

Undersøgelse af specialundervisningen i Danmark

- en kvantitativ og kvalitativ redegørelse for situationen på 20.1 området

Niels Egelund

Danmarks Pædagogiske Universitet

April 2003

Indholdsfortegnelse

Indledning

Indledende sonderinger

Tidligere opfordringer til undersøgelser

Udviklingen i Sverige

Undersøgelse af specialundervisningen (20.1) i Danmark 2002

Den kvantitative undersøgelse

Resultater

Henvisningsprocenter

Henvisningsprocenters sammenhæng med andre forhold

Hvad den kvantitative undersøgelse viser

Den kvalitative undersøgelse

Valg af skoler

Resultater

Ressourcestyring

Tilbudsstruktur i amt, kommune og skoler

Forebyggende foranstaltninger eller særlige rummelighedsfremmende initiativer

Lærersamarbejdet om børn med særlige behov

Fleksibilitet af undervisningens organisering

Udskillelsesprocessen

PPR's rolle

Politikerrollen

Forældrenes holdning

Hvordan man taler om børn med særlige behov

Hvad den kvalitative undersøgelse viser

Konklusion

Referencer

Indledning

I denne rapport bringes resultaterne af en analyse af specialundervisningen på 20.1 området – og hvor det er relevant forholdet til 20.2 området. Analysen, der har dækket såvel kvantitative som kvalitative data, er iværksat som led i de opgaver, en arbejdsgruppe om specialundervisningen, nedsat af Amtsrådsforeningen, Kommunernes landsforening, Finansministeriet, Socialministeriet og Undervisningsministeriet, har haft til formål at gennemføre.

Baggrunden for opgaven er, at regeringen i forbindelse med aftalen om amternes og kommunernes økonomi for 2003 er enedes med Kommunernes Landsforening om, at der skulle foretages en kulegravning af specialundervisningen i folkeskolen. Arbejdsgruppens formål har været at komme med forslag til dels at opnå en øget rummelighed i folkeskolen, dels at fremsætte modeller til sikring af en bedre udgiftsstyring af området.

Der har tidligere på Undervisningsministeriets foranledning været foretaget undersøgelser af specialundervisningens omfang. De ældste statistikker, som er nævnt i ”Den grønne betænkning” fra 1961, rummer stort set udelukkende procentangivelser for de elever, som gik i specialklasser, der var den mest fremtrædende organisationsform for specialundervisningen. Der er senere med mellemrum foretaget opgørelser, som er offentliggjort i forskellige sammenhænge, men det er først fra skoleåret 1980/81, der for alvor kommer fokus på specialundervisningen. De første tal fra disse undersøgelser er offentliggjort (Undervisningsministeriet, 1983), ligesom der er foretaget detaljerede analyser fra skoleårene 1984/85, 1985/86 og 1986/87 (Undervisningsministeriet, 1989). Endelig foreligger en opgørelse over skoleårene 1993/94 samt 1994/95 (Undervisningsministeriet, 1997).

Det kan også nævnes, at Sønderjyllands amt i 1984 foretog en undersøgelse af specialundervisningens omfang, herunder en eneste større danske undersøgelse af, hvor mange procent af eleverne, der i løbet af et 9-årigt skoleforløb henvises til specialundervisning. (Bendsen m.fl., 1984) Undersøgelsen viste, at henvisningsprocenten i amtets kommuner over 9 år varierede fra 14% til 32%, og at det var i de kommuner, hvor der var det højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger, at henvisningsfrekvensen var højest – at den altså var et udtryk for et serviceniveau. Der var ingen sammenhæng med andre faktorer. Det viste sig også, at klinikformen var relativt ineffektiv, dels fordi udnyttelsen var meget varierende – på trods af ventelister – og at mange lærere kun havde få ugentlige timer i klinikken, hvorved klinikeleverne i løbet af en uge vil blive undervist af to eller flere forskellige lærere.

Baggrunden for den store interesse for specialundervisningen fra starten af 1980’erne var, at der kunne påvises en stigning i lærerskematimeforbruget til specialundervisning på 80% i perioden fra 1972/73 til 1981/82. Denne stigning var sammenfaldende med, at undervisningspligten blev udvidet fra 7 til 9 år (i 1972), at enhedsskolen blev gennemført (med skoleloven af 1975), og at der blev stilet forventninger om, at en større del af befolkningen fik mere end en grundlæggende skoleuddannelse. Specialundervisningen har dermed skullet påtage sig opgaven med at løse skolens differentieringsproblem, hvad der har ført til en del kritik, såvel nationalt (Hvid, 1982, Egelund m.fl. 1984) og internationalt (Skrtic, 1991). Kritikken er gået på, at specialundervisningen er en individbaseret ”lappeløsning”, hvor der i stedet burde ses på de mangler, systemet har i forbindelse med at tilrettelægge en undervisning, som passer til den naturlige spredning, der er i elevgruppen.

Indledende sonderinger

Som et oplæg til arbejdet gennemførte Kommunernes Landsforening i foråret 2002 en analyse af situationen efter omlægningen af den vidtgående specialundervisning (20.2) pr. 1. august 2000 i syv kommuner (Rasmussen, 2002). Når der kun blev valgt syv kommuner, hænger dette sammen med, at mange kommuner ikke systematisk opgør ressourceforbruget på den samlede specialundervisning. Desuden ønskede man at foretage en mere kvalitativ undersøgelse af visitationspraksis til 20.2 området, hvad der gjorde valget af et begrænset antal kommuner hensigtsmæssig.

Resultaterne viste, at de syv kommuner i gennemsnit brugte 9.600 kr. pr. elev i folkeskolen til specialundervisning. Specialundervisningen kommer derved til at udgøre lige knap 20% af de samlede nettodriftsudgifter til folkeskolen. Der var imidlertid en væsentlig variation i udgifterne, idet den dyreste kommune brugte 12.644 kr. pr. elev, mens udgiften i den billigste kommune var under 2/3 af udgiften i den dyreste. Hvis man forestiller sig, at kommunen med de største udgifter til specialundervisning omstillede sig, så man lå på niveau med den billigste, ville det betyde, at kommunens samlede skolebudget ville falde med 9%.

Specialundervisningen efter 20.1 blev beregnet at udgøre godt 60% af kommunernes samlede specialundervisningsudgifter, mens 20.2 området udgjorde knap 40%. På 20.1 området varierede ressourceforbruget i kommunerne i forholdet 3:1, hvor den dyreste kommune brugte godt 9.000 kr. pr. elev, mens den billigste brugte knap 3.000 kr. pr. elev. På 20.2 området var variationen 2:1, hvor den dyreste kommune brugte 2.870 kr. pr. elev, mens den billigste brugte ca. det halve.

Det andet og kvalitative led i undersøgelsen gik ud på at lade seks af de syv kommuner foretage en visitation af de samme 10 personsager. Ansøgningerne blev behandlet i kommunernes visitationsudvalg eller pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR), hvor kommunernes egne visitationskriterier blev lagt til grund for indstillingerne. Det blev undersøgt, hvilke specialundervisningsforanstaltninger kommunerne ville iværksætte for de samme børn, og hvad udgiften hertil ville være i de enkelte kommuner.

Analysen viste, at forskellene var betragtelige, både hvad angår brugen af forskellige undervisningsforanstaltninger angik og med hensyn til, om der overhovedet blev indstillet til specialundervisning. Flere af børnene ville kun i nogle af kommunerne blive henvist til vidtgående specialundervisning i amtsligt regi, hvor kommuner betalte grundtakstbeløber på 170.820 kr. i 2002. De øvrige kommuner havde et kommunalt tilbud, der betød, at barnets behov ville blive løst lokalt. Flere af disse tilbud var etableret som et lokalt alternativ til et amtsligt tilbud som følge af takstforhøjelsen for den vidtgående specialundervisning. Prisen på disse tilbud lå op mod 110.000 kr. under grundtaksten, altså på ca. 60.000 kr. årligt. Kommunerne har derfor haft stærke økonomiske incitamenter til at overveje, om det var muligt at etablere et lokalt tilbud i stedet for et amtsligt tilbud. Hertil kan komme en pasningsdel og tilbud i relation til barnets sociale forhold, der med fordel kan inddrages i overvejelserne. Kombination af grundtaksten på det sociale område og prisen for et specialundervisningstilbud i relation til 20.2 kan tilsammen let udgøre en sum, for hvilken det er muligt at etablere et lokalt tilbud, som umiddelbart skønnes at være af samme eller bedre kvalitet.

Det mest iøjnefaldende ved visitationsanalysen var, at tre ud af de 10 børn i flere kommuner slet ikke ville blive udskilt til specialundervisning, mens andre kommuner for de samme børn ville foranstalte specialundervisning for mellem 84.000 kr. og 160.000 kr. Samtidig var der stor forskel på, hvor megen støtte der i kommunerne vurderedes at være behov for, så barnet kunne beholde til-

knytningen til hjemklassen. I ét tilfælde spændte omfanget af støtte fra et 3. måneders IT-kursus til et 20.2 tilbud, som ville koste kommunen 170.800 kr.

Resultaterne peger tydeligt på, at der er god grund til, at kommuner overvejer deres visitationspraksis, ligesom der er god grund til at se på, hvad der kendetegner den rummelige skole og den mindre rummelige skole.

Tidligere opfordringer til undersøgelser

Allerede inden regeringens aftale med Kommunernes Landsforening i 2002 har der været forslag om kulegravning af området. Det daværende Folkeskoleråd har på tre møder den 29. august, den 25. september og den 29. oktober 2001 drøftet behovet for initiativer i forhold til de to særdeles centrale elementer i folkeskolens arbejde - undervisningsdifferentiering og 20.1 specialundervisningen.

På denne baggrund udformede rådet på de sidst nævnte møde følgende indstilling til undervisningsministeren:

”Indstilling

Baggrund

Som noget helt centralt i skolens arbejde står bestræbelserne for individuel hensyntagen til elever med vidt forskellig baggrund og med vidt forskellige forudsætninger og behov. Dette kan ses i sammenhæng med bestræbelserne for at skabe en skole, der giver rum for elevernes forskellighed. Der tages på skolerne løbende stilling til, om denne forskellighed kan rummes inden for skolens almindelige rammer, eller om den nødvendiggør specielle støtteforanstaltninger i form af specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand. Kriteriet for denne afvejning må altid være, hvad der bedst tjener elevens tarv.

I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at “skolens almindelige rammer” ikke er noget entydigt begreb. Der er i forskellig sammenhæng, blandt andet i forbindelse med evalueringen af “Folkeskolen år 2000”, påvist meget store forskelle mellem skoler og klasser. Forskellige lærerkompetencer, en ekstra lærer i nogle timer, supplerende undervisningsmidler eller andet kan udmærket være en del af skolens almindelige rammer, også selv om det medfører ekstra udgifter.

Det er ligeledes nødvendigt at være opmærksom på, at der er en tærskel for, hvad den enkelte klasse kan rumme. Overskrides denne tærskel, kan bestræbelserne for rummelighed i den almindelige undervisning blive til skade for alle elever i en klasse.

Ved udformningen af bestemmelserne om specialundervisning i folkeskolen er det forudsat, at “iværksættelse af specialundervisning kun finder sted i situationer, hvor det ikke er muligt at afhjælpe skolevanskeligheder inden for rammerne af den almindelige undervisning, og at skolerne i videst muligt omfang søger at forebygge, at elever får skoleproblemer. Folkeskolens almindelige undervisning må derfor tilrettelægges således inden for de givne ressourcer, at også svagere og anderledes fungerende elever får optimale udviklingsmuligheder” (Vejledning om folkeskolens indsats over for elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte. Vejledning nr. 82 af 10/6 1999).

I overensstemmelse hermed gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, som ikke kan ydes inden for rammerne af den almindelige undervisning (jf. Bekendtgørelse nr. 896 af 22/9 2000 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand).

Grænsefladen mellem specialundervisning og almen undervisning

Med disse indledende bemærkninger er der peget på grænsefladen mellem den almindelige undervisning og specialundervisning. Dermed berøres også kravet om undervisningsdifferentiering, idet der i folkeskolelovens § 18 peges på, at undervisningens tilrettelæggelse, herunder valg af undervisnings- og arbejdsformer, metoder, undervisningsmidler og stofudvælgelse, i alle fag skal leve op til folkeskolens formål og varieres, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger. Dette understreges med kravet i § 18.2 om, at skolelederen skal sikre, at klasselæreren og klassens øvrige lærere planlægger og tilrettelægger undervisningen, så den rummer udfordringer for alle elever.

Undervisningsdifferentiering

Undervisningsdifferentiering er i de senere år defineret som et princip for undervisning, der bygger på samarbejde. Her indgår elevernes forskellige forudsætninger, potentialer og motiver med henblik på at nå såvel almene som specifikke mål.

Med denne definition markeres, at undervisningsdifferentiering er et *princip* for gennemførelse af undervisning og altså ikke en bestemt undervisningsmetode. Den anførte skelnen mellem forudsætninger og potentialer er ligeledes central, idet den præciserer, at det ikke er tilstrækkeligt at tage hensyn til elevernes aktuelle forudsætninger, det vil sige, hvad eleven kan her og nu, men at elevens udviklingsmuligheder må indtænkes. Endelig er det værd at bemærke, at man i realiseringen af princippet om undervisningsdifferentiering tager udgangspunkt i og bruger den sociale situation, hvor elever og lærer er fælles om undervisningen.

Der er uden tvivl stor *principiel* opbakning om kravet om undervisningsdifferentiering, men det fremføres jævnligt, at det ikke er praktisk muligt at realisere princippet om undervisningsdifferentiering i dagens skole.

Dette er interessant i relation til specialundervisning, der jo som nævnt skal iværksættes, når det ikke er muligt at afhjælpe skolevanskeligheder inden for rammerne af den almindelige undervisning. Hvis de praktiske muligheder for at gennemføre undervisningsdifferentiering er for dårlige, vil der jævnligt kunne opstå situationer, hvor den almindelige undervisning ikke er tilstrækkelig, hvilket kan nedsætte tærsklen for, hvornår der er behov for specialundervisning.

Undersøgelser og udviklingsarbejder

Undervisningsdifferentiering

Med udgangspunkt i det foranstående og med henblik på fortsat udvikling vil det være interessant at gennemføre undersøgelser og analyser af, hvilke muligheder og begrænsninger der er for at realisere princippet om undervisningsdifferentiering under nærmere angivne vilkår. Sådanne undersøgel-

ser skulle bygge på et solidt empirisk grundlag af erfaringer fra klassetrin dækkende hele skoleforløbet og omfatte både elever, forældre og lærere.

I den forbindelse må også selve begrebet undervisningsdifferentiering analyseres, idet der kan være forskellige opfattelser af, hvad en realisering af princippet om undervisningsdifferentiering indebærer. Fx er den sociale dimension i undervisningsdifferentiering som nævnt væsentlig, hvad der giver en forskel i forhold til individualiseret undervisning.

Hele spørgsmålet om den nødvendige støtte til elever med dansk som 2. sprog må ligeledes analyseres, herunder kriterier for deltagelse i den almindelige undervisning set i forhold til undervisning i modtagelsesklasser.

Det vil desuden være nærliggende at se på, hvordan de nye beskrivelser af "Klare mål" kan støtte en differentieret undervisning, ligesom samarbejdet med skolefritidsordninger må inddrages.

Specialundervisning

Behovet for undersøgelser om specialundervisning, herunder specialundervisning til elever i børnehaveklasse, må ses i relation til, at vi ved alt for lidt om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand - og især om virkningerne af den - for børn og unge med særlige undervisningsmæssige behov.

I den forbindelse er det rimeligt at inddrage forskellige synsvinkler på, hvad der kan udløse et behov for specialundervisning. En almindelig tilgang til specialundervisning er, at det er eleven isoleret set, som har problemer, og som er problemet. Det er derfor eleven, der skal have støtte til at ændre sig. En anden tilgang er, at det er forhold i skolemiljøet, som gør, at man ikke er i stand til at tage vare på alle elever, og at det derfor er disse forhold, man skal arbejde for at forbedre.

Selv om der i praksis vel næppe er tale om et enten eller, hvad dette angår, kan det godt have betydning for den pædagogiske praksis, hvilken tilgang der er dominerende.

Ved undersøgelser om specialundervisning og dens virkninger er det nødvendigt at være opmærksom på disse forskellige tilgange, både når det drejer sig om undersøgelser af behov for og årsager til specialundervisning, og når det drejer sig om den pædagogiske indsats.

Selv om specialundervisning i denne indstilling alene omfatter undervisning i henhold til folkeskolelovens § 20.1, vil det være naturligt også at se på grænsefladen til undervisning efter § 20.2 og dermed til KVIS-programmet. I den forbindelse må også økonomiske analyser inddrages.

Udviklingsarbejder om undervisningsdifferentiering og specialundervisning

Samtidig med undersøgelser på ovennævnte områder kunne iværksættes udviklingsarbejder til udvikling og afprøvning af nye måder at differentiere undervisningen på samt af nye måder at gennemføre specialundervisning på. Disse initiativer skal så følges op med en kontinuerlig evaluering, så man løbende kan forholde sig til erfaringerne.

Lærerkompetence og forældre støtte

I forbindelse med såvel undersøgelser som udviklingsarbejder på forannævnte områder vil lærernes kompetence stå som noget helt centralt. Undersøgelserne må derfor afdække behov for lærerkompe-

tence inden for både undervisningsdifferentiering og specialundervisning og relatere disse behov til såvel lærernes grunduddannelse som til mulighederne for efteruddannelse.

Det vil ligeledes være vigtigt at få undersøgt forældrenes muligheder for at støtte skolens arbejde med undervisningsdifferentiering og specialundervisning.

Inddragelse af "Klare mål"

Som et væsentligt element i det foreslåede arbejde bør indgå det grundlag, der er skabt med Undervisningsministeriets materiale om "Klare mål". Det vil være helt naturligt at lade dette materiale indgå, såvel hvad angår de enkelte fagområder, som hvad angår "Elevens alsidige personlige udvikling".

En rummelig skole, der fremmer elevernes alsidige udvikling

Som noget helt centralt i denne indstilling til undervisningsministeren står bestræbelserne for at støtte udviklingen af en rummelig skole, der giver plads og relevante udfordringer til såvel fagligt svage som fagligt stærke elever med henblik på at fremme børnenes og de unges alsidige udvikling både menneskeligt, fagligt, socialt, fysisk og æstetisk i overensstemmelse med det værdigrundlag, der er beskrevet i den nugældende folkeskolelov.

Det foreslås, at der tages initiativer til at iværksætte nedennævnte forskningsprojekter og udviklingsarbejder.

Forskningsprojekter til afklaring af:

1. Årsager til, at elever henvises til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.
2. Hvad karakteriserer specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til forskel fra almenundervisningen?
3. Hvilket omfang har de forskellige former for specialundervisning?
4. Hvad er virkningerne af de forskellige former for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, der gives i folkeskolen?
5. Hvad karakteriserer og hvordan realiseres princippet om undervisningsdifferentiering med henblik på at tilgodese såvel de fagligt svage som de fagligt stærke elever?
6. Muligheder og begrænsninger for realisering af princippet om undervisningsdifferentiering.

Udviklingsarbejder med henblik på udvikling, afprøvning og evaluering af:

1. Nye måder at gennemføre undervisningsdifferentiering på.
2. Nye måder at gennemføre specialundervisning på."

De 10 skridt mod en bedre folkeskole – skridt nr. 9.

Folkeskolerådet blev nedlagt som følge af de ændringer, der fandt sted efter regeringsomdannelsen i 2001, men intentionerne i rådets indstilling blev inddraget i de "10 skridt mod en bedre folkeskole" som undervisningsminister Ulla Tørnæs fremsatte forud for forhandlinger om ændring af folkeskoleloven sidst på foråret 2002. Det 9. skridt rummede følgende ordlyd: "*Med henblik på at undersøge, om eleverne der modtager specialundervisning får et tilstrækkeligt udbytte, vil Undervisningsministeriet gennemføre en kortlægning af både de pædagogiske og økonomiske konsekvenser.*"

Udviklingen i Sverige

Sverige er formentlig det land, det for Danmark er mest nærliggende at sammenligne sig med, når man vil undersøge udviklingen på skoleområdet, og der er faktisk i Sverige for ganske nyligt gennemført undersøgelser af specialundervisningsområdet (Persson, 2002).

