbudt sit første specialundervisningstilbud i skolen?	1. Ja 2. Nej 3. Ved ikke	X	X
Hvor ofte mødte den relevante PPR-psykolog dit barn (enten ved observation af dit barn eller ved samtale/møde) i forbindelse med beskrivelsen af dit barns særlige behov i visitationsprocessen?	1. Psykologen traf ikke mit barn 2. Psykologen traf mit barn 1-2 gange 3. Psykologen traf mit barn 3-5 gange 4. Psykologen traf mit barn mere end 5 gange		X
I hvilken grad var det klart for dig hvem der havde hvilke ansvarsopgaver i visitationsprocessen? (skolen, socialforvaltningen, PPR i kommunen, eventuelt PPR i amtet)	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	X
Hvor mange møder blev der holdt med PPR og jer i forbindelse med dit barns visitationsproces?	1. Ingen 2. 1-2 møder 3. 3-5 møder 4. Flere end 5 møder	X	X
Hvor let eller svært var det at få kontakt til PPR i forbindelse med visitationsprocessen?	1. Meget let 2. Let 3. Svært 4. Meget svært	X	X

Fortsættes næste side ...

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svar/kategori	Tilfredshed med specialundervisnings-tilbud	Tilfredshed med visitationsproces
Hvor mange psykologer var inddraget i dit barns visitationsproces?	1. En 2. To eller tre 3. Fire eller flere 4. Jeg husker ikke hvor mange psykologer der var inddraget	X	X
I hvilken grad havde du et godt samarbejde med dit barns daværende skole i forbindelse med dit barns visitationsproces?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	X
Har dit barn flyttet bopælskommune en eller flere gange under visitationsprocessen?	1. Ja 2. Nej 3. Ved ikke		X
I hvilken grad har du løbende kunnet få råd og vejledning fra PPR efter visitationen?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke 5. Ved ikke		X
Hvor tilfreds er du samlet set med dit samarbejde med PPR?	1. Tilfreds 2. Overvejende tilfreds 3. Overvejende utilfreds 4. Utilfreds		X
Fik dit barn et tilstrækkeligt antal støttetimer i skoleåret 2007/08?	1. Mit barn fik for mange støttetimer 2. Mit barn fik et tilpas antal støttetimer 3. Mit barn fik for få støttetimer	X	
Var den undervisning dit barn modtog i skoleåret 2007/08, tilrettelagt så den svarede til dit barns faglige niveau?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	

Fortsættes næste side ...

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svar/kategori	Tilfredshed med specialundervisningstilbud	Tilfredshed med visitationsproces
Hvor ofte havde du kontakt med dit barns lærere i skoleåret 2007/08?	1. 0 gange 2. 1-2 gange 3. 3-5 gange 4. 6-10 gange 5. 11-20 gange 6. Mere end 20 gange	X	
I hvilken grad havde lærerne der underviste dit barn i skoleåret 2007/08, tilstrækkelig viden i forhold til netop dit barns særlige behov?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	
I hvilken grad var lærerne engagerede i at undervise dit barn i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	
I hvilken grad var der børn i dit barns klasse som forstyrrede for meget til at være i dit barns klasse i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	
Var antallet af lærere og pædagoger i dit barns undervisningstilbud i skoleåret 2007/08 tilpas?	1. Der var for mange 2. Der var et tilpas antal 3. Der var for få	X	
Var antallet af elever i dit barns undervisningstilbud i skoleåret 2007/08 tilpas?	1. Der var for mange 2. Der var et tilpas antal 3. Der var for få	X	

Fortsættes næste side ...

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svar/kategori	Tilfredshed med special- undervisnings- tilbud	Tilfredshed med visitati- onsproces
Hvor godt eller dårligt passede skolens indendørs/udendørs rammer til dit barns behov i skoleåret 2007/08?	1. Godt 2. Overvejende godt 3. Overvejende dårligt 4. Dårligt	X	
Var undervisningsmaterialerne (inklusive hjælpemidler) tilpasset dit barns behov i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	
Oplevede du at dit barn var glad for eller ked af at gå i skole i skoleåret 2007/08? Mit barn var:	1. Glad for at gå i skole 2. Overvejende glad for at gå i skole 3. Overvejende ked af at gå i skole 4. Ked af at gå i skole	X	
I hvilken grad havde dit barn det godt sammen med sine klassekammerater i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	
I hvilken grad havde lærerne fokus på at dit barn udviklede sine sociale kompetencer i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	
Hvor langt var der til den skole hvor dit barn modtog undervisning i skoleåret 2007/08?	1. 0 - < 5 km 2. 5-10 km 3. >10 km	X	
I hvilken grad oplevede du at forældrene på skolen havde kontakt med hinanden i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	

Fortsættes næste side ...

