

Tidligere chefpsykolog
Ole Hansen
Taastrupvej 11
8382 Hinnerup

bilag 4
(side 1-15)

Casestudy over den vidtgående specialundervisning i to regioner – april 2003

En kvalitativ undersøgelse

De interviewede regioner, kommuner og amter er anonymiseret.
--

Indholdsfortegnelse.

Den stillede opgave	03
Konklusioner	03
Perspektiver i forhold til rummelighed	04
Historik omkring vidtgående specialundervisning	04
Fremme af den pædagogiske rummelighed	06
Den rummelige folkeskole	06
Specialpædagogiske dilemmaer	07
Case study metoden	08
Forløb og fællestræk	09
Uafklarede problemstillinger	09
Hvad fortæller de store kommuner	10
Hvad fortæller de små kommuner	10
Hvad fortæller amtskommunerne	10
Hvad er bestemmende for udviklingen ?	11
Henvisningsadfærd	12
Fællestræk og forskelle	12
Tendenser for alle 6 cases	14
Indflydelse af sprogbrugen	14
Udvalgte temaer, som blev tydelige under case study	14
Til overvejelse	15
Referencer	16
Interview guide	17

Den stillede opgave.

Formålet med dette case-study er at bidrage med afdækningen af de karakteristika, som former et rummeligt skolevæsen, herunder de samarbejds-linjer, som tegner indsatsen vedrørende vidtgående specialundervisning mellem amt og kommune.

En amtskommune med høj henvisningsfrekvens af elever til vidtgående specialundervisning indeholder en stor kommune (regionens 'metropol') med høj frekvens og en lille kommune med lav henvisningsfrekvens.

En anden amtskommune har lav henvisningsfrekvens af elever til vidtgående specialundervisning. Det samme har regionens 'metropol', mens en lille kommune har regionens højeste henvisningsfrekvens.

Hvorfor nu disse forskelle? Kan der peges på indikatorer, som kan forklare forskellene? Eller er det muligt på anden vis at forstå, hvorfor forholdene tegner sig, som de gør? Hvordan ser de interviewede på forholdene – finder de forklaringer?

I dette study, som er af en meget beskeden størrelse, rettes fokus på dialog og samarbejde mellem kommuner og amt med udgangspunkt i de kommunale ønsker, mål og visioner samt amtskommunens adfærd for at støtte processerne hen mod en øget rummelighed og en nedbringelse af væksten i henvisningerne til vidtgående specialundervisning.

Perspektiverne og indbyggede dilemmaer sættes i relation til forskernes forklaringer på de selv samme fænomener.

Konklusioner

Det relativt beskedne materiale danner en spinkel baggrund for generelle konklusioner.

Der er i det anvendte undersøgelsesdesign imidlertid inddraget øvrig viden om lovgivningen for folkeskolen, om udviklingen på specialundervisningens område og om forskningsresultater.

Alt dette giver anledning til konkluderende at pege på følgende forhold, som bliver sat i relief af undersøgelsens faktuelle problemstillinger:

- Nye diagnoser og dertil knyttet oprettelse af segregerede undervisningsformer er med til at øge henvisningsfrekvensen.
- Denne enerti medfører, at der bliver stærk fokus på specialundervisning som en løsning på behovet for specialpædagogisk bistand.
- Der er tendenser til, at der opstår en 'industri', hvor en kommune opretter samme tilbud, som amtet havde, og hvor økonomisk gevinst bliver en hovedprioritet, selv om det også er et 'tilbud'.
- Risikoen er, at dette tilbud altid bliver brugt og ofte fyldt op ('stærkaseffekten') frem for at finde fleksible, alternative, lokale løsninger, der hver eleven befinder sig.
- PPR-enhederne er ofte enten atomiserede - og derved mindre slagkraftige - eller deres funktion begrænset til 'diagnosticering' eller opgaver uden for skolen.

Desuden giver undersøgelsen anledning til at pege på følgende fremadrettede initiativer med udgangspunkt i disse problemstillinger:

- Amtet kan nedtone sit tilbud om specialundervisning under segregerede former, udvikle nye tilbud med et inkluderende sigte og derved samtidig spare på 'det specielle'.

- Sådanne tilbud kan fx bestå i, at amtet tilbyder rådgivning og vejledning til kommunerne med fokus på specialpædagogisk viden og knowhow anvendt i en inkluderende undervisning.
- Både amter og kommuner må forlade diagnoserne som grundlag for de pædagogiske og organisatoriske løsninger.
- Både amter og kommuner må vælge 'det demokratiske deltagerperspektiv' som udgangspunkt for de pædagogiske visioner om en inkluderende skole.
- PPR - som den rådgivningsinstitution der er placeret midt i skolens dagligdag - skal blive til en reel medspiller i udviklingen af den inkluderende skole ved at formidle værdier, ideer, viden og knowhow.

Perspektivering af undersøgelsen og konklusionerne i forhold til rummelighed:

De anførte fremadrettede initiativer er alle udtryk for ændringer i en retning, der har dækning i den aktuelle lovgivning. Dertil kan man føje, at det demokratiske deltagerperspektiv er den indfaldsvinkel og det 'værktøj', der kan bruges til at fremme kommunikation og samarbejde om at skabe konsensus om værdier og idegrundlag.

Ud fra det foreliggende case-study kunne man måske tillægge frekvensen af klagesager i forhold til §20.2-frekvensen en gyldighed som indikator for rummelighed, idet dette forhold i den ene region kunne tolkes som frugten af en regional kultur, hvor det demokratiske deltagerperspektiv er højt prioriteret med en høj indikatorværdi, i modsætning til den anden region med en lav indikatorværdi ?

