



MINISTERIET FOR
BØRN OG
UNDERVISNING

Afdeling for Børn og
Grundskole

Frederiksholms Kanal 26
1220 København K
Tlf. 3392 5000
Fax 3392 5302
E-mail uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR nr. 20-45-30-44

Notat om henvendelsen af 9. marts 2012 fra Tænkertanken SOPHIA til Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg, jf. L 103 – bilag 5

20. marts 2012
Sags nr.:
146.66K.981

Notatet gennemgår og kommenterer de centrale kritikpunkter i SOPHIA's henvendelse af 9. marts 2012 til Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg i forbindelse med udvalgets behandling af lovforslag nr. 103 om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Notatet er bilag til børne- og undervisningsminister Christine Antorinis svar til udvalget i anledning af henvendelsen fra SOPHIA.

Kampagne mod specialundervisningens omfang, art og kvalitet og kampagneresultat

SOPHIA skriver, at der har været et ensidigt negativt fokus på specialundervisningen, der har udviklet sig til "en næsten propagandistisk markering" af behovet for at mindske udgifterne, koblet med påstande om manglende effekt af specialundervisningen.

Kommentar

Den tidligere regering gennemførte i foråret 2010 en analyse af specialundervisningen i folkeskolen. Baggrunden for analysen, der blev gennemført i samarbejde mellem den daværende regering og KL, var de stadig stigende udgifter til specialundervisning i folkeskolen og behovet for mere viden om den samlede specialpædagogiske bistands indhold, metoder, omfang og ressourceforbrug.

Analysen havde til formål at opstille forslag til, hvordan der kan opnås en mere effektiv ressourceudnyttelse på området og at bidrage til et dokumenteret grundlag for kommunernes styring og organiseringen af området.

Resultatet af analysen »Specialundervisning i folkeskolen - veje til en bedre organisering og styring« viste, at ca. 84.000 elever eller 14,3 procent af

alle elever i folkeskolen i skoleåret 2008/09 modtog specialundervisning, og at der anvendes ca. 13 mia. kr. om året på specialundervisningsområdet, hvilket svarer til knap 30 procent af de samlede udgifter til folkeskolen.

Ca. 33.000 elever af de ca. 84.000 elever modtog specialundervisning i specialklasser og specialskoler, svarende til 5,6 procent af alle elever i folkeskolen. Sammenlignet med Sverige og Finland udskilles der forholdsvis mange elever i Danmark til specialklasser og specialskoler.

Endvidere fremgår det af rapporten, at undersøgelser af effekten af specialundervisningen indikerer, at en stor del af de elever, der i dag segregeres i specialklasser og specialskoler, også vil kunne modtage støtte inden for rammerne af den almindelige folkeskole med en mere hensigtsmæssig indretning og udnyttelse af folkeskolen.

Den nuværende regering har tilsluttet sig kommuneaftalerne for 2011 og 2012, da regeringen er enig med den tidligere regering i, at nogle af de mange ressourcer kan anvendes bedre.

Oversete eller ignorerede variabler

SOPHIA skriver, at lovændringerne kommer samtidigt med nedskæringer i kommunerne, at der mangler kompetencer inden for AKT (adfærd, kontakt og trivsel), og at pædagogisk psykologisk rådgivning har gennemført en ændret arbejdsform.

Kommentar

Det fremgår af de økonomiske bemærkninger til det fremsatte lovforslag om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning, at kommunerne forventes at prioritere frivillige ressourcer fra specialundervisningsområdet til øget inklusion i folkeskolen samt til en generel styrkelse af den almindelige undervisning. Lovforslaget har til formål at skabe de bedst mulige rammer for kommunernes inklusionsindsats ved at give kommunerne mulighed for større fleksibilitet.

En undersøgelse fra november 2011 fra Danmarks Evalueringsinstitut om folkeskolernes inklusionsindsats viser, at stort set samtlige kommuner er i gang med en omstillingsproces til øget inklusion.

Kommunerne har i aftalen om kommunernes økonomi for 2011 forpligtet sig til at realisere målsætningen om øget inklusion ved blandt andet at arbejde strategisk med lærernes kompetenceudvikling og ved at gøre pædagogisk psykologisk rådgivning mere efterspørgselsstyret.

I forhold til arbejds måden for pædagogisk psykologisk rådgivning fremgik det af Rapporten »Specialundervisning i folkeskolen - veje til en bed-

re organisering og styring« fra juni 2010, at mange skoleledere oplever, at ventetiden på en pædagogisk-psykologisk vurdering er for lang. Der er desuden et udbredt ønske blandt skoleledere om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning i højere grad end i dag er synlige og tilstede på skolerne. På den baggrund blev det foreslået i rapporten, at kommunerne overvejer forskellige organisationsformer for pædagogisk-psykologisk rådgivning, herunder især at pædagogisk-psykologisk rådgivning organiseres ud fra, hvad skolelederne efterspørger, således at rådgivningen i højere grad rettes mere mod skolens behov. Det giver den foreslåede ændring bedre muligheder for.

