

Vidtgående specialundervisning

Den ændrede opgavefordeling og KVIS-programmet

2003

Vidtgående specialundervisning

© 2003 Danmarks Evalueringsinstitut
Trykt hos Vester Kopi

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:

Danmarks Evalueringsinstitut anvender nyt komma

Der er adgang til rapport og bilag på
www.eva.dk eller www.kvis.org
under stationen publikationer

ISBN 87-7958-129-3

Forord	5
1 Indledning	7
1.1 Formål	7
1.2 Baggrund for evalueringen	8
1.3 Metoder	9
1.4 Projektorganisation	11
1.5 Rapportens opbygning	11
2 Resumé	13
3 Specialundervisningen i Danmark	17
3.1 Historisk rids	17
3.2 Specialundervisningens organisering	18
4 Lovændringens betydning	21
4.1 Centrale målsætninger bag lovændringen	21
4.2 Den ændrede opgavefordeling	22
4.2.1 Udviklingen i antallet af elever i den vidtgående specialundervisning	22
4.2.2 Takstbeløbet	24
4.3 Samarbejdet mellem amt og kommune	26
4.3.1 Kriterier for henvisning	27
4.4 Lokale løsninger	28
4.4.1 Tværkommunalt samarbejde	28
4.4.2 Kommunale løsninger	30
4.4.3 Små kommuner	32
4.5 Forældrene	33
4.6 Klageadgangen	37

Vidtgående specialundervisning

4.7	Konklusioner og anbefalinger til den nuværende opgave fordeling	39
4.8	Perspektiver på specialundervisningen i fremtiden	44
5	KVIS-programmet	49
5.1	Programmets formål	49
5.2	Konferencer og seminarer	52
5.2.1	Lokale udviklingsarbejder	54
5.2.2	Fra specialundervisning til rummelighed	55
5.3	De regionale udvalg	56
5.3.1	Udvalgenes medlemmer	56
5.3.2	Gennemslagskraft og betydning	59
5.3.3	Synlighed og vidensflow	63
5.4	KVIS-portalen	66
5.5	KVIS og innovation	68
5.6	Konklusioner og anbefalinger	71
5.6.1	Det sidste år med KVIS-programmet	71
5.6.2	En fremtid med regionale udvalg	76
6	Vidtgående specialundervisning og rummelighed	79
6.1	Kvalitet i den vidtgående specialundervisning	79
6.2	Nogle overvejelser til rummelighedsdiskussionen	86
6.2.1	Definitioner på rummelighed	86
6.2.2	Ekspertviden og forældreønsker	87
6.2.3	Lærerkvalifikationer	90
6.2.4	Lærernes uddannelsesniveau	91
6.2.5	Samarbejde mellem lærere og pædagoger	93
6.2.6	En ny rolle til PPR	93
6.3	Konklusioner og anbefalinger	94
Appendiks		
Appendiks A: Anvendt litteratur		99
Appendiks B: Projektbeskrivelse		101
Appendiks C: Metodebeskrivelse		109
Appendiks D: Beskrivelse af caseregioner		119
Appendiks E: Fyns Amt		119

Appendiks F: Sønderjyllands Amt	121
Appendiks G: Århus Amt	122
Appendiks H: Evalueringsgruppen	125

Vidtgående specialundervisning

Denne rapport er resultatet af den lovfæstede evaluering af den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune med hensyn til den vidtgående specialundervisning, herunder KVIS-programmet. Ændringerne er gennemført med lov 485 vedtaget af Folketinget i maj 2000 om ændring af folkeskoleloven. Danmarks Evalueringsinstitut, EVA, har i perioden december 2002 til december 2003 gennemført evalueringen.

Evalueringen skal danne baggrund for eventuelle justeringer af lov 485 i folketingsåret 2004-05. Derudover er evalueringen en foreløbig status for udviklingsprogrammet KVIS (Kvalitet I Specialundervisningen), der løber i perioden 2001-04.

Vi håber desuden at rapportens beskrivelser og analyser af problemstillinger i forhold til undervisning af børn med særlige behov kan inspirere myndigheder, medarbejdere ved PPR-kontorer (pædagogisk-psykologisk rådgivning), skoleledere, lærere og pædagoger i deres fortsatte arbejde med børn med særlige behov.

Evalueringen af den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune med hensyn til den vidtgående specialundervisning, herunder KVIS-programmet, blev sat i gang i december 2002. Evalueringen er resultatet af et samarbejdsprojekt mellem Undervisningsministeriet og EVA. Formålet med evalueringen er givet ved en række spørgsmål som Undervisningsministeriet har udformet. Spørgsmålene er blevet sammenstillet til de tre nedenstående fokusområder.

1.1 Formål

Formålet med evalueringen er:

- at afdække betydningen af den ændrede opgavefordeling mellem amter og kommuner og undersøge hvilke forhold der har styrket eller svækket samarbejdet
- at vurdere KVIS-programmets betydning for samarbejde, koordination, information og videnuddeling både mellem amter og kommuner og internt mellem forvaltninger
- at beskrive omfanget af de initiativer der er taget i forbindelse med KVIS-programmets otte temaer.

Evalueringen tager udgangspunkt i intentionerne bag den lovændring om vidtgående specialundervisning som Folketinget vedtog i 2000, og i notatet "KVIS-kvalitet". Notatet er udarbejdet af KVIS-programmets centrale udvalg og præciserer hvad der er kvalitet i specialundervisning.