Nogle væsentlige forskelle mellem Sverige og Danmark er, at man i Sverige allerede i 1974 definerede begrebet ”åtgärdsprogram” (handlingsplan) som et væsentligt element i støtten til elever, som havde vanskeligheder i skolen. Det var i denne forbindelse centralt, at man lagde vægt på, at såvel elever som forældre skulle være aktive parter i analysen af elevernes vanskeligheder. I 1980 blev det bestemt, at brugen af planerne skulle indføres, og det understregedes, at man skulle udgå fra elevernes stærke sider, at planerne skulle ses i et udviklingsperspektiv, og at man skulle gennemføre indsatsen på en sådan måde, at elevens selvopfattelse og selvtillid blev styrket. I et notat fra Skolverstyrelsen fra 1987 præciseres også, at en diagnose for eleven ikke er tilstrækkelig, men at man samtidig skal se på skolens og undervisningens organisering og gennemførelse. Fra 1. januar 2001 findes der nu krav om, at der skal udarbejdes handlingsplaner for alle elever i alle skoleformer.

I Danmark er der ikke krav om sådanne planer, selv om der foreligger vejledende forskrifter for, hvorledes individuelle undervisningsplaner for specialundervisninger kan udformes (Temahefte nr. 16 fra Undervisningsministeriet udgivet i 1995). Til gengæld er der i Bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand regler og rammer for, hvad der skal ske inden specialundervisning (ud over specialundervisning af midlertidig karakter) sættes i værk, herunder krav om en pædagogisk psykologisk undersøgelsesprocedure. Tilsvarende regler findes ikke i Sverige, hvor beslutning om tildeling af ekstra ressourcer udelukkende ligger på skoleleders bord, og hvor psykologtætheden også kun er ca. den halve af i Danmark.

Persson (2002) har med udgangspunkt i et repræsentativt udvalg af svenske skoler (1.059 ud af 5.084 mulige) undersøgt, hvor mange procent af eleverne, der får en eller anden form for støtte. Det viser sig at være 17%, der får støtte. Det er dog 21% af eleverne på skolerne, for hvem en eller anden form for støtte har været ønsket, mens det kun er 13%, for hvem der er udformet den krævede handlingsplan. Såvel andelen der får støtte, som den del der ønskes støtte til, og andelen som har en handlingsplan, varierer over tre forhold: Skolestørrelse, lærertæthed og antal lærere med specialpædagogiske uddannelse. Det er således, at jo mindre skole, des større støttebehov, jo færre lærere pr. elev, des større støttebehov og jo flere specialpædagogisk uddannede lærere, des større støttebehov – resultater, som går stik imod den ”traditionelle visdom”, og som i øvrigt er parallelle med en meget udskældt dansk undersøgelse fra starten af 1980’erne (Kruuse m.fl., 1974) og en nyere undersøgelse fra Norge (Skårbrevik, 1996).

Det viser sig videre, at den mest almindelige måde at skaffe de informationer, der danner basis for handlingsplaner for elever med støttebehov, er interview med eleven og observationer i klassen, ligesom standardiserede tests spiller en rolle. Observationer af lærernes undervisning er endnu, trods intentionerne, relativt sjældent forekommende. Psykologiske udredninger forekommer ”meget ofte” eller ”ofte” for ca. halvdelen af eleverne. Indholdet i handlingsplanerne går først og fremmest på arbejdsformer og materialer og særlig træning. Det er relativt sjældent, at der peges på det fysiske miljø, og ændring af klasse- og gruppesammensætning forekommer hyppigst, hvis det er andre personer end det pædagogiske personale på skolen, der tager initiativ til udformning af programmet.

En senere dybtgående caseanalyse af et udvalg på knap 100 handlingsplaner peger på en bemærkelsesværdig tilbøjelighed til skævhed i vurderingerne (ud over tendensen til at se bort fra undervisningens kvalitet), idet specialister fra forskellige felter – det være sig sociale- og emotionelle vanskeligheder, læsevanskeligheder mv. – er tilbøjelige til at overbetone indsats på deres eget felt og underbetone eller overse andre indfaldsvinkler, hvad der understreget behovet for en ”neutral” instans, som støtter skolelederen i beslutningen om, hvad der skal ske, at det altså ikke er en enkelt ”specialist”, men en koordinerende specialundervisningslærer eller psykolog.

Undersøgelse af specialundervisningen (20.1) i Danmark 2002.

For at få det bedst mulige og mest dækkende billede af specialundervisningen i Danmark er der gennemført først en kvantitativ undersøgelse, der skulle skabe et talmæssigt overblik, hvorpå der er gennemført en kvalitativ undersøgelse, som har haft til hensigt at skabe en forståelse af de forskelligheder, der er påvist, og en forståelse af de processer, som har ligget bag udviklingen.

Den kvantitative undersøgelse

Som led i strukturkommissionens arbejde er der til ca. 400 repræsentativt udvalgte folkeskoler sendt skemaer ud til belysning af omfanget af specialundervisningen på hvert af skolernes klassetrin, ligesom der er spurgt til lærertimetallet til undervisning og det samlede lærertimetal for skolen (beregnet som klokketimer). Undersøgelsen er koncentreret om perioden 1. august 2002 til 31. december 2002. Der indgår altså kun – i modsætning til de tidligere danske undersøgelser fra 1980'erne og fra 1993/94 og 1994/95 kun 5 måneder ud af et skoleår på godt 10 måneder, hvad der vanskeliggør direkte sammenligninger.

Dataindsamlingen har været netbaseret, og den er ikke forløbet uden vanskeligheder, idet især timeopgørelsen har været behæftet med megen usikkerhed og mange åbenlyse fejl, som gennem opringer til skolerne er søgt korrigeret. Der har vist sig at være særlige vanskeligheder for de skoler, som har specialklasser, hvorfor disse skoler er sorteret fra i de endelige analyser, som rummer 296 skoler.

De 296 skoler, som kan antages at udgøre et repræsentativt udsnit på 17% af de danske folkeskoler, rummer i alt 92.604 elever, hvoraf 7.673 får specialundervisning. Timeforbruget til undervisning på skolerne er i perioden 4.937.015 klokketimer, mens det samlede timeforbrug er 14.887.028 klokketimer. Elevtallet på skolerne varierer fra et minimum på 14 til et maksimum på 811. Gennemsnittet er 313 mens medianen - på grund af en høj relativ forekomst af små skoler i den danske skolebillede (andelen med mellem 100 og 250 elever udgør 37%) - er 262 elever.

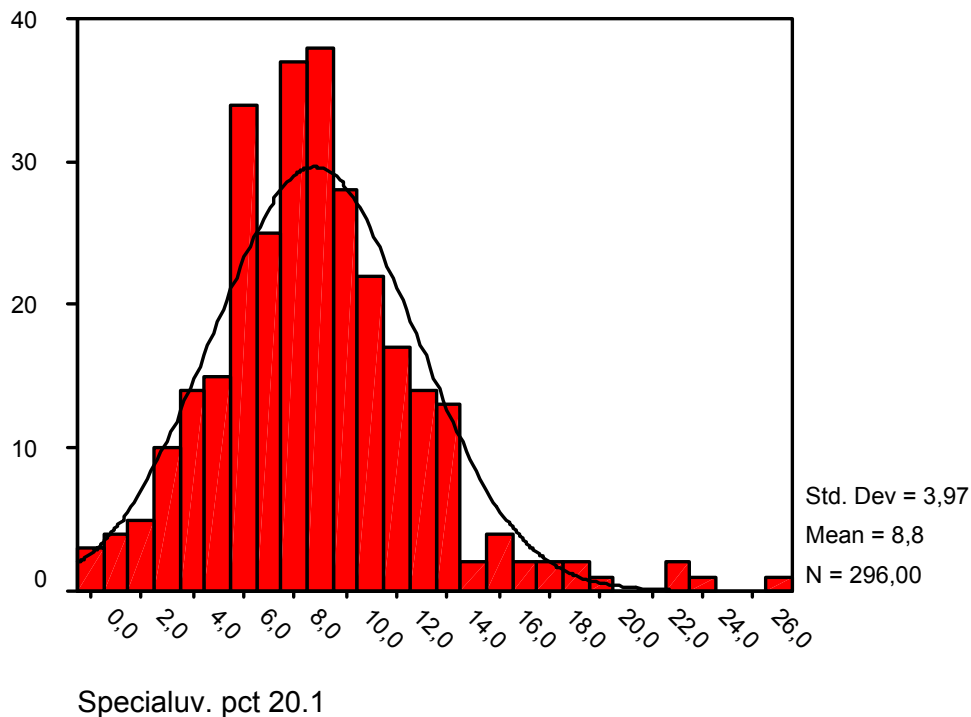
Resultater

I det følgende redegøres først for henvisningsprocenterne samt deres fordeling på skoler og på klassetrin. Dernæst foretages analyser af, hvad forskelle i henvisningsprocenter i øvrigt har sammenhæng med.

Henvisningsprocenter

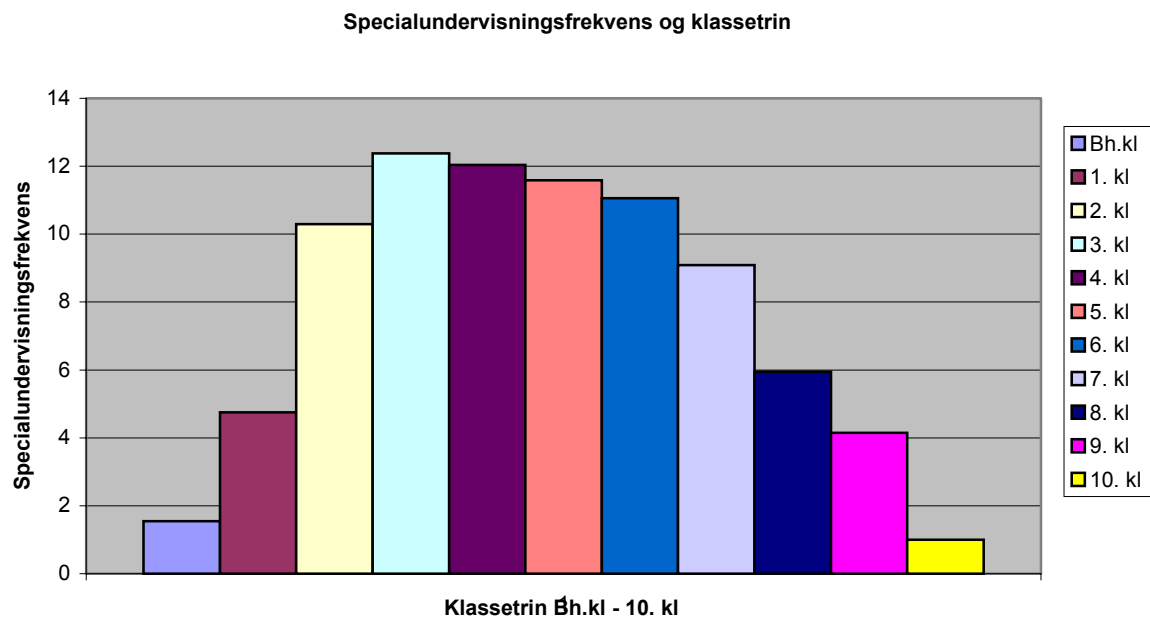
Data fra de 296 skoler viser, at der er en gennemsnitlig henvisningsfrekvens på 8,8%, med en variation fra 0% til 26,6%. Figur 1 viser fordelingen i henvisningsprocenter. Det fremgår, at der er to skoler, der slet ikke har henvist elever, og der er i alt 9 skoler, som har henvist mindre end 2%. Der

er relativt få skoler, der har henvist mere end 14%, mens der er en vis ”ophobning” af skoler lige under gennemsnittet.



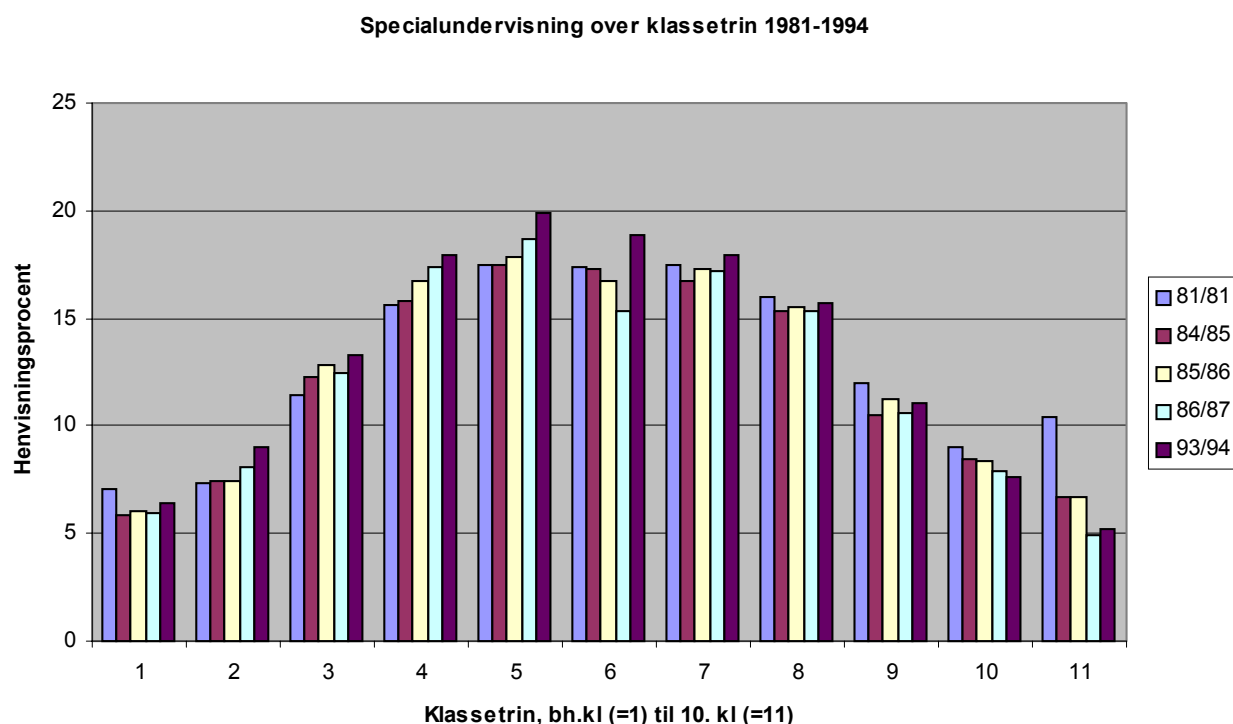
Tabel 1. Fordeling af henvisningsprocenter for 20.1 specialundervisning på skoler

Ud over, at der er en stor skolemæssig variation, er der også en betydelig forskel i gennemsnitsfrekvenser på de forskellige klassetrin, og som vist i nedenstående figur findes maksimum for 3. klasse med godt 12%. Børnehaveklassen og 10 klasse ligger lavest med henholdsvis 1,5 og 1%.



Figur 2. Fordeling af 20.1 specialundervisningsfrekvenser over klassetrin

Der foreligger som nævnt i indledningen en række tidligere landsdækkende repræsentative undersøgelser over henvisningsfrekvenser. Disse undersøgelser dækker specialundervisningsfrekvenserne over hele skoleår, mens indeværende undersøgelse kun dækker 5 måneder af et skoleår. Dette giver naturligvis problemer i sammenligneligheden af absolutte procenter, idet frekvensen nødvendigvis vil være mindre for 5 måneder, end for et helt år. Nedenstående tabel viser fordelingen over klassetrin over de år, hvor der foreligger undersøgelser.

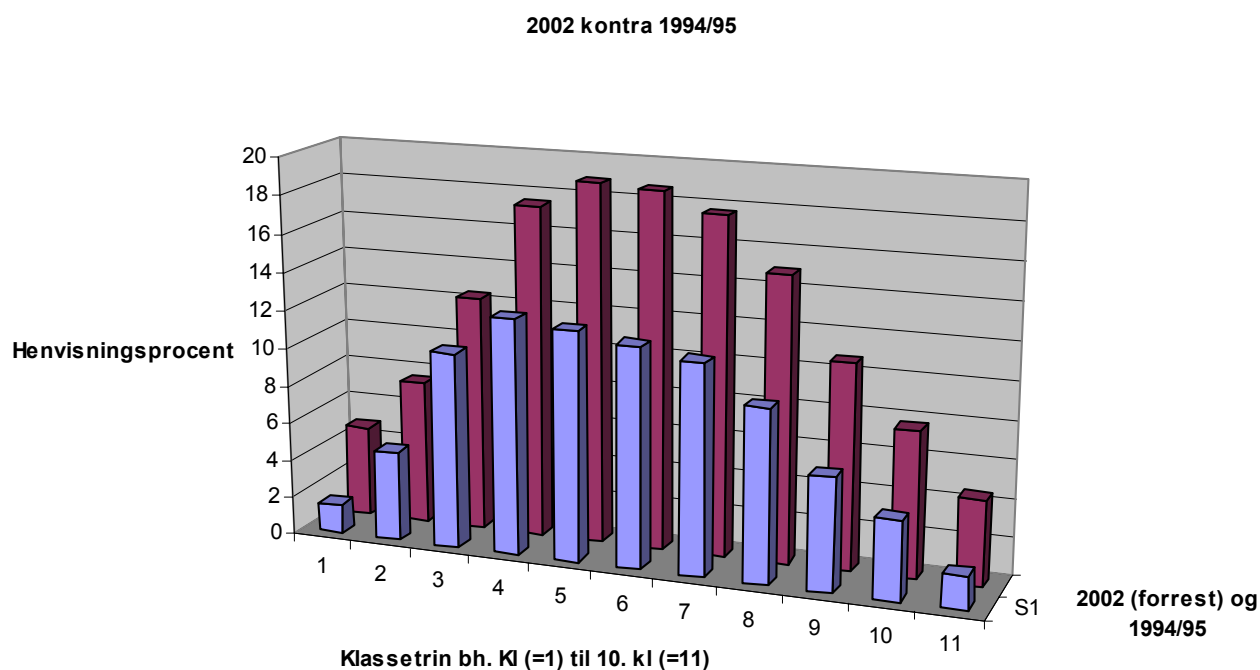


Figur 3. Fordeling af specialundervisningsfrekvenser over klassetrin over år (1981-94)

Det fremgår, at der er sket en relativ forskydning over den specialpædagogiske indsats over årene. Således er der en klar tendens til, at henvisningsfrekvensen er øget i indskolingen og op til og med 4. klasse, mens der er sket en reduktion på 8., 9. og 10. klassetrin.

Der er imidlertid ikke tale om nogen signifikant forskydning i den gennemsnitlige henvisningsfrekvens, der over de 5 år svinger fra 12,6 til 13,2%.

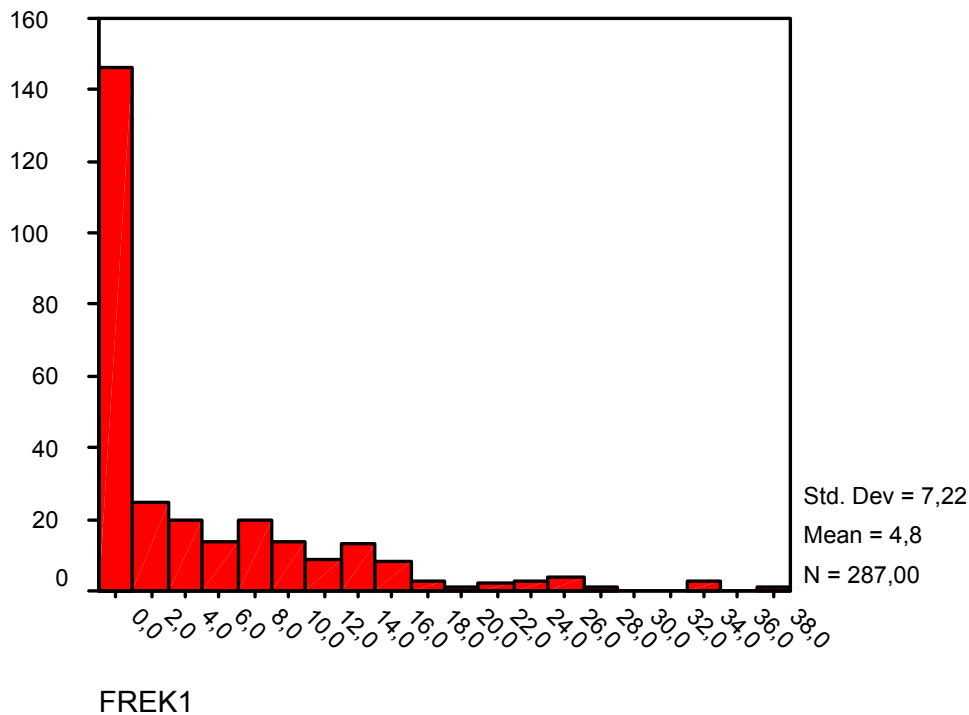
Selv om der er tale om en registrering af specialundervisningsfrekvenser over en forskellig tidsperiode i 2002 og i de tidligere undersøgelser, er der dog stadig en rimelig mulighed for at sammenligne henvisningsmønstrene over klassetrin. Nedenstående figur sammenligner mønstrene fra 1993/94 med 2002. Der er på grund af de forskellige tidsperioder, registreringen er løbet over, anvendt en 3-dimensionel fremstillingsform.