Det historiske problem for dem, der var anderledes, og for specialundervisningen, har været manglen på deltagerindflydelse. Den problematik har vi løst på mange andre samfundsområder, men for børn og unge med behov for specialpædagogisk bistand er der et efterslæb.

Ud fra en humanistisk og demokratisk tankegang handler det om at gøre disse børn og unge til medspillere i deres eget liv, der hvor de befinder sig - uanset diagnoser. Det er det, der er formålet med specialpædagogisk bistand, som ud fra et sådant tankesæt vil komme til udtryk som 'specialpædagogik', defineret som anvendt viden og knowhow i den inkluderende undervisning.

Det demokratiske deltagerperspektiv involverer alle aktører: elever, forældre, lærere, rådgivere, administratorer, politikere og samfundet som helhed.

Historik omkring vidtgående specialundervisning.

Undervisningsministeriet har som følge af de nye bestemmelser i lov nr. 485 af 31. maj 2000 (ændret opgavefordeling vedr. den vidtgående specialundervisning), jf. lovbekendtgørelse 730 af 21. juli 2000, ændret reglerne om folkeskolens specialundervisning med virkning fra 1. august 2000. De nye regler er indeholdt i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand.

Baggrunden for lovændringen er, at der i 1990 blev nedsat et landsudvalg vedrørende den vidtgående specialundervisning. Under henvisning til bl.a. en række forsøg vedr. hel eller delvis udlægning af denne undervisning fra amter til kommuner afgav udvalget i november 1996 en indstilling til undervisningsministeren. Indstillingen var tiltrådt af alle udvalgets medlemmer med undtagelse

se af De Samvirkende Invalideorganisationer.
Den indeholdt følgende 6 hovedpunkter:

1. Visitationskompetencen overgår til kommunerne. Kommunen træffer beslutning om, hvorvidt et barn skal være omfattet af vidtgående specialundervisning.

Amtskommunerne træffer beslutning om den konkrete foranstaltning og undervisningstilbudet.

Amtskommunerne har ansvaret for specialskoletilbud, center/specialklasse-tilbud, specialrådgivning samt for lands- og landsdelsdækkende institutioner.

Denne løsning indebærer, at der skal etableres en dialog og et tæt samarbejde mellem kommunerne i amtet og amtskommunen, ligesom der må videreudvikles generelle – formaliserede – samarbejdsmodeller, hvor såvel amtskommunale som kommunale instanser og forældre inddrages.

2. Det kommunale takstbeløb hæves.
3. Klageadgang gives alene til forældre og forældremyndighedsindehavere.
4. Der skal fortsat være en mulighed for lokale og regionale forsøg.
5. Kvaliteten i den vidtgående specialundervisning skal præciseres og styrkes. Landsudvalget udarbejder principper og kriterier, der er nødvendige forudsætninger for kvalitet i specialundervisningen. Endelig tages der skridt til et kvalitetsudviklingsprogram, der bl.a. sigter mod udvikling af den pædagogisk-psykologiske rådgivning, indholdet i og organiseringen af den vidtgående specialundervisning, samarbejdsmodeller mellem amter og kommuner m.v.

6. Såvel centralt som regionalt nedsættes udvalg med henblik på at sikre dialogen og følge udviklingen. I de regionale udvalg skal der på politisk niveau fx ske en drøftelse af den regionale udvikling.

Med Betænkning nr. 1366 om fordelingen af opgaver i den offentlige sektor har Opgavekommissionen i december 1998 anbefalet, at Landsudvalgets indstilling fra 1996 gennemføres.

Forslaget til nyordning af den vidtgående specialundervisning blev af Opgavekommissionen især begrundet med:

- at tilrettelæggelsen af specialundervisningen bør foretages så tæt på det enkelte barn som muligt med udgangspunkt i barnets og familiens nærmiljø, og at det samtidig hermed bør sikres, at kvaliteten i specialundervisningstilbudet fastholdes,
- at det er væsentligt, at elever med behov for vidtgående specialundervisning så vidt muligt kan forblive i det almindelige folkeskolesystem for herigennem at kunne fastholde kontakten til andre børn og unge i deres lokalområde,
- at kommunerne under forskellige driftsformer i praksis varetager undervisningen af over halvdelen af de elever, der modtager vidtgående specialundervisning. Placeringen af ansvaret for alle former for vidtgående specialundervisning hos amtskommunerne nødvendiggør derfor en betydelig administrativ koordinering mellem kommunerne og amtskommunerne i de enkelte sager, ligesom sikring af sammenhæng til den øvrige kommunale indsats – først og fremmest på det sociale område – vanskeliggøres. Endelig kan det nuværende takstniveau virke hæmmende på udviklingen af nye lokalt baserede tilbud til denne elevgruppe,

- at der er et behov for specialtilbud og specialrådgivning samt for lands- og landsdelsdækkende institutioner, som det ikke vil være økonomisk og fagligt forsvarligt at udlægge til kommunerne, idet de fleste kommuner ikke vil have den fornødne bæredygtighed til at løse disse opgaver selv,
- at der skal være et økonomisk sikkerhedsnet under den lille kommune, hvis der forekommer særligt mange svært handicappede børn.

I regeringens aftaler med Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening fra den 11. juni 1999 om bl.a. amternes og kommunernes økonomi i 2000 indgår, at disse principper er gennemført med virkning fra skoleåret 2000/2001.