Dokumentationen for evalueringen er indsamlet på et tidspunkt hvor lovændringen har været virksom i ca. tre år. Det er derfor en præmis for evalueringen at lovændringen kun har haft relativt kort tid at virke i.

Evalueringen er en midtvejsevaluering af KVIS-programmet og ikke en slutevaluering som det tidligere var intentionen. Det var oprindeligt planlagt at KVIS-programmet skulle løbe til og med år 2003, men programmet er blevet forlænget med et år.

KVIS-programmet har taget en drejning fra at handle om specialundervisningen til også at handle om hele folkeskolens rummelighed. Denne drejning af fokus har også påvirket evalueringen. Eva-

lueringen fokuserer som udgangspunkt på KVIS-programmets betydning for specialundervisningen. Men den inddrager også programmets betydning for debatten om skolens rummelighed, dog anskuet fra en specialundervisningsvinkel.

Det er ikke evalueringens formål at udtale sig om hvordan kvaliteten af undervisningen af børn med særlige behov reelt er, eller i det hele taget at beskrive undervisningen i folkeskolen. Den kommunalt betalte specialundervisning bliver kun inddraget i det omfang den relaterer til målsætningerne i lovgivningen. Det er heller ikke evalueringens formål at give økonomiske vurderinger af konsekvenserne af den ændrede opgavefordeling. Evalueringens dokumentationsindsamling sluttede i august 2003. Rapporten inddrager derfor ikke forhold eller data der foreligger efter dette tidspunkt.

1.2 Baggrund for evalueringen

Folketinget vedtog i maj 2000 en række ændringer af folkeskoleloven med hensyn til den vidtgående specialundervisning. Lovændringen førte til en ny opgavefordeling mellem amt og kommune. Kommunerne fik kompetence til at henvise børn til specialundervisning i amtsligt regi. Med lovændringen førte desuden en forhøjelse af det kommunale takstbeløb. Den skal medvirke til at kommunerne i højere grad opretter tilbud for børn med særlige behov så de kan blive undervist tættere på deres hjem og nærmiljø. Kommunerne kan stadig henvise elever til amternes foranstaltninger hvis kommunen ikke selv har den fornødne ekspertise, eller hvis den skønner at udgifterne til barnet overstiger det kommunale takstbeløb. Kommunerne peger over for amterne på hvilken konkret foranstaltning eleverne skal tilbydes, men amterne tager den endelige beslutning om undervisningstilbuddet. Med lovændringen blev klageadgangen over undervisningstilbuddet også ændret. Nu er det kun forældrene som har klageret, i modsætning til tidligere hvor alle involverede parter i henvisningen af eleverne kunne klage.

En intention med lovændringen var desuden at udvikle og præcisere kvaliteten i specialundervisningen. Derfor blev der i 2001 igangsat et udviklingsprogram, KVIS-programmet. Til programmet er der knyttet et centralt udvalg og en række regionale udvalg – et i hvert amt og et på Bornholm, i Københavns Kommune og i Frederiksberg Kommune. Udvalgene skal følge og understøtte udviklingen inden for specialundervisningen og den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune. KVIS-programmet skal opmuntre til at der inden for otte temaer bliver sat udviklingsarbejde i gang. Temaerne er:

- individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen
- forældre-skole-samarbejde
- skoleindretning og undervisningsmidler

- leder- og lærerkvalifikationer
- overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse
- samordnet indsats skole-fritid
- småbørn
- ansvars- og opgavefordeling.

1.3 Metoder

Evalueringen har anvendt både kvantitative og kvalitative metoder. Fire amter er på baggrund af en række parametre udvalgt til nærmere casestudier. Formålet med casestudier er at få et dybtgående kendskab til området givet ved den indgående viden man skaffer sig gennem de enkle cases. Formålet med casestudiet er ikke at få en repræsentativ viden, men andre regioner har dog mulighed for at genkende og spejle sig i de problemstillinger der er rejst i de fire amter. De udvalgte amter er: Roskilde Amt, Fyns Amt, Sønderjyllands Amt og Århus Amt. De andre regioner er inddraget i evalueringen gennem selvevalueringsrapporter og spørgeskemaundersøgelser. Disse undersøgelsesformer er med til at skabe et bredt dækkende kendskab til området. De kvalitative og kvantitative undersøgelsesformer supplerer dermed hinanden ved at bidrage med forskellig information om forholdene omkring lovændringen m.m.

Evalueringen anvender følgende metodeelementer:

Forundersøgelse

Som led i en forundersøgelse gennemførte EVA et skrivebordsstudium af lovændringen og af statistikker, oversigter og debatter om udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning. Desuden gennemførte EVA samtaler eller interview med relevante parter på området, fx en PPR-leder, og deltog i KVIS-arrangementer og -konferencer.

Selvevaluering

Alle regionale udvalg har selvevalueret. Desuden har de ledende psykologer¹ fra amt og kommune i de fire udvalgte regioner selvevalueret. Formålet med selvevalueringerne var dels at indsamle dokumentation og viden på området, dels at give de implicerede parter mulighed for på en ny måde at reflektere over sammenhængen mellem deres daglige praksis og de intentioner der ligger bag lovændringen og KVIS-programmet.