Figur 4. Fordeling af specialundervisningsfrekvenser over klassetrin over år (1994-02). Da registreringerne ikke dækker lige lange tidsperioder, skal sammenligninger ske med forsigtighed.

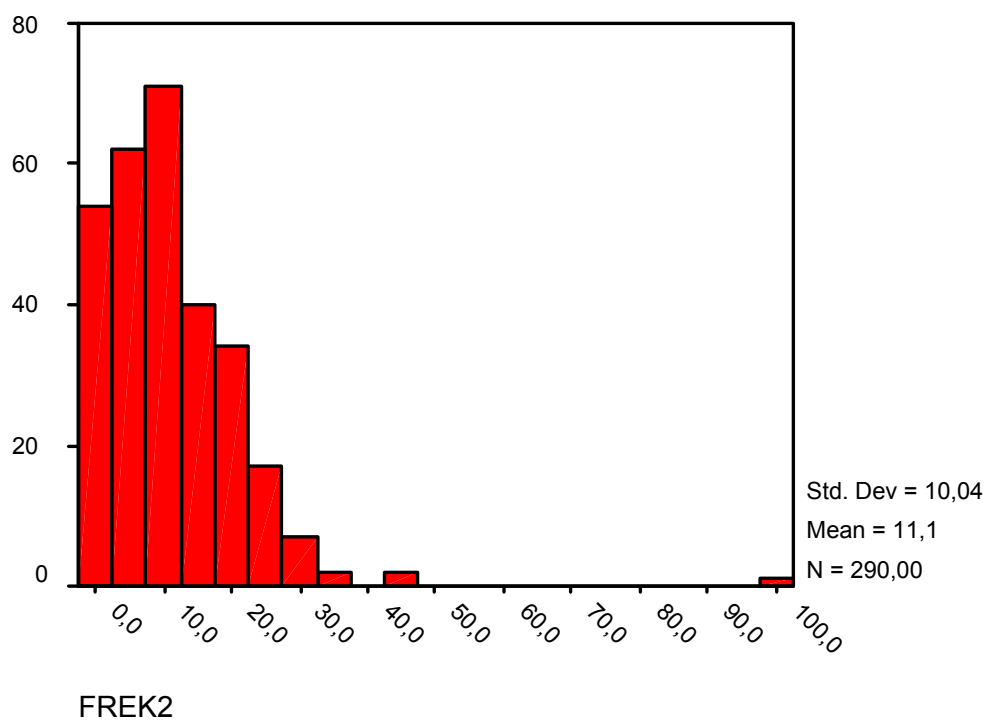
Figuren indikerer, at der synes at være sket en yderligere forskydning i retning af en tidligere indsats, i hvert fald for 2. og 3. klassetrins vedkommende, idet der er en relativt større frekvens ind på 4. til 10. klassetrin. For bh.kl og 1. klasse er der ikke indikationer af en tidligere indsats, hvad der imidlertid – som den kvalitative undersøgelse viser – er maskeret af andre forhold (mangel på registrering).

Det er endvidere interessant at betragte spredningen på udvalgte klassetrin på de skoler i materialet, hvor de pågældende klassetrin forekommer.



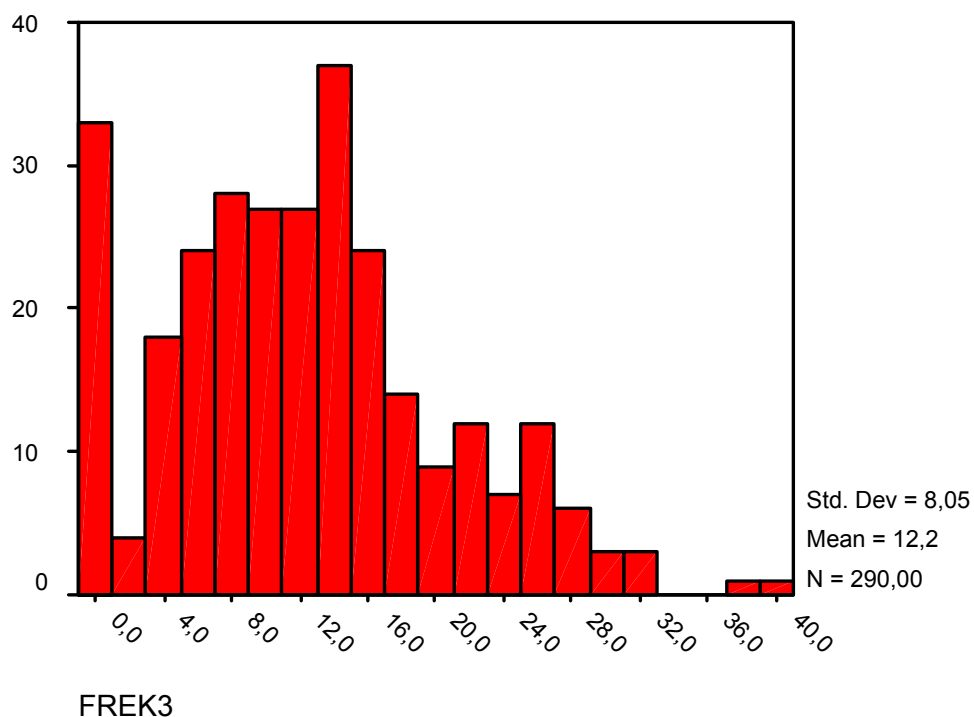
Figur 5. Fordeling af henvisningsfrekvenser for 1. klasse på de 287 skoler i undersøgelsen, som har 1. klassetrin

Figur 5 viser, at der er et meget stort antal skoler, ca. halvdelen af alle, der ikke har registreret forekomst af specialunderviste elever på 1. klassetrin. En del af dette billede må formodes at skyldes, at specialundervisning i læsning typisk først iværksættes efter jul, hvor de første testninger af elevernes læsefærdighed er iværksat. Ud over dette er det en sandsynlig forklaring, at indsats over for adfærd typisk sker for klassen som helhed – uden henvisning af enkeltelever, selv når timerne tages fra specialundervisningsressourcen. Gennemsnittet for skolerne ligger på 4,8%.



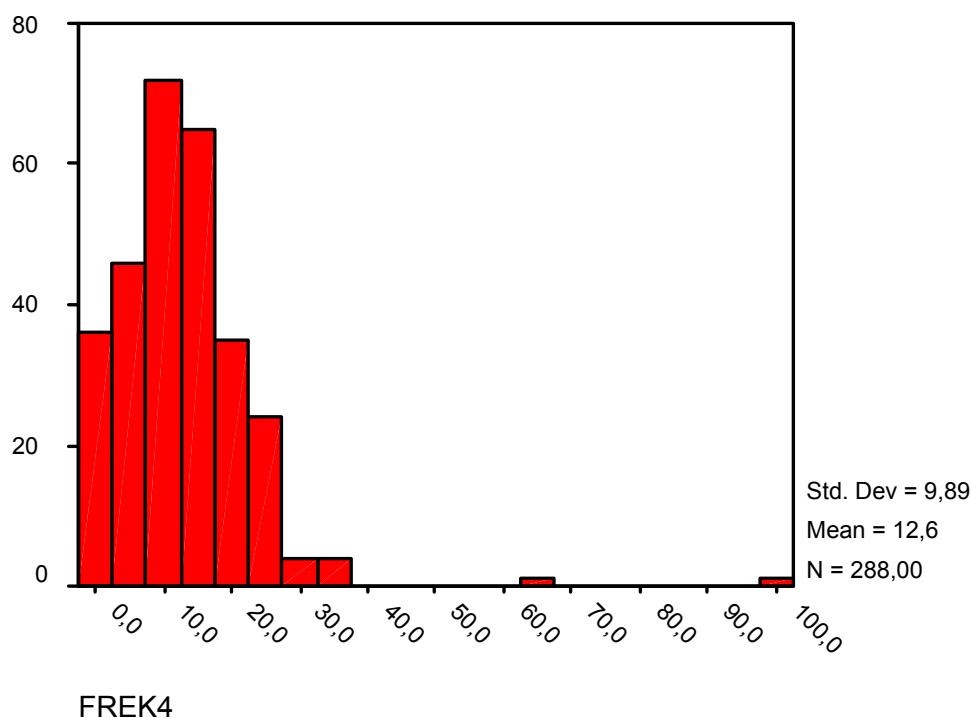
Figur 6. Fordeling af henvisningsfrekvenser for 2. klasse på de 290 skoler i undersøgelsen, som har 2. klassetrin

På andet klassetrin er der godt en sjettedel af skolerne, der har en henvisningsprocent på 0, mens gennemsnittet ligger på 11%.



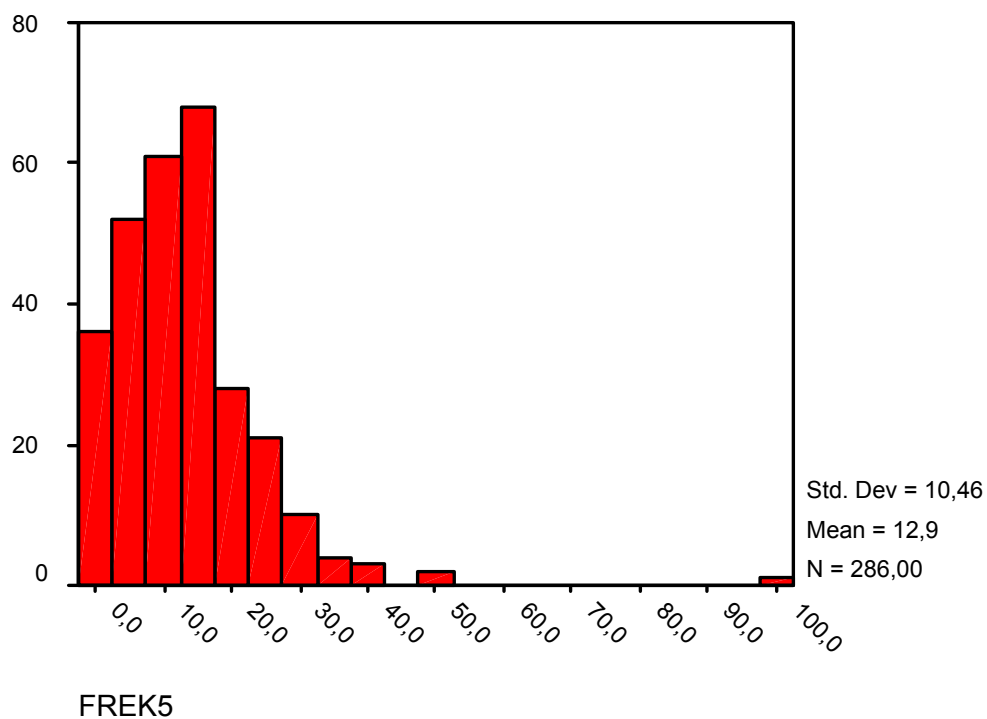
Figur 7. Fordeling af henvisningsfrekvenser for 3. klasse på de 290 skoler i undersøgelsen, som har 3. klassetrin

I 3. klasse er godt 10% af skolerne, der ligger på 0% henviste, mens gennemsnittet i øvrigt er steget til 12,2%. Der er dermed, som det også tydeligt kunne ses for 2. klasse, at atypisk forekomst af 0-skoler.



Figur 8. Fordeling af henvisningsfrekvenser for 4. klasse på de 288 skoler i undersøgelsen, som har 4. klassetrin

For 4. klassetrin begynder billedet at normaliseres (der var en tendens til det samme i 2. klasse), idet henvisningsprocenterne begynder at blive mere normalt fordelt. Der er stadig godt 10% af skolerne, der ligger på 0%. Gennemsnittet er 12,6%.



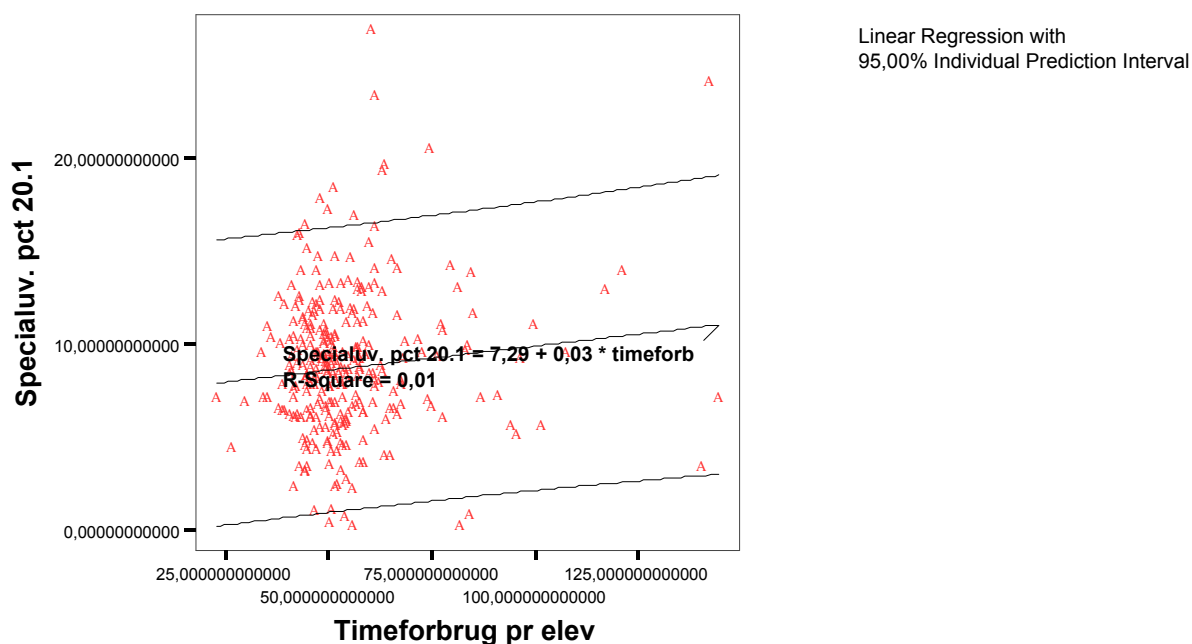
Figur 9. Fordeling af henvisningsfrekvenser for 5. klasse på de 286 skoler i undersøgelsen, som har 5. klassetrin

5. klassetrin tegner et billede, der er meget lig mønsteret for 4 klasse, og det kan nævnes, at de fordelinger, der træffes på de senere klassetrin ikke varierer meget ud over, at gennemsnittet begynder at falde. Andelen med 0% ligger på et svagt stigende niveau over stigende klassetrin.

Henvisningsprocentens sammenhæng med andre forhold

Lige fra de tidligste analyser af specialundervisningsprocenter har der været en interesse i at se på, hvad forskelle i frekvensen hang sammen med. Det har været en hyppig antagelse, at procenten hang sammen med ressourceforbruget til almenundervisning på den måde, at jo mindre ressourcer der gives til almenundervisningen, des større bliver henvisningsfrekvensen - og omvendt. Denne sammenhæng, der umiddelbart kunne lyde logisk, er aldrig blevet bevist, snarere tværtimod (Bendtsen m.fl, 1984, Egelund m.fl., 1984). Tilsvarende har man ment, at højere klassevotienter ville give større behov for specialundervisning, hvilket heller ikke har holdt stik (Kruuse & Egelund, 1981, Bendtsen m.fl., 1984, ligesom høje klassekvotienter heller ikke giver mere uro og dermed behov for specialundervisning af denne grund (Egelund & Hansen, 1997).

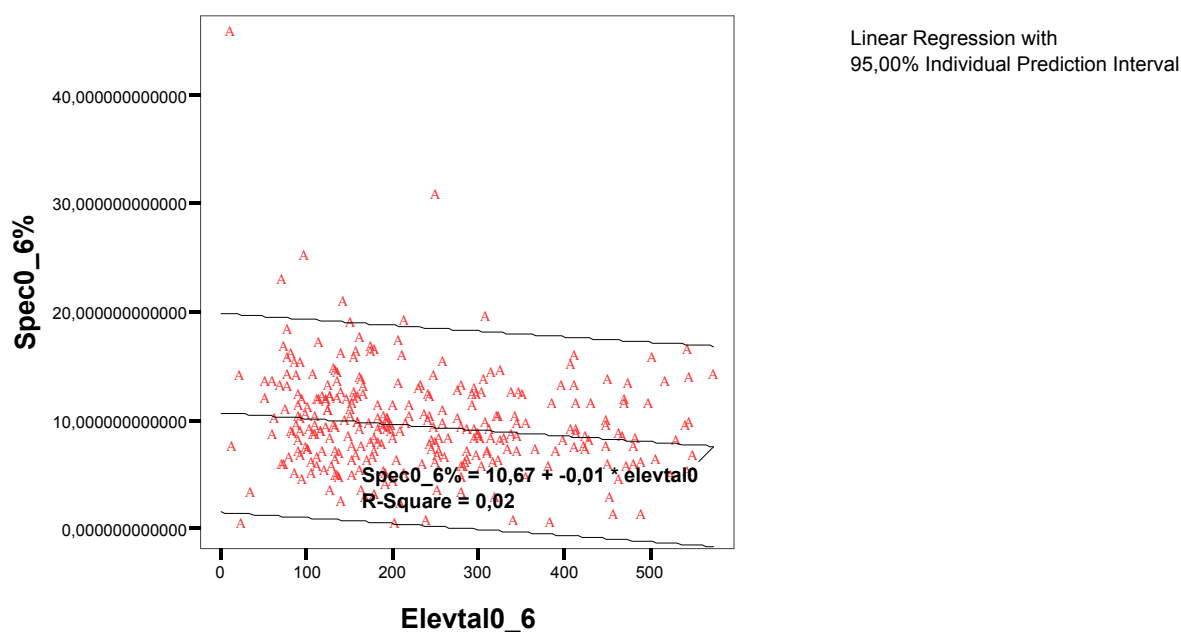
I indeværende undersøgelse fra 2002 er der indgået oplysninger om det samlede timeforbrug til undervisning på den enkelte skoler. Der er, som for specialundervisningsfrekvenser, en betydelig variation, og det er derfor muligt at foretage en sammenstilling, og dette vises i følgende figur.



Figur 10. Sammenhæng mellem specialundervisningsprocent til 20.1 og timeforbrug pr. elev på skolerne i 2002 undersøgelsen

Figur 10 viser det kendte billede, at der på skoleplan almindeligvis er en spredning i timeressourceforbruget i forholdet 1:2. Ud over dette er der nogle få skoler, der har et usædvanligt lavt timeforbrug og en række skoler - heraf mange små skoler - der har et usædvanligt højt ressourceforbrug pr. elev. Figurens spredning i markeringer viser, at der ikke er en helt entydig og gennemskuelig sammenhæng, men at der dog ved en statistisk beregning (regressionsanalyse) viser sig at være en svag tendens i retning af at skoler med et højt timeforbrug også har flere henviste elever ($p=0,069$)¹.

Et andet forhold, der ofte antages at have indflydelse, er skolestørrelsen, idet det formodes, at jo mindre skole des lavere henvisningsfrekvens. Også dette giver undersøgelsen mulighed for at belyse. For at skabe ensartede vilkår er klassetrin over 6. klasse (som mange skoler ikke har) udtaget af analysen.