I forbindelse med lovens endelige vedtagelse blev det besluttet, at bestemmelserne om den nye ordning vedrørende specialundervisning og specialpædagogisk bistand tages op til revision senest i folketingsåret 2004/05. Der vil blive foretaget såvel løbende som afsluttende evaluering efter 3 år. Det vil sige efter skoleåret 2002/03. Danmarks Evalueringsinstitut - EVA er i gang med den nationale evaluering af lovændringerne.

I tilslutning til lovændringen blev det besluttet at iværksætte et udviklingsprogram (KVIS) bestående af følgende centralt fastlagte temaer:

- Individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen
- Forældre-skolesamarbejde
- Skoleindretning og undervisningsmidler
- Leder- og lærer kvalifikationer
- Overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse
- Samordnet indsats skole-fritid
- Småbørn
- Ansvars- og opgavefordeling, formidling af viden

Fremme af den pædagogiske rummelighed i den almindelige undervisning.

Den ændrede opgavefordeling mellem amter og kommuner vedrørende den vidtgående specialundervisning tager altså sigte på, at elever skal undervises så tæt på deres nærmiljø som muligt.

En fælles folkeskole for alle elever er en udfordring, som kræver et kontinuerligt arbejde med at øge den pædagogiske rummelighed i den almindelige undervisning og dermed begrænse udskillelsen af elever begrundet i deres særlige behov og forudsætninger.

Udgangspunktet for, at folkeskolen kan rumme udfordringer for alle elever, er kravene om:

- tilpasning af undervisningen så den rummer udfordringer og opgaver, der svarer til elevernes behov og forudsætninger,
- medtænkning af fagenes progression (klare mål og bindende trinmål),
- hensyntagen til folkeskolens værdier (elevernes alsidige udvikling og trivsel),
- vekselvirkning mellem de enkelte fags erkendelses- og arbejdsformer (faglighed) og tværgående emner og problemstillinger (tværfaglighed) samt anvendelse af it.

Den rummelige folkeskole.

Skolens ledelse må på baggrund af ovenstående skabe sådanne rammer for den almindelige undervisning, at centrum for planlægningen bliver elevernes potentiale, kompetencer og læreprocesser med et indhold og en organisering af undervisningen, der giver oplevelser og udfordringer for alle elever. Vi må derfor bryde med den kendte specialpædagogiske adfærd med redegørelser, testninger, fejlsøgninger, diagnoser, kompensationer og klientgørelse. I dette felt finder vi veje mod den rummelige folkeskole.

Specialpædagogiske dilemmaer.

1. Den kompensatoriske løsning bygger på, at man skal give den enkelte elev mulighed for at fungere ved 'tilsætning' af ekstra ressourcer gennem en individuel tilrettelagt plan for undervisning. Dette for at 'forstærke' elevens svage sider.

Dette forudsætter, at man stiller en diagnose på eleven, at man kortlægger stærke og svage sider og opbygger en undervisning, som primært retter sig mod de svage sider.

Idealmålet er, at man derved kan løfte eleven til et niveau, hvor andre jævnaldrende elever befinder sig. Senere skal eleven så kunne indgå i den almene undervisning og følge denne.

Forskningen (Haug 1998 og Egelund 2003) stiller imidlertid spørgsmål ved diagnosen sikkerhed og forestillingen om, at der er sammenhæng mellem diagnose og den undervisning, som eleven behøver.

Erfaringerne viser, at elever som har relativt store indlæringsproblemer sjældent overvinder det kundskabsbrist, som er årsagen til, at de får specialundervisning. Endnu sjældnere forekommer det, at elever kommer op på samme niveau som klassekammeraterne.

Den kompensatoriske løsning holder altså ikke, hvad den lover. Elever efterlades meget ofte i en stigmatiseret og marginaliseret position resten af deres skolegang med de følger på langt sigt, som dette kan føre med sig.

En større svensk undersøgelse (Sonander m.fl., 1993) viser, at elever, som ikke bliver diagnosticeret (og dermed undgår di-

agnosestemplingen) klarer sig bedre i skolen og efterfølgende arbejdsliv end elever med tilsvarende vanskeligheder, der bliver defineret og diagnosticeret som elever med behov for specialundervisning.

Et par norske forskere har interviewet voksne, der fik specialundervisning som børn. Deres oplevelser er ganske skræmmende, og flere af dem er mærket for livet (Skaalvik, 1994).

De norske forskere foreslår en anden variant af det kompensatoriske princip, nemlig den, hvor eleven selv får lov til at vælge mellem alternativer, som han eller hun finder bedst.

Ideen er, at et meningsfyldt valg altid vil indebære, at eleven søger det, som er bedst for eleven selv.

Specialundervisningen i Danmark kan for størstedelen henføres til 'den kompensatoriske løsning'.

Under denne løsning finder vi en systemadfærd der fremmer diagnoser, visitationer, specialundervisning og segregering.

2. Det demokratiske deltagerperspektiv betyder, at alle grupper af elever går i samme skole, og der forhandles om, hvad der skal ske. Dette formindsker afstanden mellem eleverne eller forskellige grupperinger af elever samt understøtter et friere og mere åbent kendskab til forskelligheder. Forståelsen af dette perspektiv tager udgangspunkt i, at viden og kundskab ikke kan udvikles uberørt af der sociale sammenhæng, position og interesse – man kan sige, at man erstatter et subjektivt syn på kundskab med et objektivt syn. (Helldin, 2002 og Haug, 1998)

Man kan ikke længere tage for givet, at en sag, som af nogle opleves på en bestemt

måde, opleves på samme måde af andre. For at opnå samme rettigheder og muligheder må man behandles forskelligt.

Skolens opgaver bliver at arbejde gennem planer, som dels fastholder givne samfundsmål gennem tilpasning af undervisningen til den enkelte ved hjælp af differentiering og aktiv deltagelse på egne præmisser.