¹ Rapporten bruger betegnelserne psykolog eller ledende psykolog som fælles betegnelser for psykologer ansat ved pædagogisk, psykologisk rådgivning i amter eller kommuner.

Spørgeskemaundersøgelser og fokusgruppeinterview

Der indgår to landsdækkende spørgeskemaundersøgelser i evalueringen. Den ene undersøgelse er foretaget blandt lærere inden for den vidtgående specialundervisning på specialskoler og i den almindelige folkeskole. Formålet med undersøgelsen er at belyse i hvilket omfang lærerne arbejder med de områder der er defineret som kvalitet i specialundervisningen, og i hvilket omfang de kender og bruger KVIS-programmet.

I den anden undersøgelse indgår dels forældre til børn og unge i den undervisningspligtige alder der modtager vidtgående specialundervisning, dels forældre til børn og unge der tidligere har modtaget vidtgående specialundervisning, men hvor kommunerne nu har overtaget undervisningsansvaret. Undersøgelsen skal klarlægge hvordan forældrene vurderer kvaliteten i undervisningen, og hvor stort kendskab de har til KVIS-programmet.

Inden spørgeskemaundersøgelserne blev der gennemført fire fokusgruppeinterview, to med lærere og to med forældre. Formålet var både at kvalificere spørgeskemaerne og at lade det kvalitative materiale indgå selvstændigt i analysen.

Spørgeskemaundersøgelserne og fokusgruppeinterviewene er gennemført af analysebureauet TNS Gallup på vegne af EVA. Resultaterne er trykt i et særskilt bilag til rapporten og er desuden tilgængelige i en elektronisk udgave på EVA's hjemmeside, www.eva.dk.

Interview

I de fire caseregioner har evalueringsgruppen interviewet de regionale udvalg, ledende psykologer, udvalgte skoleledere og udvalgte forvaltningsledere. Interviewene bidrager til en mere kvalitativ og nuanceret forståelse af lovændringen og KVIS-programmet.

Appendiks B beskriver de anvendte metoder og udvælgelsen af amter til casestudier mere uddybende.

EVA har valgt at bruge flere metoder til at belyse de samme problemstillinger for at give et mere nuanceret billede af forholdene. Metoderne giver et billede af hvordan forskellige relevante aktører *oplever og vurderer* forhold, men metoderne fortæller ikke indiskutabelt hvordan forholdene er.

1.4 Projektorganisation

EVA har nedsat en evalueringsgruppe som har ansvaret for evalueringens vurderinger og anbefalinger. Gruppen består af:

- Professor emeritus Liv Vedeler, Universitetet i Oslo (formand)
- Skoleleder Helge Andersen, Skalmeskolens, Herning Kommune
- Lektor Kirsten Baltzer, Danmarks Pædagogiske Universitet
- Leder af Videnscenter for Specialpædagogik Lone Gregersen, CVU København og Nordsjælland
- Projektleder Christina Norsted, Eskilstuna kommun, Sverige.

En kort præsentation af de enkelte medlemmer af evalueringsgruppen findes i appendiks D.

EVA har nedsat en projektgruppe som har det praktiske ansvar for at gennemføre evalueringen. Gruppen består af evalueringskonsulent Morten Due (koordinator), evalueringskonsulent Vicki Facius og evalueringsmedarbejder Andreas Koefoed.

1.5 Rapportens opbygning

Denne indledning efterfølges af et resumé hvor de vigtigste konklusioner fra evalueringen er gengivet. Derefter falder rapporten i fire dele.

Første del introducerer specialundervisningen i Danmark ved at præsentere den historiske udvikling frem mod den nuværende lovgivning og organisering af specialundervisningen.

Anden del vurderer betydningen af lovændringen i forhold til fire temaer, nemlig den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune, samarbejdet mellem amt og kommune, muligheder for at skabe lokale løsninger og forældres holdninger. Kapitlet tager udgangspunkt i målsætningerne for lovændringen og relevante aktørers vurderinger af om målsætningerne er indfriet.

Tredje del handler om KVIS-programmet. Kapitlet giver en introduktion til programmet, leverer et overblik over de forskellige aktiviteter i KVIS-regi, diskuterer KVIS-programmets struktur med regionale udvalg og deres arbejdsopgaver, gengiver brugernes vurderinger af programmets hjemmeside og diskuterer programmets virke i forhold til innovation.

Fjerde del handler om kvalitet i specialundervisningen og rummelighed i folkeskolen. Kapitlet giver bl.a. læreres og forældres vurderinger af kvaliteten i specialundervisning i forhold til KVIS-programmets otte indikatorer for kvalitet. Det gengiver også forskellige diskussioner med relevans

for debatten om rummelighed, nemlig forældrenes ønsker, lærernes kvalifikationsniveau og samarbejdsrelationer mellem folkeskolen og henholdsvis pædagoger og PPR-medarbejdere.

Kapitlerne 4-6 er inddelt i tre overordnede afsnit: indledning, beskrivelse af dokumentationen og endelig evalueringsgruppens konklusioner og anbefalinger i forhold til kapitlets temaer.

Sidst i rapporten kan man finde en oversigt over anvendt litteratur, projektbeskrivelsen for evalueringen, en beskrivelse af de anvendte dokumentationsformer, en kort introduktion til de fire case-regioner og en præsentation af evalueringsgruppens medlemmer.