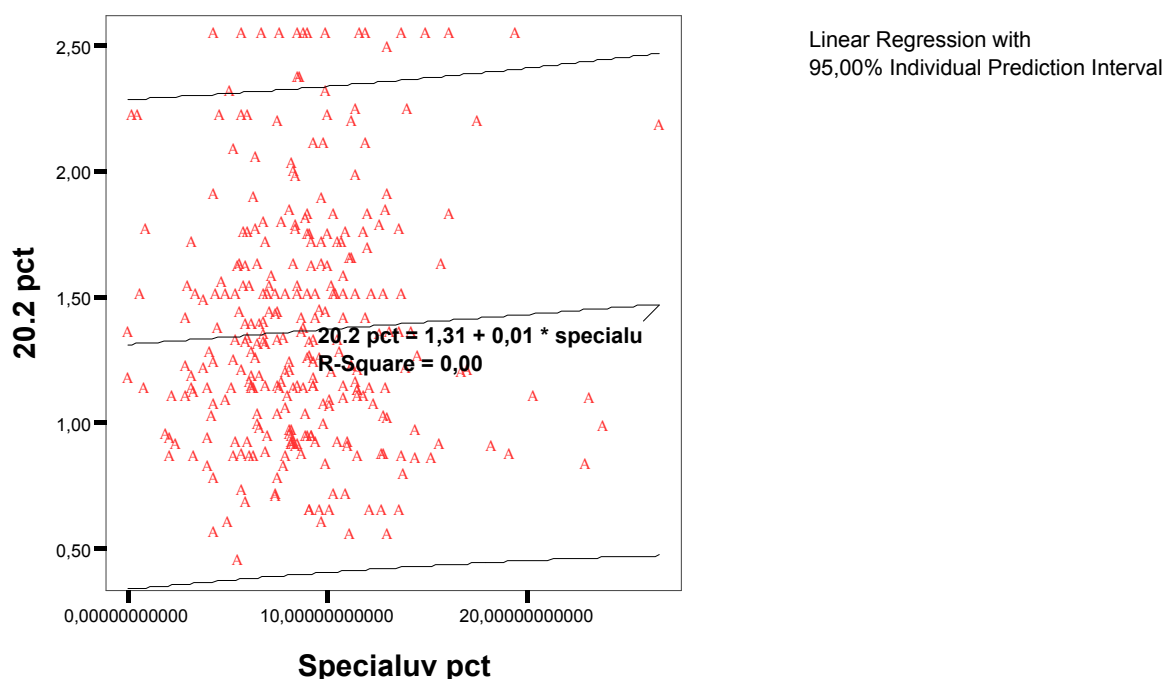
Figur 11. Sammenhæng mellem specialundervisningsprocent til 20.1 fra børnehaveklasse til og med 6. klasse og skolestørrelse i 2002 undersøgelsen

Denne figur viser, at der er en statistisk sikker ($p=0,009$) sammenhæng i retning af, at jo færre elever, der er fra børnehaveklasse til og med 6. klassetrin, jo flere elever henvises til specialundervis-

¹ P-værdien angiver en sandsynlighed for, at den fundne forskel kunne skyldes tilfældighedernes spil. I almindelig videnskabelig praksis anses en p-værdi på mindre end 0,05 for at være statistisk sikker (hvad der svarer til et 95% sikkerhedsinterval, som nævnes i flere af de figurer, der findes i indeværende rapport, herunder også i figur 10).

ning. Samme tendens er set i Sverige og Norge – uden at man der har en forklaring på problemet, som søges belyst i de kvalitative undersøgelser senere i rapporten.

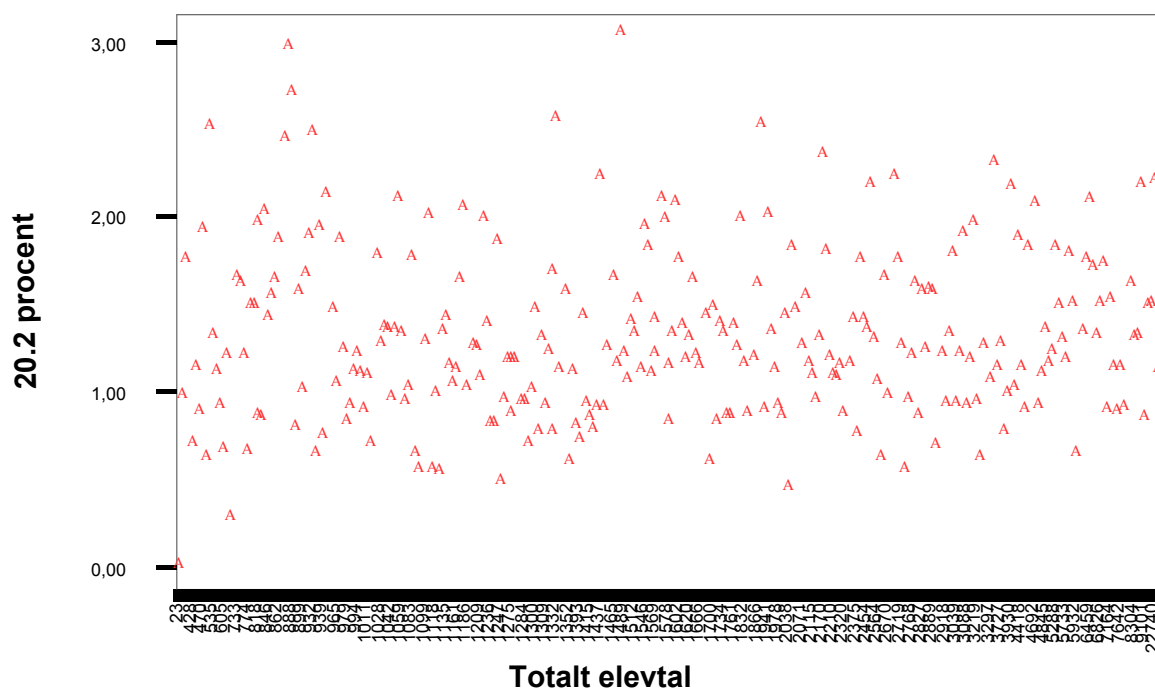
Den sidste sammenhæng, der skal undersøges, er om en høj henvisningsprocent til 20.1 specialundervisning hænger sammen med en lav procent til 20.2. 20.2 procenterne er i denne sammenhæng taget for de kommuner, skolerne er beliggende i, som helhed, idet kommunerne typisk ligger med varierende henvisningsprocenter til 20.2 (som dog kommune for kommune er relativt stabile over tid), mens procenter for især små skoler kan variere år for år, da den gennemsnitlige henvisningsfrekvens kun er 1,3%.



Figur 12. Sammenhæng mellem specialundervisningsprocent til 20.1 (vandret akse) og specialundervisningsprocent til 20.2 i 2002 undersøgelsen

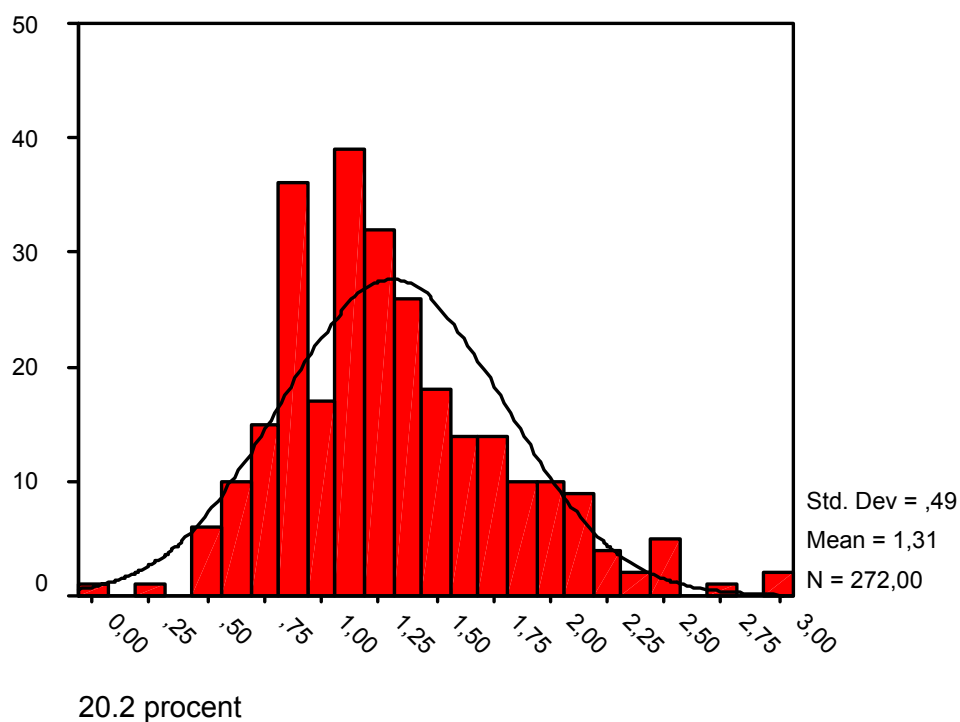
Tabel 12 viser, at der er en meget stor spredning i billedet. Der er da heller ikke nogen signifikant sammenhæng ($p=0,404$).

Det er videre undersøgt, om der er nogen sammenhæng mellem det totale elevtal i kommunerne og henvisningsfrekvens til 20.2. Som nedenstående figur viser, dukker der heller ikke nogen sammenhænge op på dette felt.



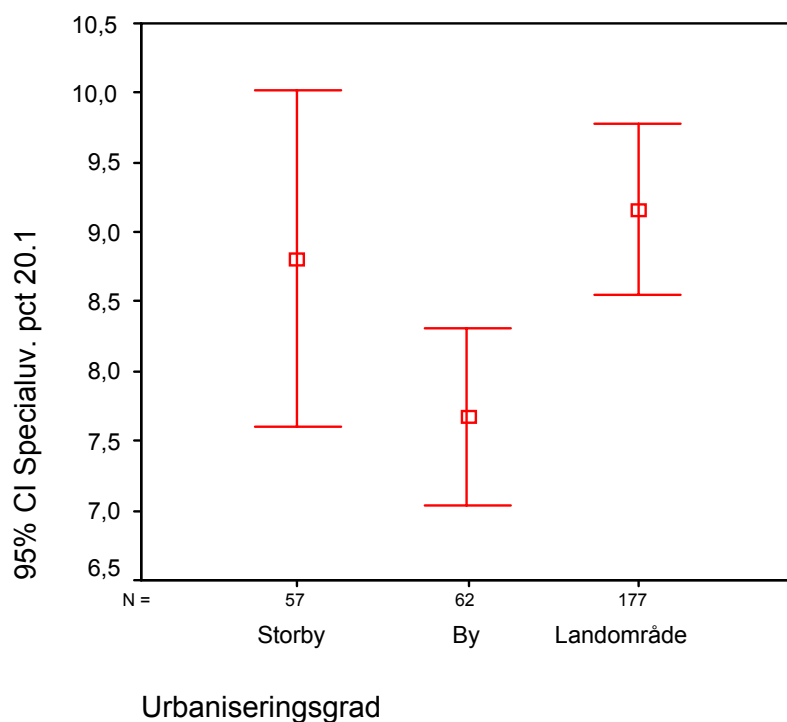
Figur 13. Sammenhæng mellem specialundervisningsprocent til 20.2 og samlet elevtal i kommunerne

Endelig er det undersøgt, om henvisningsprocenten til 20.2 udgør en normalfordeling. Histogrammet i figur 14 viser, at dette ikke er tilfældet. Der ”mangler” nogle kommuner med helt lave procenter – eller sagt på anden måde – der er kun meget få kommuner med en meget lav procent, mens der modsvarende er forholdsvis mange med en høj procent. Der er endvidere en vis overrepræsentation lige under gennemsnittet, som er på 1,31%



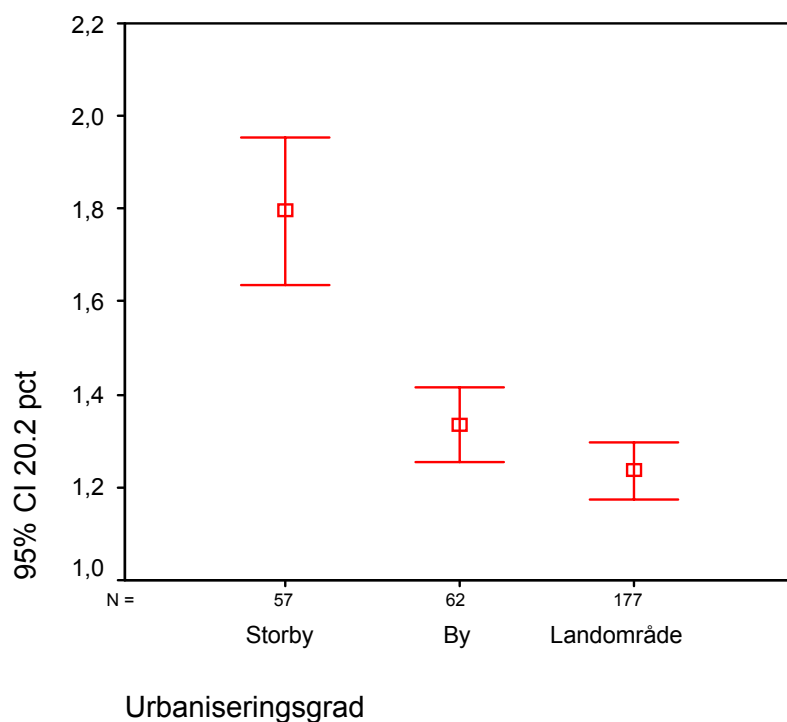
Figur 14. Fordeling af henvisningsprocenter til 20.2 i de danske kommuner

Til slut vil der blive foretaget en analyse af, i hvilken grad henvisningsfrekvenser hænger sammen med nogle primært geografisk betingede demografiske forhold, nemlig urbaniseringsgrad og placering i Danmark. Ved urbaniseringsgrad er der kategoriseret efter, som skolerne ligger i storbyer, defineret som bymæssige bebyggelser med mere end 70.000 indbyggere, i byer med mellem 70.000 og 10.000 indbyggere eller i mindre tæt befolkede områder.



Figur 15. Fordeling af henvisningsprocenter til 20.1 ved forskellige urbaniseringsgrader

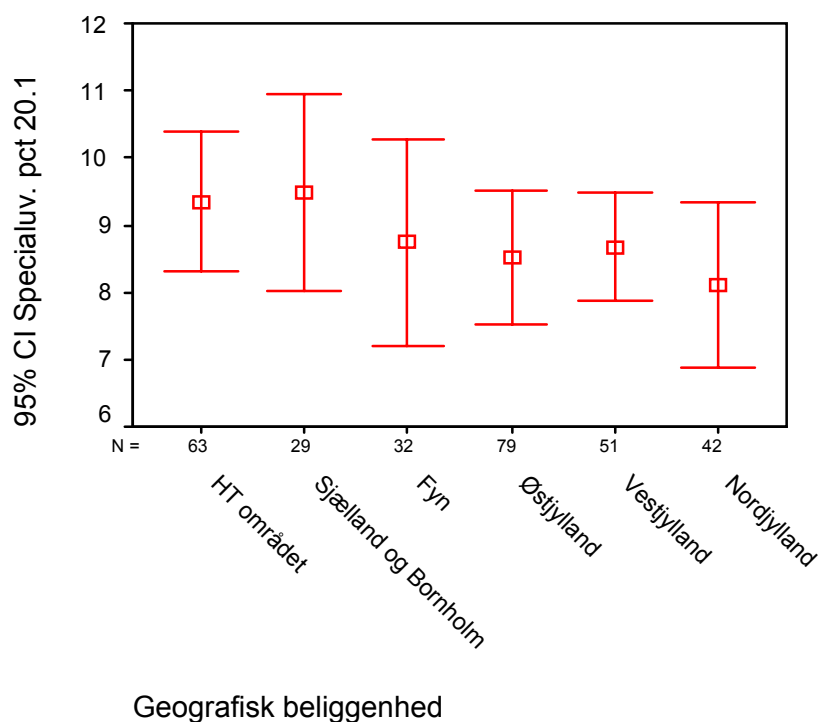
Figuren, der viser gennemsnitsværdier (de små firkanter) og spredninger forstået som statistiske sikkerhedsintervaller (de lodrette markeringer), demonstrerer det formentlig overraskende fund, at der er statistisk sikre forskelle i henvisningsfrekvens mellem byer og land, idet landområderne ligger højere end byerne. Storbyerne indtager en mellemposition. En del af grunden til landområdernes lavere placering har formentlig en ret direkte sammenhæng med, at skolerne i landområderne typisk er mindre end i byerne og at de sjældnere har de relativt specialundervisningstynede klassetrin fra 8.-10. kl.



Figur 16. Fordeling af henvisningsprocenter til 20.2 ved forskellige urbaniseringsgrader

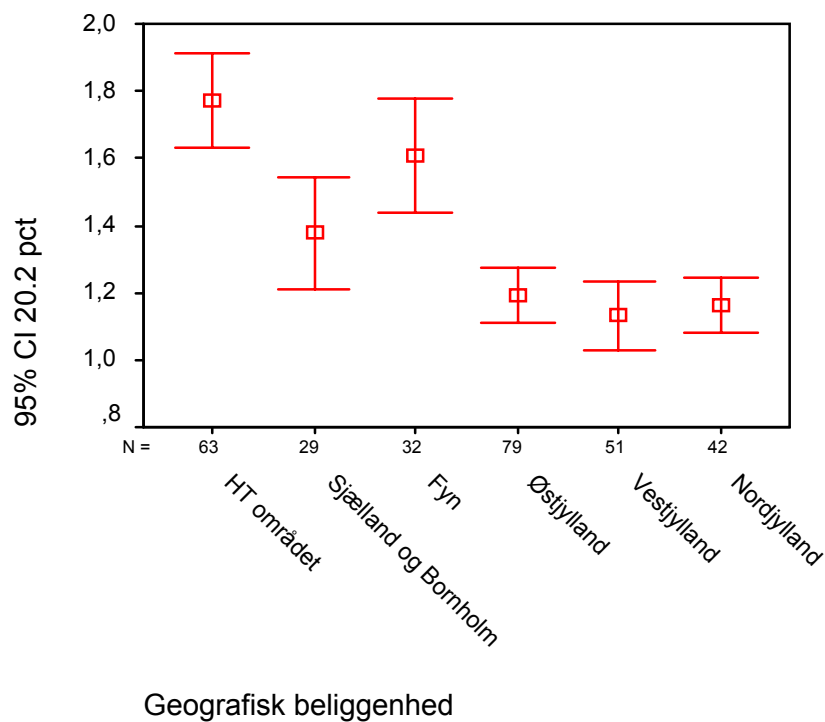
Hvad 20.2 området angår, ligger storbyerne klart med de største procenter, mens byer og landområder ligger signifikant lavere, uden at der dog er en statistisk sikker forskel på de to sidstnævnte områder.

Herefter drejes fokus over på forskelligheder mellem landsdele, hvor der er opdelt i seks kategorier, HT området, Sjælland og Bornholm, Fyn, Østjylland (Århus, Vejle og den østlige del af Sønderjyllands amt), Vestjylland (Viborg, Ringkøbing, Ribe og den vestlige del af Sønderjyllands amt) og Nordjylland.



Figur 17. Fordeling af henvisningsprocenter til 20.1 i de danske landsdele

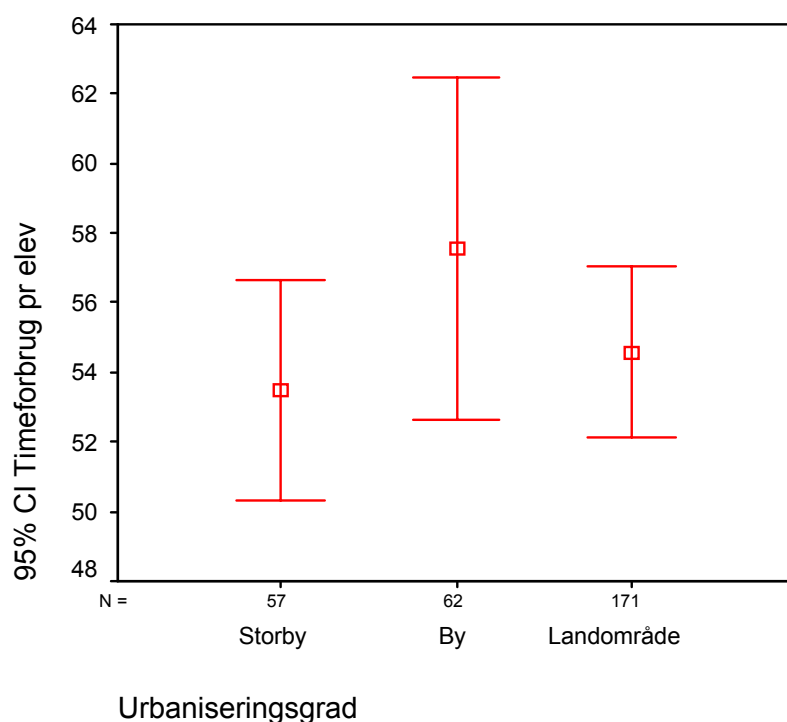
Figur 17 viser, at der ikke er statistisk sikre forskelle mellem 20.1 procenten i de definerede regioner – selv om der anes en vis tendens hen over billedet.