Målet er ikke at kompensere, så den 'afvigende' elev optræder 'normalt'; men skolen

skal gennem sin adfærd demonstrere og vise de forskellige variationer og behov, som består på et givet tidspunkt. Skolens værdisæt knytter sig til anderledeshed, forskellighed og heterogenitet.

Under dette perspektiv finder vi bestræbelserne om integrering, inkludering, vægtning af relationsarbejde og øget rummelighed.

Oversigt over de 6 cases.

Region A	6 – 16 årige	Antal elever i vidtgående specialundervisning 1.09.02.	§ 20.2 frekvens = %	Bemærkninger
Stor kommune	22740	500	2.20	Stor kommune – høj frekvens.
Lille kommune	2454	33	1.34	Lille kommune – lav frekvens.
Amtskommunen	63602	1078	1.69	Spredning i regionen 3.04% - 0.70%
Antal klagesager fra regionen i 2002		Klagesager i 2002: 12	Frekvens 1.1	Et udtryk for <i>kulturen</i> på området ?

Region B	6 – 16 årige	Antal elever i vidtgående specialundervisning 1.09.02.	§ 20.2 frekvens = %	Bemærkninger
Stor kommune	35783	400	1.12	Stor kommune – lav frekvens.
Lille kommune	1575	33	2.10	Lille kommune – høj frekvens.
Amtskommunen	77063	964	1.25	Spredning i regionen 2.10% - 0.48%
Antal klagesager fra regionen i 2002		Klagesager i 2002: 2	Frekvens 0.2	Et udtryk for <i>kulturen</i> på området ?

Den anvendte case – study metode.

Fire kommuner og to amtskommuner er besøgt. Alle udvalgt efter Indenrigsministeriets opgørelser over kommuners henvisningsfrekvens af elever

til vidtgående specialundervisning (§20.2) fordelt efter betalingskommune pr. 1. september 2002.

Ud fra et sæt af spørgsmål blev der foretaget et interview med den person (eller de personer), som tegner billedet og har fået tillagt bemyndigelse til at henvise til vidtgående specialundervisning subsidiært til at finde stedet, hvor undervisningen skal foregå.

Spørgemanual er aftrykt sidst i denne rapport.

Der indgår ikke andre statistiske baggrundsinformationer til belysning af problemfeltet end dem, der er aftrykt i ovenstående skema.

Forløb og fællestræk fra interviewrunderne.

Der er foretaget otte interview. Alle de adspurgte har haft bemyndigelse til at træffe beslutninger omkring de forhold, som er relevante for de nødvendige beslutninger set fra henholdsvis kommune og amtskommune. Typisk har det været en kommunal afdelingschef eller kommunal leder af PPR, kontorchef eller afdelingsleder for den amtskommunale specialundervisning.

Alle har beredvilligt ryddet kalenderen for at medvirke ved opgaven – og samarbejdsevnen har være utrolig høj. Fælles for alle deltagerne har været et højt engagement samt forundring over, at der tilsyneladende stadigvæk sker en vækst af henvisninger til den vidtgående specialundervisning. Dette til trods for at alle er enige i, at denne vækst bør formindskes eller stoppes.

En fælles forklaring rettes mod det aftalte takstbeløb, hvori der tilsyneladende ikke findes et relevant økonomisk incitament til at fremme den ønskede politiske udvikling mod øget rummelighed og undervisning så tæt ved hjem og skole som muligt.

Alle de adspurgte finder beløbsrammen på 176.000 sat for lavt og kompromisset ude af trit med de faktiske forhold. Man finder således ikke

et økonomiske incitament inden for det aftalte kompromis.

Takstbeløbet foreslås ændret til et sted mellem 220.000 kr. og 350.000 kr.

Et andet fællestræk er, at kommunerne synes, at amtskommunen har haft sværere ved at vænne sig til den nye rolle, hvorimod amtskommunen synes, at kommunerne ikke altid løser den nye opgave med den ønskede kvalitet.

Uafklarede problemstillinger.

Der findes stadigvæk uafklarede spørgsmål, som kan henføres til det første punkt i Landsudvalgets seks punkter:

Visitationskompetencen overgår til kommunerne, hvilket betyder, at kommunen træffer beslutning om, hvorvidt et barn skal være omfattet af vidtgående specialundervisning.

Spørgsmål opfanget under interview: 'Er det for eksempel rimeligt, at de (kommuner) beslutter at henvise til vidtgående specialundervisning, uden at vi (amtskommunen) på forhånd bliver varskoet?'

Amtskommunerne træffer beslutning om den konkrete foranstaltning og undervisningstilbudet.

Spørgsmål opfanget under interview: 'Betyder det for eksempel, at vi (en lille kommune) kan oprette eget tilbud og så være sikre på, at amtskommunen henviser hertil?'

Amtskommunerne har ansvaret for specialskoletilbud, center/specialklassetilbud, specialrådgivning samt for lands- og landsdelsdækkende institutioner.

Spørgsmål opfanget under interview: 'Betyder dette, at Amtskommunen kan oprette de tilbud, som den skønner nødvendige uden først at rådføre sig med os (kommunerne)?'

Der synes i høj grad at være brug for at få sat fokus på en nødvendige dialog for at fremme et tæt samarbejde mellem kommunerne i amtet og amtskommunen. Ligesom der må videreudvikles generelle – formaliserede – samarbejdsmodeller, hvor såvel amtskommunale som kommunale instanser og forældre inddrages.

Problemfelder.