Denne evaluering sætter fokus på den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune i forhold til den vidtgående specialundervisning og på udviklingsprogrammet KVIS (Kvalitet I Specialundervisningen). Formålet med evalueringen er at afdække betydningen af den ændrede opgavefordeling for samarbejdet mellem amter og kommuner der trådte i kraft med ændringen af Folkeskoleloven i 2000. Desuden er det et mål at vurdere KVIS-programmets betydning og beskrive omfanget af de initiativer der er taget i forbindelse med programmets otte temaer.

Konklusioner

Omfanget af henvisninger til vidtgående specialundervisning ligger i opgørelsen fra 2002/2003 på samme niveau som ved lovændringen i 2000 efter et mindre fald i antallet af henvisninger. Denne udvikling sker selvom deltagerne i evalueringen – de regionale udvalg, udvalgte skoleledere, skolepsykologer og forvaltningsledere – i de undersøgte amter og kommuner generelt bakker op om lovændringens intention om at eleverne i større omfang skal undervises i den almindelige folkeskole.

Samarbejdet mellem amt og kommune beskrives som tilfredsstillende i flertallet af regionerne. Men det er samtidig bemærkelsesværdigt at det nuværende samarbejdsclima – det være sig godt eller mindre godt – ikke ses som en konsekvens af lovændringen, men som en tilstand der også var til stede før lovændringen.

KVIS-programmet har sat folkeskolens rummelighed på dagsordenen og får ros for både hjemmeside, konferencer og mange af de skriftlige materialer. Programmet har dog endnu grundlæggende problemer med at udbrede og forankre initiativer og ideer hos de skoleledere, lærere og pædagoger som i praksis skal føre programmets intentioner ud i livet. Det skal dog understreges at denne evaluering er gennemført på et tidspunkt hvor KVIS endnu kun var halvejs gennem sin funktionsperiode fra 2001 til 2004.

KVIS-programmets regionale udvalg har nogle steder fundet en egen identitet, andre steder fungerer de endnu ikke hensigtsmæssigt. Det hænger sammen med at udvalgene har fået en meget

bred ramme at arbejde ud fra. Den har for nogle ført til handlekraft og iverigdom, men for andre til forvirring om deres mission og deraf følgende mangel på handlekraft.

Evalueringen peger desuden på tiltag som er nødvendige for fortsat at fremme folkeskolens rummelighed. Bl.a. skal lærernes kompetenceudvikling styrkes, de forskellige professionsgrupper skal samarbejde på tværs, og skolerne skal fortsætte deres udviklingsarbejde.

Evalueringsgruppens centrale anbefalinger

Generel opbakning bag lovændringen

Deltagerne i evalueringen vurderer generelt at den ændrede opgavefordeling har gavnet samarbejdet mellem amt og kommune. Evalueringsgruppen anbefaler dog at man overvejer at forhøje takstbeløbet for yderligere at understøtte stadig flere kommuners muligheder for selv at oprette tilbud til eleverne. Desuden bør amter og kommuner i de få regioner hvor samarbejdet endnu ikke fungerer tilfredsstillende, men er præget af manglende gensidig tillid, søge at afklare de uoverensstemmelser der ligger i samarbejdet, gennem en fagligt præget dialog. Dialogen skal samtidig understøtte opbygningen af den gensidige tillid.

Et fremtidsperspektiv for specialundervisningen

Selvom deltagerne i evalueringen generelt bakker op om den ændrede opgavefordeling, kan specialundervisningen organiseres på en mere hensigtsmæssig måde end i dag. Det vurderer evalueringsgruppen på baggrund af evalueringens dokumentationsmateriale og gruppens eget kendskab til specialundervisningsområdet. At organiseringen ikke er helt på plads, kan man bl.a. se ved at det endnu ikke er lykkedes at nedbringe andelen af børn der modtager vidtgående specialundervisning. Forslaget er at give kommunerne det fulde ansvar for undervisningen. Evalueringsgruppen antager at en sådan løsning både vil skabe et enklere og mere overskueligt system for forældrene og de professionelle grupper omkring børnene og samtidig øge kommunernes motivation og muligheder for at etablere de nødvendige tilbud i børnenes nærmiljø. Der skal dog stadig være adgang til undervisningstilbud der imødekommer særlige undervisningsbehov som kommunerne ikke selv er i stand til at varetage.

Det er en altafgørende forudsætning for denne løsning at kommunerne får adgang til ekspertviden, fx ved hjælp fra videnscentre, specialskoler og de "udryknings- og rådgivningsmodeller" der allerede nu er indført i nogle regioner. Desuden er det nødvendigt med en række tiltag for at styrke folkeskolens rummelighed. Tiltagene beskrives i det følgende.

De regionale udvalg og et centralt udvalg skal fortsat eksistere

Det har været et godt initiativ at opbygge strukturen med det centrale og de regionale udvalg. De bør derfor bibeholdes for at følge og understøtte udviklingen af specialundervisningen og den rummelige folkeskole. Fokus for udvalgene bør være udbuddet og kvaliteten af undervisningstilbud, forældrenes oplevelse af samarbejdet med skolen og andre myndigheder og det tværsektorielle samarbejde i kommunerne.

Det er vigtigt at de regionale udvalg får klare formålsbeskrivelser. På den måde havner udvalgene ikke i en situation hvor det er svært at finde et realistisk formål med udvalgenes arbejde. Det er en situation som flere udvalg har været i i den periode KVIS-programmet har kørt.