Figur 18. Fordeling af henvisningsprocenter til 20.2 i de danske landsdele

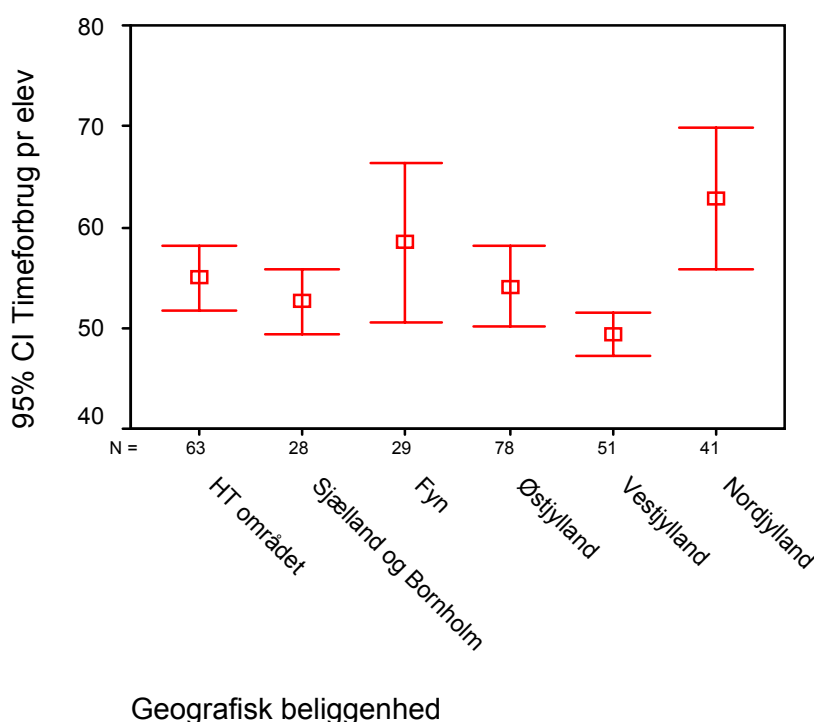
Når det gælder de danske landsdele dukker der imidlertid signifikante forskelle op for 20.2 specialundervisningen, idet HT området og Fyn ligger klart højest, Sjælland incl. Bornholm lidt lavere og de jyske områder lavest.

Afslutningsvis, som supplement, skal der vises to figurer, som illustrerer henholdsvis timeforbruget pr. elev i henholdsvis forskellige urbaniseringsgrader og forskellige landsdele.



Figur 19. Fordeling af totalt timeforbrug pr. elev ved forskellige urbaniseringsgrader

Hvad urbaniseringsgrader angår, findes ikke statistisk sikre forskelle mellem det totale timeforbrug pr. elev på skolerne.



Figur 20. Fordeling af totalt timeforbrug pr. elev i de danske landsdele

Men hensyn til landsdele er den eneste sikre forskel, at Nordjylland ligger højere end Vestjylland, mens forskellene i øvrigt er relativt beskedne.

Hvad den kvantitative undersøgelse viser

Den kvantitative undersøgelse viser først og fremmest, at der er meget betydelig spredning i henvisningsfrekvensen til 20.1 specialundervisning – man kan ligefrem tale om en unaturlig spredning, idet en variation fra 0% til 26,6% ikke vil kunne forklares med naturlige variationer i elevgruppernes forudsætninger. Der kan være to forklaringer på dette. Den ene kan være, at man nogle steder ikke registrer støttende og afhjælpende foranstaltninger som specialundervisning og/eller måske kalder det noget andet end specialundervisning. Den anden kan være, at der er nogle lærere og administratører, der tænker anderledes end traditionelt ved at indtænker ressourcer som led i differentierende almenundervisning.

Der er en variation over klassetrin, hvad der er set ved tidligere undersøgelser, men der er meget som tyder på, at der fra starten af 1980'erne til i dag er en tilbøjelighed til, at man sætter tidligere ind over for elevers vanskeligheder, end man gjorde før, ligesom det er sandsynligt, at manglende registrering af støtte som specialundervisning især finder sted i indskolingsårene.

Det er ikke muligt at sige noget sikkert med hensyn til, om der skulle være sket en stigning eller et fald i henvisningsfrekvensen, dels fordi registreringsperioderne ikke er identiske, dels fordi – som allerede nævnt - meget tyder på, at der er en del af de anvendte specialundervisningstimer, som ikke registreres i forhold til enkeltelever. Det mest sandsynlige er derfor, at der især i indskolingen er en

brede elevgruppe, der får glæde af specialundervisningsressourcen, mens der senere i forløbet er færre, der får specialundervisning.

Andelen af elever henvist til 20.1 specialundervisning har en svag sammenhæng med det timetal, der anvendes pr. elev på skolerne, og denne går i retning af, at jo flere timer der anvendes, des flere elever henvises. Dette hænger formentlig først og fremmest sammen med, at specialundervisning er en ressource på linje med andre serviceydelser i en kommune og ikke et udtryk for et objektivt fastsat behov. Der er også en sammenhæng med elevtallet på skolerne, idet der – som det også gælder i Sverige og Norge – modsat almindelig forventning henvises relativt flest elever på små skoler.

Der er ingen sammenhænge mellem henvisningsfrekvenser til 20.1 og 20.2 områderne, ligesom der ikke er sammenhæng mellem 20.2 frekvenser og kommunestørrelser. Andelen, som henvises til 20.2 specialundervisning, må altså først og fremmest hænge sammen med andre forhold.

Hvad demografiske forhold angår, findes de højeste henvisningsprocenter til 20.1 i landområder, mens 20.2 procenten er højest for storbyer. Der er ingen betydelige geografiske forskelle for 20.1, mens Jylland ligger klart lavere på 20.2 området end øerne gør. Det totale lærertimeforbrug udviser ikke sammenhænge, som kan tillægges nogen forklaringsværdi.

Alt i alt peger den kvantitative undersøgelse på en række forhold, der vækker undren, men den rummer også resultater, man tidligere har mødt. Først og fremmest peger meget på, at der i mange kommuner er en praksis, som ikke er i overensstemmelse med de regler, man har sat på området, nemlig at man bruger specialundervisningsressourcer til andre formål end specialundervisning. For det andet peges på, at grænsen mellem 20.1 og 20.2 er noget, der også hænger sammen med andre forhold end elevers faktiske vanskeligheder. Endelig bekræftes tidligere påpegede paradokser – at mindre enheder og større lærertæthed kalder på mere støttebehov end større enheder. Der er dermed masser af spørgsmål at tage fat på i den kvalitative analyse.

Den kvalitative undersøgelse

Mens man i kvantitative undersøgelser vil søge efter at opnå repræsentativitet, er det andre principper som styrer udvalget i kvantitative undersøgelser. Baggrunden for dette er først og fremmest, at kvantitative undersøgelser især er brugbare til at få en statistisk forklaring på sammenhænge, mens kvalitative undersøgelser er særligt egnede til at få en forståelse af de underliggende processer.

Ved kvalitative analyser vil man sædvanligvis foretage en dyberegående undersøgelse af et begrænset antal ”cases”, og det bliver derfor vigtigt at foretage et strategisk udvalg af, hvilke cases man vil inddrage. Der foreligger to oplagte muligheder, dels at man prøver at indfange en problemstilling med en rimelig dækning af hele bredden, dels at man søger efter de ekstremer, som kan tænkes at have størst informativ værdi. I indeværende undersøgelse er begge principper søgt tilgodeset.

Valg af skoler

Valget af skoler til den kvalitative interviewundersøgelse skete men henblik på at nå den højest mulige dækning af det spektrum af skoler, der er over fem kriterier

1. Henvisningsfrekvens til 20.1
2. Skolestørrelse
3. Urbaniseringsgrad
4. Geografisk beliggenhed
5. Social belastning

Som det tidligere er nævnt, indgik 400 skoler i den kvantitative dataindsamling. For ikke at skabe risiko for, at der var en skævhed i ressourceopgørelsen, blev alle skoler med 20.1 specialklasser sorteret fra. Derefter tilbagestod 296 danske folkeskoler (17% af det samlede antal), som på grund af udvælgelsesproceduren kan antages at være repræsentative for ”den almindelige danske folkeskole”. Der blev derefter opstillet lister over ”top-15” og ”bund-15” skoler for landet som helhed og for Sjælland-Fyn (samt Bornholm) og Jylland med hensyn til specialundervisningsprocenter.

Derpå skete en afsøgning og sammensætning af 5 ”skole-par”, hvor de parrede skoler bestod af skoler med nogenlunde samme skolestørrelse, urbaniseringsgrad, geografisk beliggenhed og sociale belastningsgrad – men hvor 6 af skolerne i øvrigt lå i hver sin ende af spektret med hensyn til henvisningsfrekvens til 20.1 specialundervisning, mens de sidste 2 lå i midten af billedet. Filosofien bag dette var, at der dels skulle ske en bred dækning af kriterierne 2 til 5, som de findes i det danske skolebillede, dels inden for parrene ikke skulle være andre betydelige forskelle end dem, der afspejles i henvisningsfrekvensen. 2 af skoleparrene var reserveskoler, hvis nogle af de 4 øvrige par skulle afstå fra at medvirke i en kvalitativ interviewundersøgelse. Alle skoler indvilligede i at deltage, og der blev derfor ikke brug for reserveskolerne.

De 4 skolepar havde henvisningsfrekvenser som vist i følgende oversigt:

0,5%	----	17,5%
2,1%	----	7,1%
1,9%	----	8,3%
0,0%	----	17,0%

Den mindste skole havde 100 elever, den største 596 elever. To skoler er storbysskoler, fire skoler ligger forstæder eller anden bymæssig bebyggelse, to skoler ligger i landområder. Tre skoler ligger på Sjælland, en på Fyn og fire i Jylland. Andelen af to-sprogede varierer fra 1% til 25%. Skolernes videre identitet oplyses ikke, da skolerne som led i undersøgelsen er lovet fortrolighed.

Skolerne blev kontaktet pr. brev fra Undervisningsministeriet, idet der samtidig gik brev til borgmestrene og forvaltningscheferne i det berørte kommuner.

Interview fandt sted på skolerne, og der deltog som standard skoleleder og den koordinerende specialundervisningslærer, og efter skolernes eget valg kunne der suppleres med viceinspektør, specialundervisningslærere, sekretær, psykolog og læsekonsulent. Der blev endvidere hyppigt suppleret med skriftlige materialer. Hvor der ikke herved er fremkommet tilstrækkelige oplysninger, er forvaltninger og PPR blevet kontaktet af intervieweren.

Interviewoplysninger og øvrige oplysninger er blevet analyseret, idet der inden for hvert af de spørgsmål, som under møder i arbejdsgruppen bag undersøgelsen var bestemt at skulle indgå i undersøgelsen er blevet søgt efter tematiske områder, der på forskellig vis afspejler forskelle i 20.1

henvisningsfrekvens. Der var oprindeligt 11 områder, der skulle spørges til, men det viste sig i praksis at der på grund af overlap kunne reduceres til 10 spørgsmål. Spørgsmålene er som følger:

1. Ressourcestyring
2. Tilbudsstruktur i amt, kommune og skole
3. Forebyggende og rummelighedsfremmende initiativer
4. Lærersamarbejdet omkring elever med særlige behov
5. Fleksibilitet af undervisningens organisering
6. Udskillelsesprocessen
7. PPR's rolle
8. Politikerrollen
9. Forældreholdninger
10. Hvordan man taler om børn med særlige behov

Ved gennemgangen af analyseresultaterne vil der til hvert af de spørgsmål, undersøgelsen skulle dække, ske en behandling af de fundne tematiske områder, og der vil blive illustreret med eksempler på de praksisformer og procedurer, som er blevet mødt. Ved gennemgangen skelnes mellem en så loyal fremstilling af det sagte som muligt og rapportens forfatters vurderinger, idet sidstnævnte dels vil fremgå sprogligt ved at sætninger startes med fx: "Det vurderes, at.....", eller at ordet "fortolkes" indgår, dels vil fremgå af de afsluttende afsnit: "Hvad den kvalitative undersøgelse viser" og "Konklusion".

Resultater

Ressourcestyring

Hvad ressourcestyring angår kan identificeres to overordnede temaer, selvforvaltning og effektivitet. Det første tema har en helt faktuel baggrund, nemlig at man i de fleste kommuner – helt ned til skoleniveau - gennem de senere år er overgået til en mere decentral ressourceforvaltning, bl.a. via kontraktstyring. Det andet tema har en vis sammenhæng med det første, idet den decentrale forvaltning åbner øjnene for effektiviseringsmuligheder, idet de fleste aktører vil tilstræbe en maksimal udnyttelse af ressourcerne. De foretagne interviews har i høj grad givet et indtryk af, hvorledes processerne har udviklet sig på skolerne gennem de seneste godt fem år.

Tema 1. Selvforvaltning

Mens der gennem mange år i de fleste skolevæsener var detaljerede regler for, hvor mange ressourcer – både som timer og som kroner – der stod til rådighed og kunne udnyttes til forskellige formål, har de senere år bragt en mere fleksibel ramme for ressourceforbrug for dagen. I nogle kommuner er der stadig begrænsninger for bevægelsesfriheden, det være sig som en bestemt lønsum eller andre på forhånd bestemte udgiftsområder, mens man andre steder får "en pose penge", som skolernes ledelse kan bruge efter behov. Med selvforvaltningen følger også, at overskud og underskud overføres til det følgende år.

Den samlede ressourcemængde er imidlertid altid styret af et sæt af kommunale nøgletal, der i så godt som alle tilfælde er suppleret med skøn over særlige behov. Typisk vil der ske en styring efter

elevtal, som udmøntes i en timenorm pr. elev i forhold til klassetrin beregnet for normalundervisningen, hvortil kommer en norm for specialundervisning, som oftest er justeret efter behovsmæssigt skøn. Til dette kommer timer til to-sprogedes undervisning, vikarpuljer m.v. samt tildeling til skolefritidsordning. Ud over tildelingen til undervisning kommer naturligvis ressourcer til skolebygninger, undervisningsmidler, rengøring og en række andre formål. Det ser herunder ud til, at den udvendige vedligeholdelse i de fleste tilfælde ikke er noget, de enkelte skoler skal betale.

Hvad specialundervisningen angår, synes der at være sket store ændringer over de senere år. Specialundervisningsressourcen har traditionelt været en øremærket tildeling, som udmøntedes i lærertimer tildelt et antal lærere. Før enhedsbekendtgørelsen fra 1990 blev timerne typisk brugt til undervisning i klinikker, på hold, i specialklasser, ved enkeltmandsundervisning eller ved støtte i elevernes almindelige klasser, idet klinikker og hold var de hyppigste organisationsformer. Efter 1990 er de stive organisationsformer opløst af en mere fleksibel brug af timerne med udgangspunkt i ”specialcentre” eller ”støttecentre”, idet en indsats i elevernes egne klasser og en brug af kortvarige kurser, især læsekurser, synes at være blevet mere almindelig, ligesom forskellige former for forebyggende indsats er blevet opprioriteret.

Selvforvaltningen har betydet, at forskellige former for specialpædagogisk indsats har fået lov til at udvikle sig ud fra de erfaringer og ønsker, man har haft på skolerne, ligesom man har ladet sig inspirere af andre. Samtidig er grænsen mellem normalundervisningen og specialundervisningen blevet udvisket, og timer som ifølge tildelingsnormer er beregnet til specialundervisning, er blevet brugt til forebyggende foranstaltninger i særdeleshed i indskolingen, ligesom de er blevet brugt til læsekurser, hvor der ofte ikke først er sket en henvisning til pædagogisk psykologisk undersøgelse, efterfulgt af en sådan undersøgelse og en indstilling til skolen om tildeling af specialundervisning. Modsat er ressourcer afsat til normalundervisning, fx til deletimer, blevet brugt til opdeling af klasser i hold, hvor der tages særligt hensyn til elever med vanskeligheder.

De nævnte forhold er i undersøgelsen afspejlet i de store forskelle i henvisningsprocenter, der forekommer. På de skoler, hvor man finder de største henvisningsprocenter, følger man typisk de traditionelle procedurer – som de er foreskrevet i bekendtgørelse og vejledning, og specialundervisningen gives her også ofte i traditionelle former ved at eleverne modtager supplerende undervisning i et særligt lokale af en lærer, hvor der på skemaet står specialundervisning. På de skoler, hvor man finder de mindste henvisningsprocenter – helt ned til 0 – har man udviklet undervisningsformer, der udgør et kontinuum mellem undervisning af helt ned til en enkelt elev uden for klassens rammer over støtte i klassen til almindelig undervisningsdifferentiering, hvor holddannelse er et meget væsentligt element. En sådan varieret undervisning kan ske inden for det almindelige ugeskemas rammer, men de mest gennemførte former trives, hvor man har dannet selvstyreende lærerteam og har erstattet ugeskemaerne med en årsnorm.

Det er i forbindelse med forskellene i organisering og henvisningsprocenter interessant, at der ikke er sammenhænge med det totale ressourceforbrug. De skoler, der henviser 0%, har således et ressourceforbrug, som er det samme som de skoler, der henviser 20% eller flere elever. For at skabe en undervisning, der passer til hele skolens bredde af elevernes forudsætninger, er det nødvendigt med en særlig indsats – spørgsmålet er imidlertid om man vælger en fleksibel model, hvor man ikke kalder indsatsen specialundervisning, eller om man vælger en traditionel model, som følger de officielle regler. Den kvalitative undersøgelse indikerer, at rummeligheden er størst, hvor man vælger den fleksible ”regelstridige” model.

Tema 2: Effektivitet

Effektivitetsspørgsmålet kommer tydeligst frem, når skolerne beretter om de ændringer, der er fundet sted over de seneste 13 år, herunder især de sidste ca. fem år, hvor selvforvaltningen er kommet til eller er blevet øget.

Beretninger om fortiden rummer ofte udsagn om, at man havde et antal klinikker (eller hold, hvor man kommunalt ikke ønskede at bruge klinikformen, som udløste timereduktion til lærerne og administrationspoints til lederne), som bestod af rum, hvor der sad en lærer og underviste de elever, som var blevet henvist. Disse rum var ikke udnyttet lige meget hele året, de første og sidste måneder af skoleåret var ofte let besat, og obsklinikkerne havde konstant en meget varieret belægning. De lærere, som havde timer i klinikkerne, var oftest lærere, som havde en særlig interesse i området, men der var også tilfælde, hvor lærere var placeret der som en retrætepost eller for at få skemaet til at gå op ("skemakit"). Alle vidste, at der var tale om en vis ineffektivitet, men det kunne der jo ikke gøres noget ved – ud over at man kunne prøve at fylde op med elever. Når elever var henvist til klinikker og hold, var det også oftest for en periode på mindst ½ år, gerne for et helt år. En klinikelev kunne også let have 3 lærere i løbet af de 5 ugentlige timer, eleven var i klinikken, og der var ofte ikke nogen sammenhæng med det, der i øvrigt skete i elevens klasse.

Enhedsbekendtgørelsen har i nogen grad betydet, at de stive organisationsformer er brudt op til fordel for mere varierede og individuelt tilpassede former for specialpædagogisk indsats. Det synes imidlertid først og fremmest at være selvforvaltningen, der har ført til, at ingen længere vil acceptere et ressourcespild på grund af ineffektivitet. De "almindelige lærere" vil se skævt til, at læreresressourcer ikke udnyttes optimalt, og nye indsatser, som lærerne finder fleksible, hurtigt og let etablerede samt effektive, vil blive prioriteret højt. Lærerne vil derfor ønske hurtig hjælp, først og fremmest i klassen, og er det udenfor klassen, skal det være noget som sikrer, at eleven så hurtigt som muligt kan komme tilbage og deltage i klassens aktiviteter igen. Det er også et alment accepteret princip, at en tidlig indsats er at foretrække, og at forebyggelse er bedre end behandling, hvorfor indsatsen ønsket sat massivt ind fra skolestarten og gerne før.

Der er således de fleste steder en relativ konsensus om, at der skal være tale om en tidlig, målrettet og effektiv indsats, gerne med forebyggende elementer, ligesom der gennem de seneste år er en udpræget accept af værdien af kollegial supervision. Disse principper kolliderer imidlertid i høj grad med de gældende regler, hvorfor man mange steder "lukker det ene øje" og gør tingene, som man siger, "så lovligt, som muligt" inden for de ideer, man har, og dermed kan fremvise henvisningsprocenter på 0% eller tæt på 0%. (Ved brugen af ordet lovligt skal hermed forstås, at man anvender ressourcer på en anden måde, end budgetteret).

Med hensyn til opbrydning af stive organisationsformer og en fleksibel brug af ressourcer viser undersøgelsens interview, at der er forskelle i vilkårene på små og store skoler. På små skoler, fx en skole med 100 elever, vil ressourcetildelingen til specialundervisning typisk være 10-15 timer om ugen, som fordeles på 2-3 lærere, som i mange tilfælde ikke vil have samme specialiserede interesser for netop specialpædagogik, som man finder på større skoler, ligesom mulighederne for fleksible holddannelser og for dannelse af lærerteam også vil være mindre. Derfor vil de små skoler være præget af de mest traditionelle specialundervisningsorganiseringer og de højeste henvisningsprocenter (som det ses i den kvantitative del af undersøgelsen), idet det er måden, man kan få og bruge ressourcer på. Effektivitetsprincipperne får ikke store chancer for at virke. Modsvarende vil relativt

store skoler have de bedste muligheder for en fleksibel og effektiv organisering og en lav henvisningsprocent.