1. Hvad fortæller de store kommuner ?

Store kommuner fortæller samstemmende, at de selv er i stand til at løse opgaverne omkring den vidtgående specialundervisning. De er ikke fremmede over for en entreprenørmodel, hvor de løser opgaverne for nabokommuner eller opgaver i regionen. De råder over eller vil kunne opbygge den nødvendige faglige bredde.

Fælles for de to store kommuner er et bevidst valg af strategi i forbindelse med funktioner udgående fra PPR. Her vægtes det arbejde, der er rettet mod undervisningens relationelle aspekter. For den ene gør det sig gældende, at PPR gennem længere tid har været 'atomiseret', men nu er på vej til nyorganisering med udgangspunkt i folkeskolens ansvarsområde.

Fælles for begge 'storkommuner' er, at den enkelte folkeskole styrer specialundervisningen ud fra en rammebevilling. En af kommunerne har således en overordnet strategi for, hvorledes og hvornår den enkelte skole får det totale budget tildelt, herunder et totalt 'ophør' med henvisninger til specialundervisningen efter folkeskolelovens §20.1.

Dagsordenen er, at alle folkeskoler får en pengesum og derudfra skal lave 'god skole' i henhold til den lokalpolitiske dagsorden.

De store kommuner gør sig i øvrigt til talsmænd for, at amternes opgaver i forbindelse med vidtgående specialundervisning kan ophøre, idet man kan se en mulighed for at dri-

ve specialskolesystemer gennem køb og salg i et samarbejde med nabokommuner.

2. Hvad fortæller de små kommuner ?

De små kommune adskiller sig fra hinanden – i den ene tager PPR-funktionen afsæt i den sociale forvaltning – i den anden er embedsmandsstaben med den relevante kompetence netop er blevet fyret, så overblikket over området mangler stort set.

De to små kommuner har tilsyneladende valgt forskellige former for dialog og samarbejde med amtskommunen. Den ene opretter selvstændige tilbud i økonomiklassen over takstbeløbet – og henviser alle i tilbuddet til amtskommunen, mens den anden indgår i en samarbejdsmodel som entreprenør og løser derigennem opgaver for amtet.

For den ene kommunes vedkommende er der indbygget konflikt og mangel på ressourcer – mens den anden oplever samarbejde og øgning af skolens økonomiske ramme.

De to små kommuner er optaget af at 'styre' PPR-funktionerne og har eller er i færd med at oprette kontraktstyring på området. Arbejdet fra PPR er i den lille kommune med høj frekvens organiseret i et kommunalt fællesskab. Her er arbejdet gennem kontraktstyring præget af bestillinger i form af undersøgelser, vurderinger, diagnoser og faktisk arbejde. Mens den anden lille kommune med lav frekvens på området har sig egen PPR. Her præges arbejdet af en refleksion over, hvordan kontraktstyringsterminologiens 'produkter', 'ydelser', krav og modkrav vil kunne komme til at hæmme PPR's arbejde mod en øget rummelighed blandt skolens lærerteam.

3. Hvad fortæller amtskommunerne ?

Den politiske dagsorden opleves sat af kommunerne ud fra økonomiske hensyn; men amtskommunens interne politiske målsætning

ger opleves knyttet til et ønske om ikke at have ventelister. Amtskommunerne ønsker samstemmende at kvalificere de tilbud, som kommunerne ønsker skal opstå. Nogle kommuner har planer for området, mens andre opleves at handle fra 'hånd til mund' i er uprioriteret rækkefølge.

De kommuner, som tager elever hjem fra de amtskommunale tilbud midt i et skoleforløb, får vanskeligheder med at forklare dette for forældre, som har vænnet sig til det specialpædagogiske miljø. Anderledes forholder det sig, når nye elever skal begynde i det kommunale tilbud.

Strategien for den ene amtskommune bygger på at kunne tilbyde et meget tydeligt, velorganiseret og topbemandet specialundervisningstilbud på specialskoler, mens den anden amtskommune nedprioriterer specialskolens tilbud. Begge steder dog ud fra samme ønske om at sætte kvaliteten i højsædet. Men der hvor den ene kan fremvise fysisk gode steder, så har den anden en strategi, der handler om at kunne tilbyde et 'fysisk' sted, som ikke springer i øjnene.

Begge amter påpeger, at den stigning i henvisningerne, som ses, i høj grad hænger sammen med adfærdsproblematikken og diagnosesætningen. De fremhæver her samstemmende det ansvar, som ligger på den kommunale PPR.

I den ene region er den kommunale PPR 'atomiseret'. Forbund er gennem 1990'erne blevet opløst. Mange små kommuner har en enkelt psykolog, som ikke alene magter den pædagogiske omstilling, som rummelighed kræver.

I den anden region har de fleste kommunale PPR-fællesskaber 'overlevet' og eksisterer stadig med en tværfaglig tyngde, der skaber grobund for en omstilling.

I denne region afholdes kontaktmøder mellem amtskommunens PPR og de kommunale PPR-enheder 4 – 6 gange årligt.

Typiske forhold – hvad er bestemmende for udviklingen ?

Amt 1: Forkærlighed for 'centrale løsninger' og stor forståelse for kompensatoriske principper inden for specialundervisningen. Amtskommunen tog for år tilbage initiativ til oprettelse af et EU-støttet agentur for sammenligninger mellem landenes specialundervisning. Et fællesskabsinitiativ, som spreder informationer hovedsageligt på baggrund af de kompensatoriske principper, som er fremherskende i de fleste dele af EU og nogle af EØS-landene.

Amt 2: Historisk tradition for integration og inkludering. Decentrale løsninger om integration af udviklingshæmmede i skole og samfund blev lanceret gennem Folketingets Integrationsprojekt no. 1 fra 1979 – 81. Et skoleudviklingsprojekt om udviklingen af 'Skolen for Alle'.