KVIS-programmet bør forankre erfaringerne i institutionerne

I KVIS-programmets sidste år bør de mange gode initiativer der er taget både regionalt og centralt, forankres i relevante institutioner så den opbyggede viden og erfaring ikke forsvinder når programmet slutter. Desuden bør de regionale udvalg følge samarbejdet mellem amt og kommuner og bidrage til en konstruktiv dialog i de regioner hvor samarbejdet endnu ikke fungerer tilfredsstillende.

KVIS-programmet skal baseres på skolers og institutioners hverdag

KVIS-programmet bør i højere grad tage udgangspunkt i skolernes og institutionernes hverdag, og problemstillingerne her bør være udgangspunkt for konferencer og for de publikationer o.l. der udgives fra centralt hold. Specielt er skolelederne en vigtig gruppe at få i tale. De har en central placering og viden om skolens hverdag og mulighed for at udbrede ideerne bag KVIS-programmet til skolerne.

Lærernes kompetencer skal styrkes

Skolerne skal have større mulighed for at være rummelige. Det betyder bl.a. at lærernes uddannelsesniveau skal højnes så de bedre kan imødekomme elever med særlige behov. Evalueringen viser at en relativt stor andel af specialundervisningslærere både på specialskoler og i folkeskoler ikke har en længerevarende uddannelse i specialpædagogik. Specialpædagogik indgår heller ikke som en obligatorisk del af den nuværende læreruddannelse. Det er derfor nødvendigt at læreruddannelsen kommer til at indeholde specialpædagogik, og at lærerne får relevant efteruddannelse. Medarbejdere på specialskoler og ved PPR (pædagogisk, psykologisk rådgivning) skal desuden være mere konsultative i forhold til at udvikle den enkelte skoles rummelighed. Det vil kræve en ny form for samarbejde mellem skoler, PPR-kontorer og specialskoler og sandsynligvis også en opkvalificering af medarbejderne i disse institutioner for at kunne varetage de nye opgaver.

Praksisrelateret forskning skal styrke den rummelige folkeskole

Man bør forske mere i hvad der er god undervisning og skolegang for børn med særlige behov, og hvordan denne viden kan implementeres i den rummelige folkeskole. Der er mange forskellige antagelser om hvad den stadige stigning af elever i den vidtgående specialundervisning skyldes. Det er især elever med socio-emotionelle vanskeligheder der bliver udskilt. Forsknings- og udviklingsarbejde med særligt fokus på disse børn tjener mindst to formål. Det skal være med til at give mulige forklaringer på udviklingen og dermed kvalificere debatten så den ikke blot bygger på antagelser – og ikke mindst være med til at sætte udvikling og processer i gang der kan styrke folkeskolens mulighed for at rumme disse børn.

Om konklusioner og anbefalinger

Rapportens konklusioner og anbefalinger er givet af en ekstern, faglig ekspertgruppe. Anbefalingerne er udtryk for evalueringsgruppens prioritering i forhold til de mange mulige anbefalinger der kunne ledes ud af det omfattende dokumentationsmateriale. De er tænkt som afsæt for fortsat at udvikle forhold for og undervisningen af børn med særlige behov fra central side, i de lokale skolelæsnere og i KVIS-programmet. I afsnittene "Konklusioner og anbefalinger" i rapportens kapitel 4, 5 og 6 kan man finde flere anbefalinger end dem der er fremlagt i dette resumé.

3 Specialundervisningen i Danmark

3.1 Historisk rids

Lovændringen i 2000 kan ses som et resultat af en udviklingstendens i forhold til den vidtgående specialundervisning. I 1980 blev særfor sorgen udlagt fra staten til amter og kommuner. I den forbindelse fik amterne pålagt at sørge for undervisningen af elever med behov for vidtgående specialundervisning, mens kommunerne fortsat havde ansvaret for den almindelige specialundervisning. Kommunerne havde herefter mulighed for at indstille til amtet at en elev skulle tilbydes vidtgående specialundervisning, hvorefter amtet traf beslutning om visitation og undervisningstilbudets art og omfang.

Siden udlægningen af særfor sorgen har det været drøftet om den vidtgående specialundervisning skulle udlægges til kommunerne. På baggrund af en række forsøg foretaget i perioden 1985-93 under frikommuneloven indledtes i 1990 en proces med en glidende udlægning af amternes kompetencer til kommunerne. Der blev nedsat et udvalg, Landsudvalget vedrørende folkeskolens vidtgående specialundervisning, der skulle følge udviklingen og stille forslag til revision af ordningen. Samtidig blev specialundervisningsområdet samlet under en enkelt bekendtgørelse hvor det var den enkelte elevs specifikke forudsætninger og behov – og ikke kategorien af handicap – der skulle danne udgangspunkt for valget af foranstaltning. Herefter anvender man overordnet fire forskellige måder at organisere den vidtgående specialundervisning på: 1) enkeltintegration hvor eleven med ekstra støtte kan følge undervisningen i en almindelig folkeskoleklasse eller en kommunal specialklasse, 2) amtslige specialklasser hvor en gruppe børn med særlige behov undervises sammen i en klasse på en almindelig folkeskole, 3) amtslige specialskoler der er indrettet specielt til elever med særlige forudsætninger og behov, og 4) intern undervisning på opholdssted eller i dagbehandlingstilbud hvis barnet er anbragt og det ikke kan lade sig gøre at finde et undervisningstilbud i nærheden af anbringelsesstedet.