Det er en langsigtet omstillingsproces, som regeringen understøtter ved en række initiativer. Der er afsat midler til en fælles forebyggelsesstrategi i samarbejde med Social- og integrationsministeriet, der skal understøtte kommunernes omstilling til øget inklusion, og der etableres et nationalt ressourcecenter for specialundervisning og inklusion.

Usikre præmisser og regnefejl

SOPHIA skriver: ”desværre hviler grundlaget for lovændringerne på usikre præmisser og direkte regnefejl. SOPHIA henviser til, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at de samlede udgifter til specialundervisning udgør 13 mia. kr., og at udgifterne til specialundervisning i specialklasser og specialskoler udgør 7,9 mia. kr., svarende til 80 pct. af de samlede udgifter. ”Hvis det er rigtigt udgør udgifterne til specialundervisning kun ca. 9,8 mia. kr.”

SOPHIA kommer også ind på bemærkningerne i lovforslaget om, at Danmark udskiller flere elever end i Sverige og Finland og SOPHIA henviser endvidere til et tidligere notat, der er sendt til Folketingets Uddannelsesudvalg i 2010, hvori SOPHIA gør gældende, at forskelle mellem Danmark og Finland ikke er entydige.

Kommentar

Der er ikke i bemærkningerne til lovforslaget angivet, at udgifterne til specialundervisning i specialklasser og specialskoler udgør 80 pct. af de samlede udgifter.

I bemærkningerne til lovforslaget er der redegjort for, at de samlede udgifter til specialundervisning udgør 13 mia. kr. Beløbet kommer fra resultatet af analysen af folkeskolens specialundervisning og svarer til brutto-udgifterne, der omfatter udgifter til pædagogisk psykologisk rådgivning, fritidstilbud og befording.

Det følger videre af bemærkningerne til lovforslaget, at der anvendes ca. 7,9 mia. kr. til specialklasser og specialskoler. Beløbet kommer ligeledes

fra analysen og svarer til nettoudgifterne ex. udgifter til pædagogisk psykologisk rådgivning, fritidstilbud og befordring.

I rapportens konklusioner indgår således alene opgørelser over omfang og ressourceforbrug, baseret på den eksterne konsulents (Deloittes) dataindsamling. Tal fra UNI-C er alene anvendt i de beskrivende afsnit af rapporten, der omhandler den historiske udvikling.

Den tidligere undervisningsminister Tina Nedergaard har den 12. november 2010 afgivet et svar til Folketingets Uddannelsesudvalg i anledning af en tidligere henvendelse fra SOPHIA om resultatet af analysen. Det fremgår heraf, ”at det er vanskeligt at sammenligne to forskellige skolesystemer (Danmark og Finland), men jeg har overordnet tillid til, at der er foretaget nogle fornuftige afgrænsninger i analysen. Det vigtige er, at analysen bekræfter den tendens - som vi også så i tiden før analysen i de tal, som Uni-C og Danmarks Statistik indsamler — nemlig, at andelen af elever, der udskilles til specialundervisning i specialskoler og specialklasser er stærkt stigende.”

Ændringer - § 3, stk. 2, ændring og § 3a, ny

SOPHIA skriver, at der mangler en definition af specialundervisning, og at det umuliggør specialpædagogisk bistand af fx læsepædagoger, tale/hørepedagoger. SOPHIA peger på, at den særlige fokus på supplerende støtte som faglig undervisning svækker muligheden for at få ressourcer til AKT støtte. SOPHIA er bekymret for, at en uddelegering af totalbudgettet til den enkelte skole sammen med udbredelsen af resultatkontrakter, på alvorlig vis vil svække muligheder for optimering af kvalitet i processen med øget inklusion.

Kommentar

Kommunerne skal give alle elever et fyldestgørende undervisningstilbud, og de elever, der før lovændringen modtog specialundervisning, skal fremover have støtte som led i den almindelige undervisning ved brug af bl.a. undervisningsdifferentiering og holddannelse samt supplerende undervisning efter § 3a. Den supplerende undervisning kan være undervisning af en læsepædagog eller tale/hørepedagog. Der er heller ikke noget til hinder for, at undervisningen kan gennemføres af en lærer, der er AKT vejleder.

Analysen af folkeskolens specialundervisning viste, at flertallet af skoleledere giver udtryk for, at de aktuelt anvendte økonomiske styringsmodeller hverken fremmer skolens eller kommunens målsætninger om inklusion og rummelighed, og at skolerne sjældent betaler en nævneværdig andel af udgifterne til de elever, der henvises til segregerede tilbud.