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svar/kategori	Tilfredshed med specialundervisnings-tilbud	Tilfredshed med visitationsproces
Hvordan vurderer du at kvaliteten af dit barns handleplan for skoleåret 2007/08 var?	1. God 2. Overvejende god 3. Overvejende dårlig 4. Dårlig 5. Mit barn har ingen handleplan	X	
I hvilken grad har der været udskiftning af lærere og pædagoger omkring dit barns undervisningstilbud i skoleåret 2007/08?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I mindre grad 4. Slet ikke	X	
Hvor mange forskellige slags specialundervisningstilbud har dit barn været i?	1. Kun det nuværende 2. Det nuværende og et andet 3. Det nuværende og to andre 4. Det nuværende og mere end to andre	X	
Mener du at dit barn har bedst af kun at være sammen med andre børn med særlige behov, eller har dit barn bedst af at være i en gruppe hvor der både er børn med særlige behov og andre børn?	1. Kun andre børn med særlige behov 2. Både andre børn med særlige behov og børn uden særlige behov (enkeltintegration) 3. Ved ikke	X	

Registerdata

Forældres personlige årlige bruttoindkomst	1. 0-249.999 kr./år 2. 250.000-349.999 kr./år 3. ≤ 350.000 kr./år	X	X
Barnets køn	Dreng Pige	X	X
Civilstand	Gift Skilt Ugift	X	X

Fortsættes næste side ...

... fortsat fra forrige side

Spørgsmål/Variabel	Svar/kategori	Tilfredshed med specialundervisnings-tilbud	Tilfredshed med visitationsproces
Forældres højest fuldførte uddannelse	1. Grundskole 2. Ungdoms-, erhvervs- eller kort videregående uddannelse 3. Mellemlang eller lang videregående uddannelse	X	X
Etnicitet	Dansk Indvandrer Efterkommer	X	X
Dataindsamlingsmetode	1. Telefoninterview 2. Internetspørgeskema	X	X
Specialundervisningstype	Enkeltintegreret Specialklasse Specialskole	X	X

Appendiks D

Litteraturliste

Danmarks Evalueringsinstitut, 2003: *Vidtgående specialundervisning. Den ændrede opgavefordeling og KVIS-programmet.*

Danmarks Evalueringsinstitut, 2007: *Specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand – Perspektiver på den rummelige folkeskole.*

Folkeskolen, 1.7.2008: *Ombudsmanden vil overveje at se nærmere på specialundervisning.* Hjemmesiden www.folkeskolen.dk.

Folkeskolen, 14.10.2008: *Ombudsmand lægger sag til rette for Sauer.* Hjemmesiden www.folkeskolen.dk.

Folkeskolen, 3.11.2008: *Flertal vil tvinge kommunerne til at tilbyde specialundervisning.* Hjemmesiden www.folkeskolen.dk

Folketingets Uddannelsesudvalg, 21. august 2008: Svar på spørgsmål 311.

Information, 27.10.2008: *Elever kan ikke få specialundervisning.*

Politiken, 24.9.2008: *Svage elever taber i budgetterne.*

Pædagogiske Psykologers Forening, 2007: *En analyse af de pædagogisk-psykologiske rådgivningsenheder (PPR).*

KL, 2005: *Temaguide – Overførelsen af den vidtgående specialundervisning og den sociale indsats over for sårbare børn og unge til kommunerne.*

KL, 2008: *Aftale om kommunernes økonomi for 2009*.

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, 2008: *Årsrapport – Gennemgang af klagesager om vidtgående specialundervisning 2007*.

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, 2009: *Årsrapport – Gennemgang af klagesager om vidtgående specialundervisning 2008*.

Mehlbye, Jill, 2008: *Specialundervisningselevs skolegang og tiden efter*. Working paper. AKF.

NoKS (Netværk om Konsekvenserne af Strukturreformen på social- og sundhedsområdet), 2007: *I gang – Aktuelle temaer fra det sociale område og specialundervisningsområdet*.

Undervisningsministeriet, 2000: *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 896 af 22.9.2000)*.

Undervisningsministeriet, 2002: *Vejledning om folkeskolens indsats over for elever, hvis udvikling kræver en særlig hensynstagen eller støtte*.

Undervisningsministeriet, 2005: *L 108: Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne, lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven) og forskellige andre love af 24. februar 2005*.

Undervisningsministeriet, 2005: *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 1373 af 15.12.2005)*.

Undervisningsministeren, 2008: *Redegørelse om udviklingen på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen*.

Undervisningsministeriet, 2008: *Vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand af 21. januar 2008*.

Undervisningsministeren, 21.8.2008a: *Svar på spørgsmål 311 (Alm. del)*. Folketinget.

Undervisningsministeren, 21.8.2008b: *Svar på spørgsmål 312 (Alm. del)*. Folketinget.

Undervisningsministeren, 21.8.2008c: *Svar på spørgsmål 313 (Alm. del)*. Folketinget.

Undervisningsministeren, 21.8.2008d: *Svar på spørgsmål 314 (Alm. del)*. Folketinget.

Undervisningsministeren, 22.10.2008: *Talepapir – Samrådspørgsmål A, B og C om besparelser i folkeskolens specialundervisning*. Folketinget.

Undervisningsministeren, 9.12.2008: *Talepapir – Samrådspørgsmål Q-S om sikring af, at elever i folkeskolen får den specialundervisning, de har behov for, samt om der er brug for at ændre lovgivningen på specialundervisningsområdet*. Folketinget.

UNESCO, 1994: *Salamanca Erklæringen og Handlingsprogrammet for Specialundervisning – Verdenskonference om Specialundervisning: Adgang og Kvalitet*.

UNI-C Statistik & Analyse, 2008: *Folkeskolens vidtgående specialundervisning. Skoleårene 1996/97 – 2006/07*.