I 1996 afgav Landsudvalget en indstilling til undervisningsministeren hvori det bl.a. foreslår at kommunerne får kompetencen til at beslutte at elever skal henvises, at det kommunale takstbeløb hæves, at klageadgangen gives til forældrene alene, at kvaliteten i den vidtgående specialundervisning styrkes, bl.a. gennem et kvalitetsudviklingsprogram, og at der regionalt og centralt ned-

sættes udvalg til at sikre dialogen og følge udviklingen. Begrundelserne for Landsudvalgets indstilling var bl.a. at specialundervisningen burde foregå så tæt på det enkelte barn og så tæt på det almindelige skolesystem som muligt, at kvaliteten i specialundervisningen burde sikres, og at en forhøjelse af takstbeløbet ville medvirke til at udvikle lokale undervisningstilbud. Derudover ønskede man at sammenhængen til den øvrige kommunale indsats skulle styrkes, at en række specialundervisningsforanstaltninger som det ikke ville være økonomisk forsvarligt at udlægge, skulle forblive i amtsligt regi, og endelig ville man sikre et økonomisk sikkerhedsnet under de små kommuner i tilfælde af at der forekommer særlig mange handicappede børn. Landsudvalgets indstilling blev taget op af Opgavekommissionen i 1998, der i betænkning 1366 tilslutter sig indstillingens principper og anbefaler at gennemføre forslaget om den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune. Indstillingen dannede grundlag for lovforslaget og den følgende lovændring der blev vedtaget af Folketinget i år 2000.

Også flere internationale erklæringer som Danmark har underskrevet, handler om vigtigheden af inklusion af alle børn. En af disse er fx Salamanca-erklæringen fra 1994. Den fastlægger at der er behov for at gøre almen skolen til en skole for *alle* og at understøtte lærerprocesser som tager hensyn til den enkeltes behov.

3.2 Specialundervisningens organisering

Folkeskolens specialundervisning blev både før og efter lovændringen organiseret ud fra § 20 i folkeskoleloven. Paragraffens stk. 1 og 2 handler henholdsvis om den almindelige og den vidtgående specialundervisning. Stk. 1 beskriver den kommunale forpligtelse til at oprette undervisningstilbud – herunder specialundervisning og specialpædagogisk bistand til børn i kommunen. Stk. 2 vedrører amtskommunernes forpligtelse til at oprette undervisningstilbud til elever der er henvist til vidtgående specialundervisning af deres hjemkommune. I den efterfølgende § 21 præciseres den kommunale henvisningskompetence, og kriteriet for kommunens henvisning beskrives sådan:

Når kommunalbestyrelsen finder, at de pågældendes udvikling stiller krav om en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes ved en amtskommunal foranstaltning.

I bemærkning til loven fremgår det at rent økonomiske forhold også kan anvendes som kriterier for henvisning.

Inden for rammerne af § 20 organiseres specialundervisningen generelt på tre måder:

- Distriktsskolens specialundervisning (§ 20, stk. 1)
- Kommunens specialundervisning (§ 20, stk. 1)
- Vidtgående specialundervisning (§ 20, stk. 2).

I distriktsskolens specialundervisning træffer den enkelte skole selv beslutning om foranstaltningens form og indhold. Undervisningen foregår på skolen og gives ofte i form af kortere- eller lænerevarende kursusforløb på mindre hold uden for klassen eller i form af støtte i klassen.

Kommunens specialundervisning kaldes ofte i daglig tale § 20, stk. 1½, for at angive at den opfattes som en mellemkategori mellem den almindelige specialundervisning varetaget af distriktsskolerne og den vidtgående specialundervisning varetaget af amterne. Den kommunale specialundervisning indeholder en lang række forskellige organisationsformer, fx mindre hold på distriktsskoler, specialklasserækker, heldagstilbud eller intern undervisning på et anbringelsessted.

Den kommunale specialundervisning er særlig interessant for denne evaluering fordi den gruppe elever der som følge af lovændringen og det ændrede takstbeløb er hjemtaget til kommunen typisk vil modtage et tilbud i denne kategori. Det er dog ikke i alle kommuner at denne mellemkategori eksisterer i den lokale selvforståelse. Der er kommuner som har lagt alle midlerne til specialundervisning ud til skolerne.

Ansvar for den vidtgående specialundervisning påhviler amtet. Men selve undervisningen kan efter aftale varetages af enten elevens egen kommune eller en anden kommune. Den vidtgående specialundervisning foregår gennemgående på fire forskellige måder:

1. Eleven undervises som enkeltintegreret med ekstra støtte i en almindelig folkeskoleklasse.
2. Eleven undervises i en special-/centerklasse bestående af en mindre gruppe elever med særlige behov.
3. Eleven undervises på en amtslig specialskole for elever med særlige behov.
4. Eleven undervises internt på et anbringelsessted eller i dagbehandlingstilbud.