Umiddelbart ville man tro, at små skoler ville være mest effektive og rummelige. Undersøgelsesresultaterne kan fortolkes derhen, at det kan de også være, men det er altså ikke regelen – og der findes da også eksempler på store skoler, som ikke er effektive og rummelige.

Tilbudsstruktur i amt, kommune og skole

Næste spørgsmål er gået på, hvad forskellige tilbudsmuligheder betyder for den måske, skolerne indretter sig på i forhold til undervisningen af elever med særlige behov. Der fremtræder i interviewmaterialet her tre tematiske områder, det ene er ”størekasseprincippet”, det andet er nærhed, og det tredje er specialpædagogisk ekspertise.

Tema 1: ”Størekasseprincippet”

Dette princip går på, at der er en tilbøjelighed til, at de tilbudsformer, der oprettes, fyldes op og bliver ved med at være fyldt op – ”hvis man sætter størekasser op i haven, kommer der også støre” (dette at der er en tendens til, at der bliver ved med at være fyldt op, kunne også kaldes for ”fastholdelsesprincippet”). På skolerne berettes om, hvorledes læseklubber og obsklubber i 1980’erne gradvist blev fyldt op, hvorefter der var ½-1 års ventetid, eller eleverne fik et reduceret timetal i klubberne, hvis der ikke blev oprettet nye. Enhedsbekendtgørelsens gennemførelse i 1990 brød i nogen grad med dette princip, og oprettelse af specialcentre som en ressource- og ekspertisebase gav rum for nye fleksible former, der ikke var styret af samme opfyldningsprincipper på skolerne. Til gengæld er der i kølvandet på afkategoriseringen i starten af 1990’erne også sket en udvanding af professionalismen, idet de specifikke obs- og læsefunktioner er diffunderet ud i en mindre specialiseret indsats, hvor omsorg og anderledeshed i tilbuddene blev nøgleord. Man skulle ikke have mere af det, man ikke kunne, og en satsning på positive oplevelser og en nærhed i kontakten med en lærer blev opprioriteret. Samtidig med dette oplevede mange lærere en magtesløshed over for de elever, som havde de største vanskeligheder, og en række nye diagnoser kom ”på markedet”. DAMP, Asberger og Autisme blev betegnelser, der støttet af børnepsykiatrien og mange psykologer bredte sig på skolerne og påkaldte sig behov for særlige foranstaltninger i form af specialklasser, specialskoler og gruppeordninger.

Den øgede diagnosticering af elever, der på skolerne opleves som resultatet af en større problemforekomst blandt børn, er især fra midten af 1990’erne også ledsaget af et større forældrepres for at få en diagnose, der igen leder til krav om ressourcer og særligt specialiserede tilbud. Fra sidste halvdel af 1990’erne er sidstnævnte bl.a. afledt af forældreforeninger omkring de diagnostiske kategorier og af internetbaserede oplysninger og meningsudvekslinger.

Der er dermed opstået behov for flere særforanstaltninger, hvoraf nogle relativt få er oprettet i kommunalt regi, mens de fleste er amtslige eller amtsligt finansierede tilbud, ligesom der er dukket en række tilbud op i privat regi. Fælles for alle disse ordninger er imidlertid, at de som regel hurtigt fyldes op fulgt af ventelister og krav om nye tilbud.

Ændringen i takstbeløbet efter regelændringen i 2000 har haft mange afledte virkninger. Først og fremmest har virkningen været den, at kommuner har ”trukket elever hjem”, vel at mærke elever, man ikke uden videre kunne placere i almindelige klasser, end ikke med støtte, hvorfor man har oprettet kommunale specialklasser. Hvis der i efteråret 2000 er oprettet et par specialklasser, hvor der er overført tre hjemtagne elever, fx en DAMP-elev, en taleelev og en hørehæmmet elev, sket der tilsyneladende lynhurtigt det, at klassen fyldes op med tre kommunale elever, hvoraf en har svære adfærdsvanskeligheder på grund af tidlige følelsesmæssige skader, en har generelle indlæringsvanskeligheder og en er to-sproget med forsinket begrebsudvikling. Man oplever i kommunen at have skabt et billigt tilbud, og nogle lærere er sluppet af med nogle vanskelige elever. ”Stærekassen er beboet”, men kvaliteten af tilbuddet er der ikke mange, som interesserer sig for – ud over den lærer, der måske endda uden særlige forudsætninger, er blevet sat til at undervise de seks specialklasse-elever.

”Stærekasseprincippet” synes at virke på såvel amtsplan som på kommune- og skoleplan, om end økonomien har en væsentlig betydning for, hvornår grænsen mellem kommune- og amtsplan overskrides – også en væsentlig større betydning end pædagogiske hensyn. Dette er et forhold som beklages på alle de skoler, der har haft elever involveret – og det er så godt som alle skoler i undersøgelsen, i hvert fald når der kigges nogle år tilbage.

Tema 2: Nærhed

De rent statistiske analyser viste, at der er en betydelig forskel kommuner og amter imellem med hensyn til, hvor mange elever, der får vidtgående specialundervisning. Når man spørger på skolerne, er brugen af amtslige tilbud i høj grad et spørgsmål om tradition – om man plejer at benytte sådanne tilbud, hvad der igen hænger sammen med, i hvilken grad amtet har haft nogle tilbud, der har stået til rådighed eller ligefrem er blevet ”markedsført”. Der er tilsvarende en indflydelse fra de holdninger, man har haft på den lokale PPR i forhold til de amtslige tilbud, og her synes også de enkelte psykologers holdninger at spille ind.

Der er imidlertid et andet forhold, som synes at være overordnet både traditioner og holdninger, forstået på den måde, at det er dette forhold, der har påvirket traditionerne og holdningerne, og det er om de amtslige tilbud ligger i nærheden. Er man fx en skole i Københavns kommune eller i en kommune i Københavns amt, vil der være specialiserede amtslige tilbud inden for en radius på allerhøjest 15-20 km. Det samme gælder, hvis man er en skole i tyndere befolkede områder, men i nærheden af amtslige tilbud, fx i Aabenrå, Herning og Aalborg.

Dette at et specialtilbud ligger nær ved en elevs bopæl, er et klart og logisk argument for en placering et sådant sted, men det betyder også, at man på de lokale skoler har kendskab til stedet og derfor selv inden visitationsprocessen peger på muligheden. Det viser sig faktisk, når man spørger på skoleniveau, at kendskabet til geografisk relativt fjerne amtslige tilbud er meget begrænset, med mindre der har været foretaget deciderede markedsføringstilbud fra amtets side.

Når man på skolerne spørger til samarbejdet med den amtslige PPR, er svarene i øvrigt helt gennemgående positive. Man føler, at man bliver godt behandlet, at psykologerne og personalet i øvrigt er meget serviceminded og vidende om muligheder for vidtgående specialundervisning. Når det kommer til afgørelsen, hvor de økonomiske rammer er afgørende, føler man sig imidlertid dårligt behandlet af et bureaukratisk system med en lav gennemskuelse. Samtidig føler de kommunale

psykologer, at de skal bruge en urimelig stor tidsmæssig ressource på sagsbehandling. Det er ikke usædvanligt, at der går to måneder af året alene med disse opgaver. Under temaet nærhed kan disse processer og mekanismer bedst betegnes med betegnelsen: Manglende nærhed.

Tema 3: Ekspertise

Det sidste tema på området angår den til rådighed stående ekspertise. Dette gælder på såvel skoleniveau, kommunalt niveau og amtsniveau.

På skoleniveau har man op gennem starten af 1990'erne oplevet, at afkategoriseringen gav en bortdiffundering af den specialpædagogiske ekspertise, der før var samlet i klinikkerne. Efter offentliggørelse af den danske placering i de internationale læseundersøgelser i 1994, urorapporten i 1997 og det følgende uronetværk er der dog sket en oprustning, der afspejles i såvel de forebyggende og rummelighedsfremmende foranstaltninger, der gennemgås i næste spørgsmål, og i den egentlige specialundervisning. Senest er der dog bekymring over de specialpædagogiske kompetencer, dimittender fra læreruddannelsen af 1997 møder med. Der kan dermed på skolerne konstateres at være en betydeligt øget fokus på lærerprofessionalismen på det specialpædagogiske felt.

Et andet felt, hvor der gennem 1990'erne er kommet en øgning af interessen for særlig ekspertise på det kommunale felt, er i den oprettelse af dagtilbud (heldagsskoler), der er vokset stærkt i perioden. Man har erfaret, hvorledes mindre enheder bemandet med lærere og pædagoger med en særlig interesse for elever med sociale- og emotionelle problemer, herunder et tæt samarbejde med elevernes familier, har skabt gode resultater, hvor alternativet i mange tilfælde har været en fjernelse fra hjemmet. I samme periode er der også opstået et betydeligt antal private tilbud, der i stor udstrækning kører efter samme principper som heldagsskoler, men hvor den seneste tids debat har voldt bekymring for kvaliteten af det undervisningstilbud, der gives.

Hvad det amtslige niveau angår har der på skolerne hele tiden været en erkendelse af, at man på de amtslige specialinstitutioner havde samlet en særlig ekspertise, der var nyttig over for børn med behov for vidtgående specialundervisning. Man kan have syntes, den var fjernt beliggende, at den var svær at komme til at trække på af økonomiske grunde, men den var der. Man er i den forbindelse bekymrede for, hvad der vil ske ved en eventuel kommende omlægning af de amtslige strukturer, om den vil blive udvandet eller om den vil forsvinde. Det kan ud fra undersøgelsens interviews konstateres, at frygten også er begrundet, idet man især i mindre kommuner siden 2000 har erfaring for, at elever er blevet fjernet fra specialiserede amtslige tilbud og er blevet placeret i kommunale specialklasser med et broget spektrum af problemstillinger, og en lærer der af og til har begrænsede specialpædagogiske forudsætninger.

Forebyggende foranstaltninger eller særlige rummelighedsfremmende initiativer

Dette område, der udgør det mest markante og bemærkelsesværdige i undersøgelsen, rummer to temaer, tidlig indsats og specialisering. Et yderligere rummelighedsfremmende element, som dog bedst kan omtales under et andet spørgsmål, holdninger og begreber, er den debat, der blev startet ved undervisningsministeriets konference i oktober 2001, ved KVIS-programmets virksomhed, ved KL's virksomhed og ved Skole og Samfunds kursusaktiviteter.

Tema 1: Tidlig indsats

Det er et gennemgående træk på skolerne, at man gennem de seneste 10 år har prioriteret en tidlig indsats. Rapporten ”Risikobørn” har haft en ikke ringe indflydelse, ligesom uronetværket og KVIS programmets aktiviteter har påvirket holdningerne. Tendensen er, som de statistiske analyser har vist, gået i retning af, at man satser på en indsats i indskolingen, herunder på overgangen mellem børnehaveklasse og 1.-2. klasse og samarbejdet med skolefritidsordningen. Der er også i ganske udpræget grad startet et samarbejde med de daginstitutioner, der leverer børn til skolerne. Endelig skal nævnes, at der også ses en intensiveret indsats med hensyn til forældresamarbejde. I det følgende vil der blive givet eksempler på sådanne indsatser, idet de vil blive dækket kronologisk, startende med samarbejde med børnehaverne og sluttende med overgangen mellem indskolingen og mellemtrinnet. Det gælder i øvrigt, at ressourcerne til indsatsen helt overvejende tages fra det, man traditionelt vil kalde specialundervisningspuljen, uden at det i øvrigt kaldes specialundervisning eller registreres som sådan.

Samarbejdet med børnehaverne er mange steder formaliseret ved særlige tiltag. Det mest almindelige er, at der etableres ordninger, hvor børnehavernes ældste børn kommer på besøg i skolerne, så børnene (og pædagogerne) får en oplevelse af, hvad det vil sige at gå i skole, som de derefter kan bruge til at ”lege skole” i børnehaven. En del steder udvides denne ordning med, at de pædagoger, der har de ældste børn i børnehaven, ”skolepædagoger” kaldes de nogle steder, kommer ”i praktik” i en periode i børnehaveklassen og indskolingen i øvrigt, mens børnehaveklasselederne kommer ”i praktik” i børnehaverne. Det forekommer også efterhånden, at der er formelle møder mellem børnehaver og skoler, hvor børnene drøftes, bl.a. med henblik på den kommende klassedannelse (så børn med problemer fordeles bevidst på forskellige klasser). Nogle skoler oplever endda (især i kommuner med frit skolevalg), at forældreinteressen for overgangen og skolens funktion som helhed er så stor, at forældrepar individuelt beder om et besøg på skolen, herunder samtale med skoleleder og rundvisning på skolen, en aktivitet som imidlertid oftest må afvises af tidsmæssige grunde, hvorfor der må henvises til fællesarrangementer.

Nogle steder er der eksperimenteret med fælles ledelse og administration for børnehaver og skoler, tiltag der har mange lovende elementer for det samarbejds-mæssige og for koordinationen af de to meget forskellige pædagogiske kulturer, der hersker i børnehaver og skole, men som ikke altid opleves som rimelig, retfærdig og rigtig børnehavernes pædagogiske personale.

Hvad børnehaveklasser og indskoling i øvrigt angår, herunder skolefritidsordningen, er der udviklet mange forskellige former for samarbejde. Helt overordnet gælder, at det hyppigste er, at den lærer, der skal starte en førsteklasse (som klasselærer) får et antal timer, hvor han eller hun kan være til stede i børnehaveklassen for at lære børnene at kende, ligesom børnehaveklasselederen ikke sjældent får nogle timer beregnet for tilstedeværelse i resten af indskolingen. Samarbejde med skolefritidsordningen går oftest ud på, at SFO pædagogerne er til stede i et antal af undervisningstimerne. Generelt er man tilfredse med disse ordninger, om end fagforeningsmæssige stridigheder og diskussioner om forberedelsestid af og til har lagt hindringer i vejen. På flere skoler er der ønsket om, at de traditionelle læringsmæssige aktiviteter (dansk, matematik, natur/teknik osv.) i højere grad kunne blandes med musiske og rekreative aktiviteter hen over skoledagen, og at hele dage med regelmæssige mellemrum, måske endda engang om ugen, kunne vies til musisk-kreative aktiviteter, gerne med (tvær)faglige elementer, idet dette antages at ville kunne skabe den variation i bevægelse og stillesiddende aktiviteter, der er vigtig for at opnå gode arbejdsmønstre og koncentration.

Når der tales om indskoling, synes der også at være en klar tendens til, at børnehaveklasse til og med 2 klasse betragtes som en sammenhængende fase, der kræver en særlig interesse og ekspertise, hvor fx det at være dansklærer er noget helt andet end at være dansk i udskolingen, hvad der igen betyder, at lærerne kun underviser i én fase – i dette tilfælde indskolingen.

Ved overgangen til mellemtrinnet i løbet af 2 klasse, hvor man har arbejdet sig hen mod den fase-opdelte skole, ses tilsvarende initiativer i retning af, at der sikres en god overgang til næste fase ved at lærere fra mellemtrinnet har besøgstimer i 2. klasse for at lære eleverne at kende.

Der er endvidere klare tegn på, at ønsket om en tidlig indsats støttes med screeninger og tests. I denne forbindelse er talepædagogernes rolle i børnehaverne vigtig, idet de oftest vil være de første, som opdager at børn har sproglige vanskeligheder og derfor kan sætte ind med særlig træning. Også børnehavens rolle over for to-sprogede elever, såvel i relation til den sproglige og begrebsmæssige træning som til introduktion til den danske kultur, er områder, der synes opprioriteret gennem de seneste år. Endelig skal nævnes, at interessen for lære- og aktivitetsplaner begynder at kunne spores, hvorved børnehaven ikke længere blot ses som en opdragende institution, men som et led i hele indskolingsforløbet – eller kunne man sige: livslang læring.

Tema 2: Specialisering

Mens enhedsbekendtgørelsen fra 1990 lagde op til afkategorisering og dermed blev fulgt af en periode, hvor en stærk skelnen mellem faglige og adfærdsmæssige problemer faldt bort, ses især fra slutningen af 1990'erne en tendens til, at man igen skelner mellem de to former for specialpædagogisk indsats. Årsagerne synes først og fremmest at skulle findes i to forhold, det ene er i læsedebatten, som fulgte i kølvandet på den første offentliggørelse af Danmarks placering i en international læseundersøgelse i 1994, det andet er i urundersøgelsen og uronetværket.

Læsedebatten førte til en stærkt intensiveret kursusvirksomhed, hvor der blev fokuseret på metoder for læseindlæring og på testning af læsefærdigheder. Interessen for de læsekurser, der begyndte at brede sig som et led i specialundervisningen over for læsesvage elever allerede i midten af 1980'erne, øgedes. Center for Læseforskning på Københavns Universitet satte fokus på bl.a. sproglig opmærksomhed og på undervisningsmidlernes betydning, og Forum for Læseforskning på Danmarks Lærerhøjskole igangsatte interessen for den New Zealandske metode Reading Recovery. Disse ting kan klart ses at have foranlediget, at den specialpædagogiske indsats over for læseproblemer er blevet fokuseret, og tidligere tiders vægt på omsorg er blevet nedprioriteret til fordel for ganske stringente læseprogrammer og –kurser.

Som nævnt har Reading Recovery haft en betydelig indflydelse, men det er dog kun meget få steder, at metoden anvendes "efter bogen", og hvor lærere har gennemført kurser, anvender særligt fremstillede tests mv. Det er formentlig heller ikke dette, om tingene "kører efter bogen", der er det væsentligste aspekt af de positive effekter, der helt overordnet berettes om. Det væsentligste er formentlig, at der er sket en nøje vurdering af elevernes læsefærdigheder, at der er udarbejdet en detaljeret plan for læseundervisningen, at læseundervisningen gives koncentreret, at afbrækkene fra klassens almindelige undervisning søges mindsket, og – ikke mindst – at det sker i et tæt samarbejde med forældrene og at der sker en løbende intern evaluering. Et andet positivt element ved læsekurserne er, at såvel elever som forældre er glade for den støtte og ekstra mulighed, som kurserne giver

- de opleves ikke som en udskillelse på grund af dårligt funktionsniveau, men som et nyttigt tilskud til den almene undervisning.

Urodebatten førte først og fremmest til, at problemerne med elever, der forstyrrede undervisningen for sig selv og andre, blev afprivatiseret. Det var ikke længere et problem, den enkelte lærer stod med for sig selv. Endvidere blev det endnu engang understreget, at uro er noget, som har mange årsagsforhold, hvorfor problemerne skal søges løst i et samarbejde, et samarbejde mellem lærere, et samarbejde mellem eleverne i klassen og et samarbejde med hjemmene. Endelig var det vigtigt, at det klart blev dokumenteret, at uro især er et problem i indskolingen, hvorfor det først og fremmest er der, man skal tage fat.

Uronetværket ses tydeligt at have betydet noget for, at man sammen og på tværs af skoler har udviklet specialpædagogiske tiltag, og ligesom Reading Recovery har haft betydning for iværksættelsen af læsekurser, har materialet "Trin for Trin" haft betydning for den sociale træning, der har fundet sted i et meget stort antal skoler og efterhånden også i et betydeligt antal børnehaver. Trin for trin anvendes ikke nødvendigvis (tilsyneladende faktisk sjældent) "efter bogen", men bruges som indslag i den almindelige pædagogiske praksis.

Struktureringsgraden i indsatsen over for sociale problemer i skolen varierer betydeligt. Som et eksempel på en skole med en meget høj struktureringsgrad kan nævnes, at man for knap fire år siden delte opgaven op i en observerende del og en praktisk del, der i øvrigt skulle gå hånd i hånd, ved fire "Obs'ere's" virksomhed. Obs'erne var lærere, der nød stor tillid i skolens lærerkorps. Der blev givet et antal ugentlige timer, hvoraf ca. 2/3 skulle lægges i klasserne, og der kunne være tale om, at 15-18 timer om ugen lå i en klasse. Det blev en naturlig del af lærernes bevidsthed, at der var nogle "obs'ere" at trække på og få supervision af. Når obs'eren er i klassen, kan denne enten observere eller kan overtage undervisningen, så klassens almindelige lærer observerer. Ved sidstnævnte aktivitetsmønster ser lærerne adfærds- og læringsmønstre, de ellers ikke ville have opdaget, når de selv underviste, og netop diskussionen af dette med obs'eren har været meget værdifuld.

På andre skoler har man på samme måde "genoplivet" de observationslærere, der første gang officielt så dagens lys med obs-cirkulæret fra februar 1972, om end i mindre strukturerede former end på ovennævnte skole. Den helt store fordel ved ordningerne er, at skolerne dermed får et antal lærere, der kender de forskellige lærere og deres evne til undervisningsdifferentiering og rummelighed godt og dermed kan fungere både som sparringspartnere, personaleudviklere og som konsulenter for ledelsen ved sammensætning af nye lærerteam. Endelig har man i nogle større kommuner et "ambulancekorps" af lærere, der pendler mellem skolerne efter behov, når der er elever, som anses for at være helt uunderviselige.