En tradition, som blev båret frem af personligheder og 'fyrstårne' gennem 80'erne og 90'erne's skoleudvikling. Projektet blev banebrydende i forståelsen for den nordiske model for integration gennem inkluderende undervisning (Egelund 2003)

I begge regioner findes amtskommunale initiativer, som virker opsøgende i forbindelse med kommunens henvisning til vidtgående specialundervisning.

Det ene amt har oprettet 'et rejsehold', mens det anden har et flerkommunalt projekt, der kaldes 'Tæt ved'.

'Ildsjælene' er en gruppe eksperter fra amtskommunens PPR-funktion, der på eget initiativ eller efter bestilling rådgiver kommunen. 'Ildsjælene' skaber i nogen grad arbejde for sig selv og virker som en faktor, der på sigt hæmmer rummeligheden.

"Ildsjælenes' engagement, strategi og initiativer spiller i nogen grad forstyrrende ind i det kommunale engagement på området.

'Tæt ved' er et net mellem amtskommunen og selvformulerende kommunale udviklingsprojekter. Der er for tiden 24 ud af 27 deltagende kommuner. Delprojekterne er forskellige; men fælles for dem er et ønske om at øge rummeligheden. 'Tæt ved' projektet tilbyder deltagende kommuner en konsultativ assistance samt sikrer en professionel evaluering og formidling.

Både 'Ildsjælene' og 'Tæt ved' har en beskrevet målsætning om at øge kvalitet og fremme rummelighed.

For begge projekter gælder, at 'projekt-ejeren' – den enkelte amtskommune ser både 'Rejsehold' og 'Tæt ved' som en kvalitet i dialogen mellem kommunerne omkring den vidtgående specialundervisning.

Den ene amtskommune prioriterer specialtilbud, it og skolebyggeri højt, mens den anden amtskommune har nedprioriteret specialskoletilbudet, hvilket blandt andet er sket gennem en prioriteringsrunde i forbindelse med et budgetmæssigt overforbrug.

Denne prioritering blev gennemført ud fra et incitament til at fremme det kommunale engagement og derigennem at øge rummeligheden på distriktsskolen.

Hypotesen er, at for forældre, som stilles i en valgsituation, kan valget være illusorisk, såfremt det fjerne specialpædagogiske tilbud 'funkler' som en bygningsmæssig stjerne.

Den ene amtskommunes strategi er at tegne tydelige og 'funklende' stjerner, mens den anden synes at have fundet et leje, hvor alternativerne mellem de kommunale og amtskommunale tilbud er placeret på sammen informationslinje.

Henvisningsadfærd.

De to 'metropoler' har nogenlunde samme henvisningsadfærd i forbindelse med den vidtgående specialundervisning. De har opbygget parallelsystemer, som kan dække de fleste funktioner, men de mindre kommuner er afhængige af amtskommunale tilbud som specialklasser og specialskoler. De store kommuner anvender stort set kun specialskoletilbudene fra amtskommunen.

Fællestræk ?

1. *Den store kommune med stor henvisningsfrekvens.*
2. *Den lille kommune med stor henvisningsfrekvens.*
Den store kommunes PPR har i en årrække været spredt ud mellem mange forskellige socialpædagogiske og behandlingsmæssige opgaver, mens den lille kommune har været præget af en kommunal 'administrativ centralisering' som i nogen grad har placeret PPR på en anden platform.

Man har i begge cases ikke haft rådgivningen inde i den kommunale skolepolitiske og pædagogiske sammenhæng.

3. *Den store kommune med lille henvisningsfrekvens.*
4. *Den lille kommune med lille henvisningsfrekvens.*
Her hersker en klar målsætning om at 'ville bestemme' og bestemme selv. I begge kommuner arbejdes ud fra en rammestyring, som gør det muligt hurtigt at omlægge gamle vaner til nye initiativer, hvilke kan ske med en hastighed, så ikke alle samarbejdsparter når at komme med.

5. *Fällestræk mellem de to amtskommuner*

Et ønske om at øge kvaliteten af den vidtgående specialundervisning. Vanskeligheder med at finde løsninger på den stigende strøm af nye kategorier fundet gennem differentialdiagnoser stillet af børnepsykiatere og børne-neuropsykologer. Elevers problemer med adfærd, kontakt og trivsel opleves i begge regioner for øjeblikket at være ude af 'styring'.

Forskelle ?

6. *Den store kommune med stor henvisningsfrekvens.*

7. *Den store kommune med lille henvisningsfrekvens.*

Udviklingen i den store kommune med stor frekvens har stået i skyggen af amtskommunens centrale initiativer inden for området. Kommunens PPR har gennem mange år stort set været usynlig på den skolepolitiske arena. PPR har været en funktion, som primært løste behandlingsmæssige opgaver. Gennem det seneste år er udviklingen imidlertid vendt. Den store kommune med lille henvisningsfrekvens kan karakteriseres ved et meget højt politisk engagement med tydelige skolepolitiske målsætninger. PPR er en funktion, som udgår fra skolesystemet og er derfor præget af den skolepolitiske dagsorden. PPR er en aktiv medspiller i lokalpolitisk skoleudvikling.

8. *Den lille kommune med stor henvisningsfrekvens.*

9. *Den lille kommune med lille henvisningsfrekvens*
I den lille kommune med stor henvisningsfrekvens har der hersket administrativ uro gennem et års tid, hvilket givetvis kan aflæses i frekvensen.