Hvad lovændringens helt konkrete betydning angår, er det værd at bemærke at nogle elever der tidligere fik undervisning i den vidtgående specialundervisning (fx enkeltintegrerede elever), i dag modtager kommunal specialundervisning, men i præcis samme foranstaltning som før lovændringen. Dette har medført en vis sproglig usikkerhed om anvendelsen af udtrykket vidtgående specialundervisning. I lovens anvendelse af udtrykket er der alene tale om beskrivelse af hvorvidt eleven undervises efter § 20, stk. 1 eller stk. 2. Tilbuddets omfang eller indhold er derimod ikke af direkte betydning for sondringen mellem almindelig og vidtgående specialundervisning. Vi vil i denne

rapport alene anvende udtrykket vidtgående specialundervisning som udtryk for undervisning efter § 20, stk. 2. Det sikrer en vis overensstemmelse med den formelle sprogbrug.

4 Lovændringens betydning

Intentionerne bag lovændringen nyder udbredt opbakning blandt de involverede i denne evaluering. Der er generel enighed om at folkeskolen i større omfang skal være i stand til at rumme de elever der i dag udskilles. De centrale ændringer i folkeskoleloven fra maj 2000 anses i den forbindelse for at være positivt medvirkende til at understøtte mulighederne for den ønskede udvikling. Det er derfor paradoksalt at der på trods af denne enighed og fælles forståelse alligevel ikke kan konstateres et fald i antallet af henvisninger til den vidtgående specialundervisning.

Dette kapitel vurderer med udgangspunkt i de målsætninger der lå til grund for lovændringen, følgende fire temaer: den ændrede opgavefordeling, samarbejdet mellem amt og kommune, muligheder for at skabe lokale løsninger og forældres holdninger. Temaerne giver på hver deres måde et indtryk af hvordan deltagerne i evalueringen oplever betydningen af lovændringen. Kapitlets første afsnit introducerer de centrale målsætninger bag lovændringen. Herefter følger en beskrivelse af de fire temaer. Kapitlet afsluttes med evalueringsgruppens konklusioner og anbefalinger i relation til temaerne.

4.1 Centrale målsætninger bag lovændringen

Som det fremgår af rapportens indledende afsnit, var der en række centrale målsætninger med lovændringen:

- Specialundervisning skal ske så tæt på den enkelte elevs nærmiljø som muligt.
- Kvaliteten i specialundervisningen skal fastholdes.
- Eleven skal så vidt muligt forblive i det almindelige folkeskolesystem.
- Det øgede takstbeløb skal understøtte muligheden for at udvikle lokale tilbud.
- Sammenhængen i den kommunale indsats skal styrkes – specielt på det sociale område.
- Adgangen til og kvaliteten af landsdækkende og regionale tilbud og institutioner som det ikke vil være forsvarligt at lægge ud til kommunerne, skal fastholdes.
- Der skal være et økonomisk sikkerhedsnet under de små kommuner i tilfælde af mange svært handicappede børn.

Desuden har det været en intention at styrke dialogen mellem forældre, kommune og amt om den konkrete foranstaltning for at nedbringe antallet af klagesager og mindske antallet af konfliktområder mellem amt og kommuner. I den sammenhæng er det også et mål med lovændringen at fremme etableringen af lokale og tværkommunale tilbud og fremme samarbejdet mellem amt og kommuner gennem en tidlig inddragelse af amtet og en fortløbende dialog om henvisningen og udformningen af den konkrete foranstaltning.

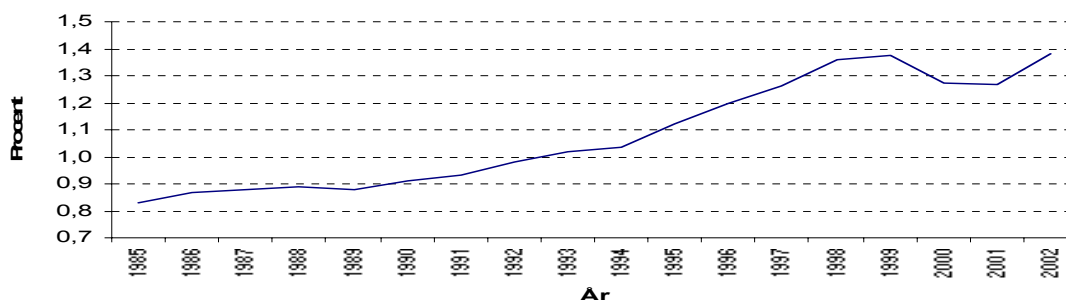
4.2 Den ændrede opgavefordeling

4.2.1 Udviklingen i antallet af elever i den vidtgående specialundervisning

En væsentlig bevæggrund for lovændringen var den fortsatte stigning i antallet af elever i den vidtgående specialundervisning op gennem 1990'erne. Fra 1991/92 til 2002/03 er den procentuelle stigning i forhold til antallet af elever i aldersgruppen 6-16 år på næsten 50. Bag stigningen på landsplan gemmer der sig dog meget store regionale og kommunale forskelle. Disse forskelle kan bl.a. skyldes forskelle i registreringsformer som gør det problematisk at sammenligne på tværs af amterne. Men forskellene skyldes sandsynligvis også forskelle i de regionale forhold og ikke mindst den regionale praksis på området. I 2000/01 "knækker" kurven. Frekvensen i henvisninger falder fra 1,38 i 1999/2000 til 1,26 året efter, se figur 1. Dette fald tilskrives lovændringen, der medfører at en del kommuner hjemtager elever der tidligere har modtaget vidtgående specialundervisning. Men allerede året efter er effekten af lovændringen aftaget. I 2001/02 er der en ganske lille stigning fra 1,26 til 1,27 og derefter en kraftigere stigning i 2002/03 der når det oprindelige niveau på 1,38.