I takt med, at selvstyrende team og årsnormer i en faseopdelt skole bliver mere og mere almindeligt, anses det på disse skoler for at være optimalt, hvis hvert selvstyrende lærerteam har en lærer, som har særlig ekspertise i specialpædagogik. Som situationen er på danske skoler i dag, er det imidlertid svært at have en specialpædagogisk ekspert i hvert eneste team, især da der er den nævnte tendens til opsplitting i det læsemæssige og det adfærdsmæssige. Hvor det kan lade sig gøre, synes den specialpædagogiske faglighed især søgt placeret i indskolingsteamet, hvad der må konkluderes at være både naturligt og fornuftigt.

Lærersamarbejdet omkring børn med særlige behov

Med hensyn til lærersamarbejde er der to temaer, der optræder i interviewoplysningerne. Det ene vedrører det almindelige lærersamarbejde, mens det andet vedrører samarbejdet mellem faglærerne og de lærere, der yder specialpædagogisk bistand.

Tema 1. Almindeligt lærersamarbejde

Tilstedeværelse af lærersamarbejde synes at være et faktum på alle skoler i dag, om end det foregår i meget forskellig grad. I den ene ende af spektret ligger de relativt små skoler, hvor alle lærere kender hinanden godt, og hvor formaliseringsgraden ikke er høj eller måske ligefrem ikke-eksisterende. I den anden ende af spektret ligger de faseopdelte skoler med selvstyrende team og årsnormer, hvor også børnehaveklasseledere og pædagoger fra skolefritidsordningen samt den specialpædagogiske ekspertise indgår.

At dømme på skolernes udsagn om udviklingen over de seneste 10 år er der ikke tvivl om, hvilken retning tendensen går; enlærerens tid er ved at være definitivt forbi, ligesom læreren, der underviser i dansk eller matematik fra 1. til 10 klasse, må formodes at være en uddøende race. Udviklingen er dog ikke gået gnidningsfrit. Man bryder ikke næsten to århundreders traditioner ned uden videre, og problemerne er stadig lærernes mulighed for at undervise over flere faser. Det kan være læreren med linjefag og store faglige interesser i dansk i udskolingen og sang og musik, der giver problemer, og der er flere andre vanskelige interessekombinationer.

Der er fra skolerne klare indikationer af, at lærersamarbejdet er af betydning, når man taler om børn med særlige behov. Lærere profiterer af, at eleverne diskuteres med andre kolleger, og af at der gives råd med hensyn til metoder og materialer. Ikke mindst hvad de urolige elever angår er et samarbejde overordentligt vigtigt, så normer, regler og rammer kan afstemmes. Endelig vurderes på skolerne, at samarbejdet på tværs over indskolingen mellem børnehaveklasseleder, lærere og pædagoger i skolefritidsordningen særdeles vigtig.

Tema 2. Samarbejde med specialundervisningslærerne

Ud fra interviewmaterialet – og sund fornuft i øvrigt – kan det siges at være helt klart, at et godt samarbejde mellem skolens almindelige faglærere og specialundervisningslærerne er af stor betydning for skolens rummelighed.

Der berettes om, hvorledes et sådant samarbejde ikke har været normen alle steder, hvis vi går nogle år tilbage. Der var tendenser til, at specialundervisningsklinikkerne og senere specialundervisningscenteret var ”en stat i staten”, med deres helt egne normer, vaner og traditioner, som både hang sammen med det omsorgsprægede og det, at lærerne i specialundervisningen ikke altid var de bedste lærere på skolen. Obsklinikkerne kunne ligefrem være alternativer til ”at blive smidt uden for døren” eller ”at blive sendt ned til inspektøren”, og det væsentligste moment var, at klassen slap for en urostifter, som derefter blev beskæftiget med noget andet.

Den tidligere nævnte specialisering af har betydet, at mange skoler råder over to grupper af specialundervisningslærere, de fagligt højt kvalificerede læsekursus- og testlærere og de ligeledes fagligt

højt kvalificerede ”obs-” eller ”AKT-lærere” (Adfærd, Kontakt og Trivsel). De to grupper af lærere er højt respekterede i skolens lærerkorps som specialister på linje med fx matematik, tysk og fysik/kemilærere, og det er lærere, man gerne lytter til og gerne ser som konsulenter i sin klasse. Endvidere betragter alle parter det som overordentlig vigtigt, at deltagelse i læsekurser forstyrrer den almene undervisning mindst muligt, ligesom obs-/AKT-indsatsen skal ske i den almindelige klasses rammer, når det overhovedet er muligt.

Man ser ligeledes, at kommunens talepædagog, læsekonsulent og psykologer er vigtige sparringspartnere, der er ønskede på skolerne som en del af det samlede pædagogiske team om børn med særlige behov. I særdeleshed er der ønsket om, at de af og til går med i klasserne, og ikke blot er tilstede ved regelmæssige møder på skolerne sammen med udelukkende skolelederen og den koordinerende specialundervisningslærer.

Som det allerede er nævnt, anses det for optimalt, hvis der til hvert selvstyrende team var tilknyttet en lærer med specialpædagogisk kompetence, men det er på nuværende tidspunkt – med den specialpædagogiske kompetence, der findes, ikke muligt.

Når ovennævnte er sagt skal også nævnes, at man på flere skoler beretter om, at samarbejdet ikke altid har været nogen let proces at få igennem. Der har fra nogle faglæreres side været en vis modstand mod, at ikke-faglærere skulle deltage i deres undervisning og rådgive dem – at specialundervisningslærerne skulle være ”eksperter”. Tilsvarende er der en del af de lærere, som tidligere var placeret i specialundervisningen, der ikke magter konsulentrollen, og skolen er dermed sluppet for de retræteplaceringer, der har fundet sted, ligesom placering i specialundervisningen for at få skemaet til at gå op (”skemakit”) ikke længere anses for at være acceptabelt. Interviewene rummer udslag, der klart fortæller, at nu mangler der blot, at brugen af specialundervisningslærerne som vikarer bliver stoppet.

Fleksibilitet af undervisningens organisering

Klassen har gennem 100 år været den ønskede enhed for undervisningens organisering, og fra at ligge på 35-37 elever pr. klasse i 1903 ligger klassestørrelsen i dag på gennemsnitligt knap 20 med et tilladt maksimum på 28 ved skoleårets start. Den seneste revidering af folkeskoleloven i april 2003 muliggør en højere grad af fleksibilitet end hidtil. Der er ved undersøgelsen af skolerne spurgt til, i hvilken grad man allerede har ”taget hul” på fænomenet holddannelse. Der indgår i dette punkt to hovedtemaer, holddannelse inden for klassen og holddannelse på tværs af klasser, dertil kommer et tredje tema, at det ved nogle former for specialpædagogisk indsats kan være nyttigt med kortvarigt koncentreret en-til-en-undervisning uden for klassens rammer.

Tema 1. Holddannelse inden for klassen

Opdeling af klassen i mindre hold er ikke noget nyt fænomen i folkeskolen. Det har været en standardmetode i skoler med ikke årgangsdelte klasser, der frem til omkring 1970 var meget almindeligt forekommende i det danske skolebillede. Også større skolers klasser har anvendt holddeling som princip, først og fremmest ved deletimer. De officielle regler om deletimer har foreskrevet, at klasserne blev delt i hold, der repræsenterede den samlede spredning i klasserne, men undersøgelsen har vist, at man ret ofte har afvejet fra disse principper gennem de senere år. Afvigelserne er hyppigst

sket i forbindelse med konvertering af deletimer til tolærertimer, hvor de to lærere derefter har delt klasserne efter andre principper. Den ene lærer kan have taget sig af de svageste elever på et lille hold, mens den anden har taget sig af de øvrige elever. I andre dele af undervisningen har man delt eleverne efter køn, således at drenge og piger er blevet undervist særskilt.

Under alle omstændigheder er den nævnte ”skæve” holddeling oftest blevet anvendt på indskolings-trinnet eller i starten af mellemtrinnet, hvor deletimer/tolærertimer også oftest har været placeret. På nogle skoler er det også indført deletimer i hjemkundskab, håndarbejde/sløjde og fysik/kemi, men her har argumenterne været praktiske – at der ikke var plads/maskiner/apparatur nok til selvstændigt arbejde.

En anden måde at danne hold på er ved at etablere grupper, og det indgår også som standard i dansk skolehverdag, men mest som en aktivitetsfremmende foranstaltning, og der er stort set ikke ved undersøgelsen truffet eksempler på, at grupperne anvendes som dynamiske og selvstyrende enheder omkring læringsprocesser uden lærernes medvirken, når undtages temauger o.l. Makkerskabsordninger, hvor elever arbejder sammen to og to synes dog at være et fænomen, som breder sig, selv om systematisk peer-tutoring, som det kendes i udenlandske skolesystemer, ikke synes at forekomme – i hvert fald ikke endnu.

Alt i alt vurderes på baggrund af undersøgelsens oplysninger, at holddannelse som metode i undervisningen af elever med særlige behov endnu ikke er slået igennem ud over den i øvrigt værdifulde indsats, der sker på læsekurser og ved anden træning af mere individuel karakter (der ikke sjældent foregår uden for klassen, jfr. tema 3), herunder de aktiviteter, som obs/AKT-lærere af og til sætter i gang for mindre grupper af elever i eller måske uden for klassens rammer. Netop dette, at der er en klar definition af lærerroller i samarbejdet, er en vigtig erkendelse, som bygger videre på de konstateringer, Dalen (1984) kom med om tolærersystemets ofte manglende effekt over for elever med særlige behov – noget der blev påpeget i Danmark allerede i 1970’erne.

Tema 2. Holddannelse på tværs af klasser

Holddannelse på tværs af klasser er meget sjældent forekommende. Der er kun en af de undersøgte skoler, som er begyndt at etablere storgrupper af elever, hvortil der er knyttet et antal lærere som selvstyrende team, hvor fleksibel holddannelse bliver både naturlig og nødvendig

Det er dog et væsentligt aspekt af temaet, at det er et fremtidsperspektiv, der tales om flere steder, men som også erkendes at stille særlige krav til de bygningsmæssige faciliteter (men der er også en tendens til, at kravene overdrives, at man overser de muligheder der er som led i en bortforklaring af mulighederne for at bryde med kendte rutiner).

Tema 3. En-til-en-undervisning

Som et naturligt led i fleksibilitetsspørgsmålet kommer spørgsmålet om at trække elever ud af den almindelige undervisning i et kortere tidsrum. Denne form, der blev almindelig i 1950’erne, for at blive kaldt ”specialundervisning på hold” (fordi man oftest prøvede at samle nogle elever om en lærer i et særligt lokale), blev i 1970’erne kritiseret som ineffektiv, fordi eleverne derved gik glip af en del af det, der skete i den almindelige undervisning, og holdene blev derfor gradvist erstattet af

klinikundervisning, hvor eleverne i princippet skulle have al deres undervisning i det fag, hvor de skulle have specialundervisning.

En-til-en formen ser imidlertid ud til at være kommet igen i en ny og mere effektiv form. Formen har hele tiden været kendt i forbindelse med talepædagogernes virksomhed, men den har også vundet indpas på læseområdet, hvor man tilbyder elever et intensivt kursusforløb et antal dage om ugen i ¼ til ½ år. Omfanget af undervisningen er ofte ½ time pr. dag, som tidligere nævnt inspireret af det New Zealandske system ”Reading Recovery”, hvor en strikt planlægning, et tæt samarbejde med forældrene og en løbende intern evaluering er helt centrale elementer i træningen.

Udskillelsesprocessen

Det er et helt gennemgående træk, der udgør ét tema i sig selv, at der er gennemgående enighed om, at udskillelse er noget, der så vidt muligt skal undgås. Samtidig er der dog en – stigende – erkendelse af, at den almindelige skole og klasse ikke kan klare alle problemer og at en udskillelse i en del tilfælde er hensigtsmæssig og ligefrem nødvendig.

Tema 1. Den inkluderende skole

Danmark har sammen med de fleste andre lande i 1994 skrevet under på Salamanca-erklæringen om, at vi tilstræber skolen for alle – den inkluderende skole. Antallet af elever i specialklasser og specialskoler nåede sit foreløbige maksimum i 1972, hvor ca. 3.5% var segregeret. Der findes ikke sikre statistikker over antallet af segregerede fra de seneste 15 år, men vi ved, at andelen i vidtgående specialundervisning nåede et minimum i 1987/88 med 0,9%, hvorefter den igen er steget til ca. 1,7%, fulgt af et fald ved regel- og takstændringen i 2000, for igen at være stigende. Vi ved også, at ca. 25% af eleverne i vidtgående specialundervisning er enkeltintegrerede, mens de øvrige undervises i segregerede former. En negativ effekt af segregering søges i øvrigt afbødet ved, at specialklasser etableres som naboklasser til almindelige klasser, hvor man har visse timer, fx i de kreativt musiske fag sammen, eller ved at man blot etablerer specialklasserækker på almindelige skoler, hvorved der bliver et vist samspil i frikvarterer og om fællesrum.

Som allerede nævnt er søger man ganske ofte at undgå segregering, og det er endvidere karakteristisk, at man søger at gøre de perioder, hvor elever ikke deltager i den almindelige classes undervisning, fx under læsekurser, så kortvarige som muligt, både set som timer om dagen og som uger eller måneder over skoleåret.

Det er ud fra de kvalitative data ligeledes et gennemgående træk ved de ”nye” former for særligt tilrettelagt faglig undervisning, at den dels ikke kaldes specialundervisning, dels ikke bygger på de sædvanlige administrative procedurer med indstilling til pædagogisk psykologisk undersøgelse og henvisning til specialundervisning, der ellers er foreskrevet i bestemmelserne. De nye former betegnes som og betragtes af elever og forældre som et tilbud, det ville være utroligt uklogt at sige nej til.

Hvad obs/AKT-indsatsen angår, er der også tale om foranstaltninger, der grundlæggende sker over for klassen som helhed, hvor indsatsen i øvrigt – hvis den er mere massiv end nogle observationer og lidt sparring af en lærer – vil være nævnt for forældrene på et klasseforældremøde.

Holddannelse som pædagogisk metode over for elever med særlige behov er, når den forekommer, blot et led blandt mange i skabelsen af et rummeligt undervisningsmiljø, der ikke betragtes som en udskillelse.

Den fleksible organisering og gennemførelse af undervisningen betragtes derfor som modsætningen til en udskillellesproces og som en logisk konsekvens af, at børn er forskellige.

De kvalitative data giver anledning til nogle interessante fortolkninger: I forbindelse med vedtagelsen af den seneste revision af folkeskoleloven, i særdeleshed indførelsen af bundne trinmål, er det interessant, at der har været megen debat om betimeligheden i, at indføre trinmål i den inkluderede skole, og om ikke de bindende trinmål ville medføre en stigende udskillelse til specialundervisning. I lyset af denne debat er det interessant at se, hvad de faktisk sker på skolerne i dag. På næsten alle skolerne i undersøgelsen har man gennem de seneste fem år indført en udstrakt brug af tests. I børnehaveklassen bruger man kontrolleret tegneiagttagelse, og fra midten af 1. klasse og op til midten af mellemtrinnet bruger man standardiserede læseprøver til at dels justere klassens undervisning, dels at vurdere, hvilke elever der har behov for et læsekursus. Virkeligheden synes dermed endnu engang at have overhalet lovgivningen inden om, og der er ingen tegn på, at testningen har ført til stigende udskillelse, tværtimod. Den har stort set udelukkende medført, at der iværksættes en mere målrettet indsats og en løbende evaluering - uden udskillelse ud over at man måske får et ekstra og positivt tilskud til den almene undervisning.

Tema 2. Nødvendig segregering

Som nævnt er der siden 1988 sket en stigning i andelen af elever, der henvises til vidtgående specialundervisning, og det er især AKT-gruppen af elever, der tegner sig for stigningen. Der er foreslået flere forklaringer på dette fænomen, men der vides imidlertid ikke noget nøjagtigt om, hvilke årsagsforhold der er gyldige, og i hvilken grad de er det.

Alle intentioner har, som allerede nævnt, gennem de seneste år gået i regning af, at integrering er det rigtige, mens segregering skal undgås. Undersøgelsen rummer imidlertid flere eksempler på, at et segregeret skolemiljø har været en social fordel for eleverne, ligesom det fagligt har givet gode resultater. Det gælder for heldagstilbud for socialt- og emotionelt handicappede elever, det gælder for døve og for elever med svære talevanskeligheder, og det gælder for betydelige generelle indlæringsvanskeligheder samt for multihandicappede. Der er dog samtidig et eksempel på at en elev blev hjemtaget fra en specialinstitution og integreret med godt 10 timers ugentlig støtte, hvor eleven blomstrede op.

Alt i alt må erfaringerne fortolkes derhen, at man må advare mod, at der træffes mekaniske og standardiserede beslutninger om integration eller segregering.

Erfaringerne taler også, hvad der også allerede er nævnt, imod, at der i små kommuner etableres ikke specifikke segregerende tiltag som specialklasserækker, som fyldes op med allehånde typer af elever. Hvis man ikke vil benytte sig af amtslige tilbud, må man som det mindste være et antal af kommuner, som går sammen om at skabe rimeligt specialiserede tilbud.

PPR's rolle

De gældende regelsæt specificerer, hvad PPR's roller er. Der er en række "kan" opgaver, noget PPR kan tage sig af, men mest markante er "skal" opgaverne, der går ud på at foretage en vurdering af, hvilke typer og hvilket omfang en specialpædagogisk indsats skal have over for en elev, og denne vurdering kan skolelederen derefter bruge til at afgøre, hvad der skal sættes i værk. Dette regelsæt er oprindeligt ment som en objektiv vurdering, der skulle give en retssikkerhed for eleverne og deres forældre. Undersøgelsen viser da også, at der er to gennemgående temaer, når talen kommer på samarbejdet med PPR, kan-opgaverne og skal-opgaverne.

Tema 1. Kan-opgaverne

Det kan konstateres, at der på alle skoler er et ønske om at arbejde sammen med PPR. Det kan også konstateres, at der er en skridning i ønskerne i retning af, at det er kan-opgaverne, som skal prioriteres højt.

Det man først og fremmest ønsker, er konsultativ bistand. Man vil gerne, at psykologer, læsekonsulenter, eventuelle andre konsulenter samt talepædagog kommer på skolen med regelmæssige mellemrum. Dette sker også, men mange gange kunne man tænke sig, at frekvensen blev forøget, ligesom man gerne så, at den konsultative bistand kunne bevæge sig helt ud i klasserne, og ikke blot som det sker de fleste steder – over for skolelederen og specialundervisningslærerne (for psykologer og konsulents vedkommende).

Der er også en klar tendens til, at den specialisering af specialundervisningen, der er omtalt tidligere, betyder, at psykologen primært bruges over for AKT-problemer, mens konsulenterne anvendes i forbindelse med den faglige specialundervisning (først og fremmest læsekurserne). Psykologernes stilling som "overinstans" er dermed i nogen grad forsvundet. Visse steder har man heller ikke længere en ledende psykolog, men et team af psykologer og konsulenter, der ledes af en person med en helt anden faglighed.

Resultaterne må tolkes derhen, at PPR står over for en stor udfordring i at opprioritere kan-opgaverne, så man kan være vigtige forandringsagenter i de omstillingsprocesser på skolerne, der så klart tegner sig i interviewmaterialet. PPR må endvidere indgå i netværk, så der kan ske en udveksling af syn på og udvikling af såvel almenundervisning som specialundervisning, og sidst men ikke mindst ønsker skolerne, at PPR enhederne ikke bliver så små, at de ikke rummer en tilstrækkelig specialiseret ekspertise.

Tema 2. Skal-opgaverne

Skal-opgaverne ses klart - især på de skoler, der er længst fremme i omstillingsprocessen – at være noget, der ikke længere efterspørges. Skolerne oplever selv, at de er i stand til at træffe beslutninger om, hvilke elever der har behov for et læsekursus, ligesom de selv er i stand til at vurdere, hvor en særlig obs-indsats skal sættes ind, og man satser mere end nogensinde før på forebyggende indsatser. Der, hvor man fortsat følger regelsættet, er de steder, hvor der fra forvaltningsside stilles krav om, at det sker, eller det sker over for de elever, der har så sammensatte vanskeligheder, at en pædagogisk psykologisk vurdering anses for at være absolut nødvendig.

Når det gælder elever, der har brug for vidtgående specialundervisning, og hvor der skal træffes beslutning om en meget specialiseret indsats, måske lang væk fra elevens hjem, ønsker skolerne i alle tilfælde en grundig pædagogisk psykologisk undersøgelse, og det forventes, at PPR er i stand til at vurdere, hvilke konsekvenser vidtgående specialundervisning i et segregeret miljø har i forhold til en støttende indsats på distriktsskolen.