Henvisningsproceduren har været præget af en central styring med en administrativ og tværsektorial 'visitationsgruppe'. I kommunen findes flere institutioner, som kommunen driver for amtet. Det gælder både specialklas-

serækker og en specialske. Begge initiativer drejer sig om elever, der beskrives som børn med store adfærds- og udviklingsforstyrrelser. Adgangsbilletten til initiativerne er en stillet diagnose.

Disse nære amtskommunale tilbud har en tendens til at vise en 'stærkasse-effekt'. De løsninger, som er tæt ved, får man først og lettest øje på, og alle kan se, at netop dette tilbud er det eneste rigtige.

Flere specialklasser er under opbygning i den lille kommune.

Den lille kommune med den lille frekvens er meget optaget af, hvordan PPR kan indgå i skolernes dagligdag. Den prioriterer en relationsorienteret indsats, således at den almene folkeskole på sigt øger sin rummelighed. I kommunen er udarbejdet og indført 'spileregler om normalsystemets rummelighed' som er udmøntet i en handlingsguide.

10. *Forskelle mellem de to amtskommuner*

Det ene amt er præget af en indstilling om specialpædagogik som kompensation for mangler og fejl og med et fagberedskab, som har meget høj viden om strategier og handlinger målrettet dette synspunkt. Initiativer, som skal understøtte kommunernes ønske bliver ofte sat i værk uden kommunerne er medinddraget. En regional 'Top Down' kultur.

Det andet amt er præget af en specialpædagogisk tilgang, som mere kan beskrives ud fra principperne om inklusion og nærhed. Her er fagprofilerne opbygget på konsultativ basis, og man forsøger i høj grad at opbygge sit tilbud i tætte korrelationer til kommunerne. Man kunne benævne dette som en regional 'Bottom Up'.

Tendenser fælles for alle 6 cases.

Udgifterne til specialundervisning efter såvel folkeskolelovens §20.1 og 2 kan fremover ikke længere styres gennem løbende tillægsbevillinger. Dette gælder såvel for kommunerne og amtskommunen. Denne konstatering skaber behov for nyorientering og dialog mellem parterne. Skolelederens rolle som indikator for, at udvikling mod øget rummelighed kommer i gang, bliver af alle de adspurgte fremhævet. Også lærerkvalifikationer med bevidsthed og viden om specialpædagogik påpeges som problem.

I den ene region har den regionale kommuneformening, det lokale cvu og amtskommune derfor i fællesskab rettet henvendelse til Undervisningsministeren og påpeget den manglende viden i lærernes grunduddannelse.

I såvel det amtslige som de kommunale initiativer er det et gennemgående træk, at man forsøger at 'dæmme op' for den hastigt voksende 'trend' vedrørende adfærds-, kontakt- og trivselsproblemer. Tilsyneladende ved at anvende strategier ud fra en tankegang, der stadigvæk ser problemerne som iboende den enkelte elev, og indsatsen er derfor rettet mod elevens fejl og mangler.

Både i amt og kommuner hersker der bekymring for den stadigt stigende strøm af diagnostiske nyorienteringer. Man ved faktisk ikke 'what to do'. Tilsyneladende har ingen 'mod' til at stoppe systemkravet om at få stillet en diagnose som belæg for at blive henvist til vidtgående specialundervisning. De faldgrubber og påførte vanskeligheder, som diagnosekravet kan rejse over for den aktuelle elev, fortsætter. Herved overser man måske en mulighed for at bryde med en social arv?

Alle forsøger at holde sig a jour med de forskningsmæssige resultater; men man mangler ofte den katalysator, som med legitimitet kan omskrive og formidle resultaterne, så de bliver operationelle for såvel det politiske system som den enkelte skole og det enkelte lærerteam. Her er en vigtig rolle for den lokale PPR.

Indflydelse af sprogbbruken.

KVIS-programmet omtales af alle som et vigtigt centralt initiativ, som støtter bestræbelserne for at fremme rummelighed og undervisning tæt ved elevens hjem. Man er opmærksomme på den sprogbrug, som programmet benytter sig af, og flere af de adspurgte har bemærket, at sprogbruken omkring eleverne er på vej til at ændre sig fra 'et negativt mangelsyn' til 'et positivt relationssyn' på undervisningsopgaven.

Også KVIS-programmets e-Learningstilbud omtales som nyttige redskaber i udviklingen af nye leder- og lærerprofiler til gavn for øget rummelighed.

Udvalgte temaer, som blev tydelige under case-study.

1. Forståelse for og ejerskab af lovændringen og dens intentioner.
2. Forskellige bevæggrunde for at flytte elever fra amt til hjemkommune?
3. Argumentationer for at oprette nye kommunale tilbud som foranstaltninger under folkeskolelovens §20.2.
4. To typer af strategivalg i forbindelse opfyldelse af intentionerne bag lovændringerne – et kompensatorisk og et demokratisk deltagerprincip.
5. Professionernes rolleskift.
6. Udvikling af samarbejdsstrukturer mellem kommuner og amtskommune.
7. Mangel på økonomiske incitamenter.
8. Indikatorer, som har eller har haft regional betydning.

9. Frekvens af klagesager som indikator for kulturen omkring vidtgående specialundervisning.
10. Indflydelse fra 'KVIS-programmet'.

Til overvejelse.

Hvordan skal specialundervisning forstås i den rummelige skole ?

Det vil blive det vigtigste spørgsmål at få besvaret inden for den nærmeste fremtid. Her skal givetvis forekomme et opgør med vaner og traditioner. Der må udskiftning af viden og erfaringer til. Derfor bliver det en vigtig opgave at få koblet den pædagogiske og specialpædagogiske forskning til skolernes dagligdag..