En af de centrale anbefalinger fra udvalget, der gennemførte analysen, var på den baggrund, at kommunerne anvender inklusionsfremmende styringsmodeller, der giver skolelederne en økonomisk mulighed og et incitament til at inkludere elever med særlige behov i den almindelige undervisning.

En gennemgang af en lang række danske og internationale effektundersøgelser af specialundervisning, der var en del af analysen, pegede endvidere generelt på, at der kan være behov for en ændret indsats over for elever med AKT problemer. Det kan ske inden for rammerne af den almindelige folkeskole.

Den foreslåede lovændring, der giver kommunerne mulighed for øget fleksibilitet, skal sammen med blandt andet styrings- og budgetmæssige ændringer i kommunerne give den enkelte skoleleder mulighed for at tilrettelægge en inkluderende indsats rettet mod elevernes særlige behov, herunder AKT.

Svækkelse af forebyggelsesmulighederne

SOPHIA skriver, at den foreslåede lovændring yderligere svækker sikkerheden for at få børn med særlige behov opdaget i tide gennem PPR's medvirken.

Kommentar

Det fremgår af lovforslaget, at kommunen skal sikre, at elever, der har behov for støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt, også fremover får et fyldestgørende skoletilbud i overensstemmelse med folkeskolelovens formålsparagraf.

Skolelederen kan anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering af børn, der har behov for støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt.

Det skal ske, hvis skolelederen efter en faglig vurdering finder, at der er behov for en pædagogisk-psykologisk vurdering for at kunne tilrettelægge et fyldestgørende undervisningstilbud til det pågældende barn. Henvisningen til pædagogisk-psykologisk rådgivning sker efter samråd med eleven og forældrene.

Forældrene har også mulighed for at henvende sig til skolelederen, hvis de mener, at der er behov for at indhente en pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn.

Det vurderes, at denne mulighed for at indhente en pædagogisk-psykologisk vurdering er tilstrækkelig i forhold til børn, der har behov for støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt, og den stemmer

godt overens med, at det er skolelederen, der har ansvaret for at sikre den enkelte elev et fyldestgørende undervisningstilbud.

Herudover fremgår det af folkeskoleloven, at kommunalbestyrelsen bestemmer, hvilke arbejdsopgaver der — ud over de lovbestemte arbejdsopgaver - skal varetages af pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Kommunalbestyrelsen har således mulighed for at bestemme, at forældre til børn, der har behov for støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentlig, kan henvende sig til pædagogisk-psykologisk rådgivning for at få rådgivning om deres barns skolegang.

Risiko for bortfald af specialpædagogisk rådgivning til forældre, lærere, elever, klasser

SOPHIA skriver, at den nye § 3a i lovforslaget betyder, at der ikke stilles specifikke faglige krav til de lærere, der skal forestå den supplerende undervisning, og SOPHIA er bekymrede for, at det vil svække den nødvendige personlige specialpædagogiske bistand. SOPHIA er også bekymret for, at de ændrede regler omkring PPR vurdering forringer forholdene for elever med bl.a. dysfasi.

Kommentar

Der henvises til kommentaren under ”Svækkelse af forebyggelsesmuligheder”.

Manglende fremhævnning af behovet for didaktisk pædagogisk psykologisk rådgivning fra PPR

SOPHIA skriver, at en decentral organisering af PPR på de enkelte skoler, kombineret med, at mange PPR psykologer ikke har en uddannelse som cand.pæd.psych. kan betyde, at skoler står i en umulig situation vedrørende specialpædagogisk rådgivning fra skolepsykologen.

Kommentar

Det er kommunernes ansvar at sikre, at pædagogisk psykologisk rådgivning har de fornødne faglige kompetencer til at rådgive skolerne. Lovforslaget giver kommunerne bedre mulighed for at anvende pædagogisk psykologisk rådgivnings ressourcer og kompetencer mere fleksibelt.

Ingen sikkerhed for ressourceoptimering til sikring af inklusionskvalitet

SOPHIA skriver, at en væsentlig del af den ekspertise, der er oparbejdet på det segregerede system går tabt, da eleverne fra fx en specialklasse ikke kan få deres lærere med, når eleverne bliver spredt på forskellige folkeskoler.

Kommentar

Det er kommunernes ansvar at sikre, at pædagogisk psykologisk rådgivning har de fornødne faglige kompetencer til at rådgive skolerne.

Det er skoleledernes ansvar at sikre, at lærerne har de fornødne faglige kompetencer og adgang til rådgivning fra PPR og andre ressourcepersoner som fx lærere med erfaring fra specialklasser og specialskoler.