Politikerrollen

Der er i de undersøgte kommuner forskelle på, i hvilken grad politikerne spiller en rolle for specialundervisningsområdet. Forskellene er så klare, at der egentlig ikke er grund til at behandle dem tematisk, men blot at nævne, at der er to yderpunkter

I nogle kommuner har politikerne sat nogle rammer og mål for specialundervisningen. Dette kan gå fra lokale cirkulærebestemte forordninger til mere overordnede hensigtserklæringer om den rummelige skole.

Fra den cirkulærebestemte stil kan nævnes regler om, at der for elever, hvor læseudviklingen er mere end to år under niveau, bevilges et bestemt antal timer for et år ad gangen, hvorefter der foretages en revurdering, ligesom der er en opsamlingspulje, der kan benyttes, hvis elever ikke falder ind under andre bestemmelser.

I den rummelighedsorienterede stil har politikere besluttet, at man via fleksibilitet og holddannelse skal undgå udskillelse, og man har entreret med KVIS-programmet, med KL eller med Skole og Samfund og har arrangeret kurser for lærere og skolebestyrelser, af og til gennem CVU'er for at nå målet.

Andre kommuners kommunalpolitikere har ikke udmeldt nogle hensigtserklæringer for specialundervisningsområdet, hvad der synes at efterlade en vis rådvildhed på skolerne eller følelse af ligegyldighed – mens andre uargumenteret har besluttet, at puljen til specialundervisning skal skæres med et antal procent i 2004. Et sted har man nedsat en gruppe, der skal kulegrave området.

Forældrenes holdninger

Med hensyn til forældreholdninger kan der identificeres tre temaer, forældremodstand, forældretilfredshed og forældrekrav.

Tema 1. Forældremodstand

På flere skoler beretter man, at der er mødt forældremodstand mod, at deres børn skal have specialundervisning. Dette sker typisk, når man lærere fortæller, at deres børn ikke klarer sig godt nok i det faglige, eller at deres adfærd er problematisk, hvorfor man vil henvise børnene til pædagogisk psykologisk undersøgelse. Der kan dels være tale om en manglende erkendelse af problemerne, dels en modstand mod, at deres børn skal udpeges som noget anderledes og ringere. Ofte er der dog også en afvisning af, at barnet skal undersøges af en psykolog. De forældre, der fremviser denne holdning,

er typisk forældre med en moderat uddannelsesmæssig baggrund, men der kan også forekomme veluddannede forældre, som ikke gerne accepterer, at deres børn ikke klarer sig så godt, og som så efterfølgende begynder at overveje placering på en privatskole.

Det berettes også, at sådanne forældrereaktioner kommer sjældnere end tidligere, dels fordi en del forældre har ændret holdninger (som det afspejles i tema 3), dels fordi man søger at løse problemerne på andre måder (som afspejles i tema 2).

Tema 2. Forældretilfredshed

På mange skoler begynder det at blive normen, at man sætter tidligt ind med forebyggende foranstaltninger, der ikke kræver forældreinvolvering (fx holddannelse og tolærerordning) eller sætter ind med former, som forudgås af en orientering på et klasseforældremøde, hvor det er almindelig tilfredshed med, at skolen gør noget for børnene.

Når der sættes ind over for enkeltelever, sker det oftere og oftere i form af læsekurser, hvor udgangspunktet er, at en elev klarer sig under normen ved en læseprøve eller anden test, hvorefter der tages kontakt til forældrene med henblik på at etablere et kursustilbud til eleven. Der sker i den forbindelse som hovedregel det, at forældrene involveres stærkt i processen, evt. via en kontrakt, hvorved de får et medejerskab til afhjælpning af de vanskeligheder, der for forældrene er veldokumenterede.

Fremgangsmåden betyder ifølge skolerne, at forældrene oftest reagerer med taknemmelighed over for, at man ofrer ekstra ressourcer på deres barn, ligesom man er godt tilfreds med, at der er tale om en aftalt og tidsbegrænset indsats, der evalueres løbende og evt. indgår i en kontrakt. Formen opleves at være godt i takt med tidens traditioner – at man prøver at sætte ind inden det går helt galt, og at man i den forbindelse opstiller et kontraktligt forhold.

Tema 3. Forældrekrav

En ny tendens, der ikke er mødt ret mange gange tidligere, er at forældre henvender sig for at få ekstra hjælp til deres børn, og det behøver ikke nødvendigvis at være fordi børnene klarer sig dårligt, men det kan være for at børnene skal klare sig endnu bedre.

Forældreinteresse opleves almindeligvis særdeles positivt, og når interessen går over til at være et krav til skolen, opleves det som et fænomen, der kædes nøje sammen med den af lærere hyppigt anvendte betegnelse ”projektbørn”. Fænomenet opleves i særdeleshed at forekomme blandt veluddannede og velstillede forældre, der betragter skolens tilbud som offentlige serviceydelser, man berettiget kan stille krav til og om. De forekommer derfor også oftest på skoler, der ligger i socialt begunstigede områder, hvor man derefter gør en stor indsats for at begrænse kravene, hvor de ikke opleves som rimelige, bl.a. ved at henvise til, at børnene ikke klarer sig under normen, og at der i øvrigt skal være plads til en naturlig spredning i børns kompetencer.

Store krav mødes også fra veluddannede og velstillede forældre, hvis børn faktisk har handicap. Det være sig DAMP, Asberger, autisme, Downs syndrom, dysleksi (ordblindhed), hvor forældrene oftest har meldt sig ind i en forældreforening, der støtter familierne ved at give eksempler på ”best

practice” på området. Sådanne krav går i sagens natur oftest til de lokale PPR kontorer, til de amtslige rådgivninger og til de amtslige institutioner.

Hvordan man taler om børn med særlige behov

Undersøgelsens interview viser, at der er store forskelle på den måde, hvorpå man taler om børn med særlige behov. Tematisk kan man identificere en rummelighedsskabende og en udskillende sprogbrug.

Tema 1. Den rummelighedsskabende sprogbrug

I den rummelighedsskabende sprogbrug taler man på skolerne om styrkelse af kompetencer, om forudsætninger og potentialer. Der tales også om individuelle læseplaner, om logbøger og portefølger. Der tales om mangesidighed og om fleksibilitet og smidighed. Der tales om læringsrum – om hvad man kan gøre inden for de eksisterende rammer. Der tales også om samarbejde på tværs af dagpasning og skole og om læreres og pædagogers forskellige og vigtige kompetencer. Der tales om lærersamarbejde og om forældresamarbejde – der tales i det hele taget om fælleskab.

Når det angår adfærd, tales om omgangsformer og omgangstoner, om definition af acceptabel og ikke-acceptabel adfærd og om at lære at udvise ”pli”. Ord som respekt og disciplin høres også.

Når talen er om børnene med særlige behov, siger man fx ”børn med svære vilkår”.

Undervisningens organisering kaldes kurser, holdtimer, holddeling, holdlærer, ”miniklasser”, mentorordning, tutoring, lektiehjælp, træning.

Indsatsen fra PPR kaldes konsultativ bistand, supervision, rådgivning, vejledning, sparring, og der udformes funktionsbeskrivelser.

Tema 2. Den udskillende sprogbrug

I modsætningen til den rummelighedsskabende sprogbrug tales om henvisning, indstilling, funktionsnedsættelser, problemer, vanskeligheder, handicap.

Hvad adfærd angår tales om problemadfærd, kontaktforstyrrelser, koncentrationsvanskeligheder, adfærdsvanskeligheder.

Når der tales om børnene, kaldes de specialundervisningsbørn, vanskelige børn, og der bruges diagnoser, når de beskrives, helst med latinske betegnelser eller bogstavforkortelser – eksperternes sprogbrug.

Undervisningens organisering kaldes specialundervisning, klinikker, støttecentre, ekstraundervisning, specialklasser, specialskoler.

Indsatsen fra PPR kaldes visitation, diagnosticering, indstilling.

Hvad den kvalitative undersøgelse viser

Hvad ressourcestyring angår, tyder undersøgelsen klart på, at selvforvaltningsprincipper fremmer en varieret og fleksibel brug af ressourcerne, således at de tilpasses de lokale forhold og behov. Dette gælder såvel elevernes og klassernes individuelle behov som lærernes forskellige forudsætninger. Hvor dette sker, er det også muligt at indrette undervisningen, så den har en rummelighedsgrad og et indslag af forebyggende foranstaltninger, der giver en stærk reduktion af henvisningen til specialundervisning. Det er imidlertid værd at bemærke, at dette ikke er lig med besparelser, men at den ressource, der traditionelt henlægges til 20.1 specialundervisning, typisk i størrelsesordenen 7-12% af de samlede timeressourcer til skolerne, anvendes til rummeliggørelse via holddannelse i eller uden for klassen, sidstnævnte typisk i forbindelse med kortvarig intensiv træning af nøje specificerede færdigheder. Også holddannelse på tværs af klasser er en vigtig, om end sjældnere udnyttet mulighed for effektiv ressourceudnyttelse. Modsætningen, regelstyring, der er den traditionelle form, rummer mange elementer, som medfører stivhed og ineffektivitet, som enten ikke observeres eller ses igennem fingre med, fordi det ikke kan være anderledes.

Når man ser på tilbudsstrukturen i kommuner og amter (ud over holddannelse), ses der klare tendenser til, at tilbud, der oprettes, stort set altid bliver fyldt op – hvad der giver argumenter for at være restriktiv og tilbageholdende. Undersøgelsen peger dog på, at undladelse af overhovedet at etablere særtilbud imidlertid er endnu mere forkert, idet der er tydeligvis er en mindre gruppe elever, hvis behov bedst varetages i en segregeret foranstaltning (der i de bedste tilfælde har et vist fællesskab med andre elever på skolen). Alt kan altså ikke klares ved holddannelse eller enkeltintegration med støtte, specialklasser og specialskoler har også deres berettigelse.

Det kan konstateres, at der er en tendens til, at relativt små kommuner opretter specialklasser, der fyldes op med forskellige typer af elever, hvoraf en del er hjemtaget fra amtslige foranstaltninger. Dette er dog tydeligvis uhensigtsmæssigt i en række tilfælde, hvor nærhedsprincippet/afstandsprincippet er afgørende for et valg frem for en optimal pædagogisk løsning. Det ser ud til, at man mange steder er fanget i en "catch-22 situation", at kommunerne er for små til at rumme et passende fleksibelt og varieret tilbud, mens amterne er for store til, at der inden for en rimelig afstand er et passende og specialiseret tilbud. Endelig ses, at der ved alt for små enheder, er en fare for, at ekspertisen bliver udvandet eller ganske enkelt manglende.

Undersøgelsen viser, at der mange steder arbejdes med tiltag af forebyggende art, hvor der samtidig samarbejdes på tværs af sektorer og faggrænser. Det er i den forbindelse særdeles interessant, at man derved udnytter de særlige fagligheder, som er til stede, og at man også inden for folkeskolens rammer søger at fremme fagligheden. Dette sker dels ved at lærere underviser i et smallere bånd af år, dels ved at man søger og lykkes med at fremme det samarbejde mellem lærere, som undersøgelsen flere steder peger på væsentligheden af. Der er også meget som tyder på, at den specialisering af den specialpædagogiske indsats, der er fundet sted de seneste år, med på den ene side læsekompetence i fokus, på den anden side adfærd i fokus, er et godt skridt i den rigtige retning. Læsekompetencen ses som basis for læring i stort set alle fag, og en passende adfærd ses som en forudsætning for omgang og læring i situationer, hvor mange mennesker er til stede. Begge dele er derfor et "must". Endelig peger undersøgelsesresultaterne på, at planlægning, samarbejde mellem lærere, samarbejde med forældre og løbende intern evaluering i høj grad synes at være kilder til succes i det

pædagogiske arbejde. Dette optræder ikke som en decideret ny erkendelse, men netop den faste struktur synes at være en af de nøgler, der virkelig låser op.

PPR har fra de skolepsykologiske kontorers start i midten af 1930'erne haft rollen som en undersøgende og visiterende instans, der skulle sikre, at børn fik de tilbud, de havde ret til og behov for. Regelsættet eksisterer stadig, men den praksis, der klart ses at have udfoldet sig på skolerne med stigende intensitet de seneste 3-5 år, betyder, at der er behov for en kraftig ændring i retning af nye roller som konsulenter og sparringspartnere, der sikrer skolens rummelighed. Den individcentrerede rolle nedtones med undtagelse af de mest vanskelige problemstillinger, hvor der skal findes en løsning uden for den almindelige klasses rammer. Over for de andre elever, der blot lærer langsomme, har behov for en særlig intensiv træning over en periode, eller skal lære regler og rammer, er henvisning og indstilling ikke længere nødvendig, og indstillinger opleves at virke negativt over for forældre, ligesom den fører til diagnoser, der kan have en uheldig langtidseffekt. Det erkendes, at den kvalificerede lærer udmærket ved, hvor skoen trykker, og derfor kan sætte ind, hvis mulighederne (herunder ressourcen) er der, og PPR's mest frugtbare indsats opleves at være som observatør, sparringspartner, coach og konsulent. Den deling, der mange steder finder sted mellem på den ene side psykologens, på den anden side læsekonsulentens opgaver, opleves også at være frugtbar.

Politikerrollen ses klart at være vigtig. Politikerne kan stille mål for området, som igen sikrer en maksimal rummelighed. Forældresamarbejdet viser sig også at være vigtigt, men det ses som vigtigt at undgå, at forældre lykkes med at opnå særlig indsats over for børn, der ikke har særlige behov, men blot repræsenterer den almindelige bredde i forudsætninger og kunnen.

Endelig kan det klart ses at være vigtigt, at man bruger en sprogbrug, som sikrer rummelighed. Den kvalitative undersøgelse giver mange eksempler på, hvordan det kan gøres.

Konklusion

Den kvantitative del af undersøgelsen giver nogle forklaringer på forhold omkring specialundervisningen, hvoraf mange er ganske velkendte, først og fremmest at der er tale om udtryk for kommunale serviceniveauer, så et højt forbrug i normalundervisningen ikke skaber et mindsket niveau i specialundervisningen, eller omvendt, ligesom der ikke er objektive kriterier for, hvornår specialundervisning er nødvendig. Disse forhold kastes der også lys over i den kvalitative del af undersøgelsen. Dermed påhviler det også politikerne at sætte rammer for, hvor mange ressourcer der skal bruges.

Den kvantitative del af undersøgelsen rummer også fund, der ikke er umiddelbart forklarlige, først og fremmest at der er så store forskelle på henvisningsfrekvensen, dernæst at der er en tilbøjelighed til, at der er flest henviste på mindre skoler. På disse områder viser de kvalitative analyser virkeligt deres styrke. Lav henvisningsfrekvens betyder nemlig ikke, at der ikke sættes ind over for elever med vanskeligheder, men den betyder, at det gøres på en forebyggende, foregribende og effektiv måde - at der med andre ord er skabt øget rummelighed for de ressourcer, der andre steder bruges til en mere konventionel indsats. At mindre skoler er mest tilbøjelige til at anvende en traditionel indsats skyldes, at man sjældent vil råde over samme specialpædagogiske ekspertise, ligesom størrelsen alene begrænser mulighederne for en tidlig og fleksibel samt varieret indsats. Politikerne har derfor en vigtig rolle som dem, der sætter vejen for, om man ønsker rummelighed frem for den traditionelle indsats, idet det skal præciseres, at en rummelig skole ikke ifølge undersøgelsen er mindre ressourcekrævende end en skole, hvor specialundervisningen bruges som differentieringsinstrument..

Den kvantitative del fortæller, at der ikke er en direkte relation mellem 20.1 og 20.2 områderne, mens den kvalitative del viser, at der er forskelle, som primært udspringer af nærhed, traditioner og økonomi, mens pædagogiske hensyn let bliver mere sekundære. Der er næppe tvivl om, at små kommuner må arbejde sammen om at skabe passende tilbud og muligheder, og at man fra den nuværende amtslige specialundervisning må støtte med sin ekspertise.

Samarbejdets betydning har en stor plads i resultaterne fra de kvalitative analyser. Der bør skabes lærersamarbejde i selvstyrende team. Professionaliseringen skal styrkes og rummeligheden sikres ved, at der på skolerne er lærere, som er eksperter med hensyn til social træning og med hensyn til læseindlæring samt almene specialpædagogiske principper, så disse lærere kan virke som konsulenter og trænere over for deres kolleger, hvad der bør være en del af den almindelige personaleudvikling på skolerne. Forældresamarbejdet omkring børns læring, både den faglige og den sociale, er også vigtig, specielt over for de elever, der har særlige behov. Skriftlighed omkring planlægning og løbende intern evaluering viser sig også at være vigtig.

Det er også vigtigt, at sprogbrugen skaber rummelighed, og man kunne starte med af afskaffe begrebet specialundervisning om de former for aktiviteter, der er rummelighedsskabende for de almindelige klasser. Holddeling er ikke specialundervisning. At to eller flere lærere deler opgaverne omkring en større gruppe børns undervisning er heller ikke specialundervisning. At en elev eller nogle elever i et kortere tidsrum undervises intenst af en lærer er heller ikke specialundervisning. At en erfaren lærer observerer aktiviteterne i en klasse eller overtager undervisningen mens klassens almindelige lærer observerer er heller ikke specialundervisning. Alle disse former for organisering af de pædagogiske arbejde er differentieret undervisning, som tager højde for elevers forskelligheder, og som i øvrigt bygger på specialpædagogisk viden og erfaring.

Specialundervisning bør fremover være et begreb, der dækker en undervisning, der er kvalitativt anderledes, som trækker på helt særlige materialer, helt særlige metoder og helt særlige kommunikationshjælpemidler, som kræver en grundig undersøgelse af elevens forudsætninger og potentialer inden den sættes i værk. Specialundervisning vil derefter være noget, der rettes mod nogle få elever fra 2 til højst 5%. De andre elevers særlige behov klares i den rummelige skoles almindelige differentierede undervisning. Tilsvarende må PPR's rolle ændres, så de konsultative og rådgivende opgaver over for skolerne (og daginstitutionerne) og deres personale kommer mere i fokus, og den undersøgende og visiterende rolle bliver forbeholdt de elever, der skal have specialundervisningen.

Ovennævnte betyder ikke, at specialpædagogik som et begreb overflødiggøres, tværtimod. Den moderne definition på specialpædagogik bliver, at det er betegnelsen for en pædagogisk virksomhed, der sættes ind for at forhindre en udgrænsning af individer eller grupper af individer på grund af disses forskelligheder. Målet er at tage hensyn eller ligefrem udnytte menneskelige forskelligheder. Når dette mål er opnået, har vi den rummelige, inkluderende skole – skolen for alle.

Referencer

- Bendtsen, E., Caspersen, L., Egelund, N., Grau-Hansen, H., Lausten, G., Rask, P., Skovgaard, L og Simonsen, T.: *Specialundervisningen i Sønderjyllands Amt*, Aabenraa, Sønderjyllands Amt, 1984.
- Dalen, M.: *Søkelys på tolærersystemet*. Oslo, Universitetsforlaget, 1984.
- Egelund, N. & Hansen, K.F.: *Urolige elever i folkeskolens almindelige klasser*. København, Undervisningsministeriet, 1997.
- Egelund, N., Kruuse, E., Laursen, J. & Nielsen, M.R.: *Forholdet mellem normal- og specialundervisningen – et paradoks? I: Rapport fra 17. Nordiske Konference om Specialundervisning*. København, Undervisningsministeriet, 1984.
- Hvid, T.: *Specialundervisning – udvej eller vildvej*. København, Gyldendal, 1982.
- Kruuse, E., & Egelund, N.: *Klassekvotient og specialundervisning*. Hørsholm, Pædagogisk Psykologisk Forlag, 1981.
- Persson, B.: *Åtgärdsprogram i grundskolan. Förekomst, innehåll och användning*. Göteborgs Universitet, 2002.
- Rasmussen, E.W.: Er specialundervisningen gået for vidt? *Budget Nyt*. Nr 3. August 2002.
- Skrtic, T.: *Behind special education. A critical analysis of professional culture and school organization*. Denver, Colorado, Love Publishing, 1991.
- Skårbrevik, K.J.: *Specialpedagogiske tiltak på dagsorden*. Volda. Møreforskning, 1996.
- Undervisningsministeriet: *Skolepsykologisk rådgivning og specialundervisning 1980/81*. København, Undervisningsministeriet, 1983.
- Undervisningsministeriet: *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i folkeskolen 1984/85, 1985/86 og 1986/87*. København, Undervisningsministeriet, 1989.
- Undervisningsministeriet: *Specialundervisning i tal. Småbørn og skoleelever 1993/94 samt 1994/95*. København, Undervisningsministeriet, 1997.