Hvorfor bør man forlade et kompensatorisk princip ?

Den specialpædagogiske forskning har siden begyndelsen af halvfemserne påvist, hvilke negative følgevirkninger man påførte elever, som gennem skolegangen blev mødt med træning på baggrund af fejl og mangler.

Hvordan ændrer man adfærd hos professioner med en meget gammel tradition og selvforståelse ?

Her er brug for, at man centralt fastsætter regler for, hvilken fagprofil man ønsker udviklet på de lokale PPR-kontorer. Vi må holde op med at producere psykologer, som gennem autorisationer og individrelaterede test og diagnoser er med til at producere elever til vidtgående specialundervisning.

Kan vi oprette nye professionstyper, som ikke er optaget af at analysere, beskrive og redegøre for, hvilke fejl og mangler der findes i boende den enkelte elev.

Professioner med pædagogiske, didaktiske, sociologiske og relationelle interesser kan være med til, at folkeskolens selvstyrende lærerteam får opfyldt deres ønske om relevant rådgivning og supervision, så de bliver i stand til at ændre på uheldige omgivelser.

Hvorfor er differentiering vejen frem ?

Undervisningsdifferentiering er ikke blot en opgave for den enkelte lærer inden for det enkelte fag, men i høj grad et anliggende, der omfatter lærerteamet og hele skolens virksomhed.

Undervisningsdifferentiering omfatter undervisningens faglige niveau, undervisningsmetoderne, undervisningsmaterialerne samt skolens samlede pædagogiske organisation, herunder også en specialpædagogisk indsats som fremmer rummelighed. Undervisningsdifferentiering er altså en kultur og ikke en metode.

Kan e-Learning anvendes i en strategi for nødvendige leder- og lærer kvalifikationer ?

Evalueringer af e-Learning i forbindelse med lærer og lederuddannelse viser, at teknologistøttede efteruddannelses tilbud har en gunstig effekt på at opbygge nye faglige kvalifikationer og støtte fremadrettede samarbejdsformer som teamsamarbejde og et deraf følgende blik for nye initiativer, som modvirker udskillelse fra skolen (Egelund 2003).

Er lønbestemmelserne en hindring for udviklingen ? Tilsyneladende ikke, dog bør man overveje at hæve det aftalte takstbeløb fra ca. 170.000 kr. til et sted mellem 250.000 kr. og 350.000 kr. for at indføre et økonomisk incitament til at fremme den ønskede politiske målsætning.

Kan der påvises indikatorer for rummelighed ?

Ud fra de to eksempler i det foreliggende case-study kunne man måske tillægge frekvensen af klagesager i forhold til §20.2-frekvensen en gyldighed som indikator for rummelighed, idet dette forhold i region B kunne tolkes som frugten af en regional kultur, hvor det demokratiske deltagerperspektiv er højt prioriteret med en indikatorværdi på 6,25 i modsætning til region A med en indikatorværdi på 1,54 ?

Referencer.

- Egelund, N: 'Udfordringer for skolen' Vejle 2003
- Haug, Peder: 'Pædagogisk dilemma: Specialundervisning'. Stockholm 1998
- Helldin, Rolf: 'Specialpædagogisk forskning'. Stockholm 2002
- Nordahl, T: 'En skole – to verdener'. Oslo 2000
- Person, B: 'Specialpedagogisk arbeid i grunnskolen'. Göteborg 1997
- Skaalvik, S: 'Voksne med lese- og skrivevansker fortæller om sine skoleerfaringer'. Trondheim 1994
- Skrtic, T: 'Behind Special education' Denver 1991
- Sonander, Karin m.fl.: 'En skole for alla – en hotad målsättning?' Uppsala 1977
- Stangvik, G: 'Specialpædagogik. Begrebsgrundlag og udviklingslinjer'. Trondheim 1994
- Undervisningsministeriets temahesteserie nr. 4: 'Skolens rummelighed – fra idé til handling' København 2003

Bilag:

Styringsramme for interview.

1. Hvordan er strukturen for henvisning (eller modtagelse heraf) ? Hvem har det sidste ord ? Hvem 'visiterer' eller henviser ? Gruppe eller enkeltperson ? Hvordan sker beslutningen om at etablere et tilbud ?
2. Hvad sker, når kommunen har beskrevet ønsket om at henvise til vidtgående specialundervisning ? Hvordan forløber udskillelsesfasen ?
3. Hvordan ser tilbudsstrukturen ud i kommunen/amtet ?
4. Hvordan styres ressourcen – decentral contra central – ekstern eller intern del af skolens specialundervisning ? Tillægsbevillinger ? Ventelister ?
5. Hvordan samarbejder man omkring elever med særlige behov – kommune, amt samt skolen og rådgiverne?
6. Hvordan er organiseringen af undervisningen på kommunens skoler – er der planer for selvstyrende team eller satsning på skoleledelse etc ?
7. Hvilke nøgleområder ses i udskillelsesprocessen ?
8. Hvordan ses PPR' s legitimitet i forhold til skolens behov – diagnosticerende eller relationelle og konsultative - suppleres funktionerne i dialog mellem amt og kommune ?
9. Hvordan er dialogen mellem amt og kommune ? Er der åbenhed og jævnbyrdighed ?
10. Har politikerne en rolle – har de fastsat mål for området ?
11. Hvordan er forældrenes holdninger og valg ? Hvad sker, når elever tages hjem fra amtet ?
12. Hvordan er sprogbrugen om eleverne ? Problemer contra muligheder ? Hvad betyder dette i processen ?
13. Hvad synes du, vi har glemt at nævne i denne samtale ?