Figur 1

Elever i den vidtgående specialundervisning i procent af det samlede antal børn fra 6 til 16 år



Kilde: Folkeskolens vidtgående specialundervisning 1991/92 – 2002/03, Undervisningsministeriet 2003.

Den nominelle stigning fra 1999/2000 til 2002/03 er på 775 elever – fra 9122 til 9897 elever. Ser man på hvilke elevgrupper der indgår i stigningen, er der først og fremmest tale om elever med adfærdsvanskeligheder eller psykiske vanskeligheder². Denne gruppe er steget kraftigt de seneste år, fra i 1985 at udgøre 9 % af elever henvist til vidtgående specialundervisning til i 2002/03 at udgøre 29 %. En del af disse elever er kendetegnet ved ikke nødvendigvis at have særlige faglige vanskeligheder, men først og fremmest ved problemer med deres adfærd. En del af forklaringen på denne stigning relaterer direkte til den ændrede opgavefordeling hvor amterne ikke længere har mulighed for at afvise elever i denne gruppe – en praksis der i hvert fald har været gældende i en del amter op til lovændringen. Men som det fremgår af det følgende, kan også andre forhold være medvirkende til denne udvikling.

Der findes mange antagelser om hvad stigningen i antallet af elever i den vidtgående specialundervisning skyldes. De strækker sig fra forureningens påvirkning af det genetiske materiale over karakteristika ved den moderne familie til lærernes organisering af undervisningen. I selvevalueringsrapporterne og ved interviewene blev følgende forhold nævnt som mulige årsager til den fortsatte stigning:

- Som en mulig forklaring på den stadige stigning i antallet af elever med adfærdsproblemer eller psykiske problemer peges fx på den udvikling der er sket i skolens måde at organisere undervisningen på: Der er kommet mere projektorientering, mere gruppearbejde, mindre lærerstyring, krav om større selvstændighed osv. Forhold der efter manges mening gør det svært for denne gruppe at fungere i klasseværelset. En ledende psykolog giver udtryk for at man ser stadig flere elever med vanskeligheder på grund af de nye undervisningsformer som fx projektundervisning. Denne gruppe kunne tidligere fungere bedre i klasserne, men kan ikke klare undervisningen i dag. Derfor kommer de nu "ind i systemet og får en diagnose".
- Flere skoleledere gav ved interviewene udtryk for at lærerne føler sig klemte mellem den stadig større forventning om en øget faglighed og en gruppe elever der kræver stor opmærksomhed.
- Mange udtrykker bekymring for at man ikke kan fastholde den ekspertise og kvalitet der ligger inden for den vidtgående specialundervisning hvis eleverne skal forblive i det kommunale system.
- Også "de andre forældre" nævnes. Manglende accept eller decideret pres fra andre forældre kan være med til at fremme udskillelsen af elever med vanskeligheder.
- Endelig peges der på pres fra barnets egne forældre som en mulig forklaring. En del forældre ønsker en diagnosticering og efterfølgende "specialistbehandling" på en specialskole.

² Denne gruppe omtales også som elever med socio-emotionelle vanskeligheder eller AKT (adfærd, kontakt og trivsel).

Det er derudover evalueringsgruppens indtryk at hvor der i forvejen er etableret gode tilbud, samarbejdsstrukturer og relationer mellem skoler, PPR og amt, er der en tilbøjelighed til at fastholde den praksis som man i forvejen er vant til og godt tilfreds med, og dermed fortsætte og måske ligefrem udbygge anvendelsen af amtslige tilbud.

4.2.2 Takstbeløbet

Lovændringen indeholdt sammen med den ændrede opgavefordeling også et løft af det kommunale takstbeløb fra ca. 60.000 kr. i 1999 til 176.000 kr. i 2003. Det var hensigten med det nye takstbeløb at understøtte kommunernes incitament til at finde eller udvikle lokale løsninger – i bedste fald at eleven får mulighed for at blive i den almindelige skole. Det er ikke muligt ud fra de tilgængelige statistiske oplysninger at konstatere hvorvidt det øgede takstbeløb har ført til at elever der ellers ville have været henvist til vidtgående specialundervisning, i større omfang bliver i den kommunale specialundervisning. Som det fremgår ovenfor, skete der umiddelbart efter lovændringen en hjemtagning af elever til kommunal specialundervisning, men herefter er antallet af henvisninger til amtet steget igen. Men inden for denne udvikling kan der alligevel godt være sket en øget anvendelse af kommunale tilbud.

Et væsentligt usikkerhedsmoment har været hvor mange timer takstbeløbet i realiteten svarer til. Der nævnes tal fra 8 til 15 timer om ugen – ofte afhængigt af hvilken region man spørger. Denne usikkerhed er en medvirkende årsag til alvorlige samarbejdsproblemer mellem amt og kommuner i nogle regioner. I bemærkningerne til loven forudsættes det at takstbeløbet svarer til ca. 10 støtte-timer, og en henvisning bliver derfor først aktuel hvis det anslåede støttebehov overstiger dette tal. Med den nuværende opgavefordeling hvor kommunen har henvisningsretten og amtet har foranstaltningsretten, vil der efter mange aktørers mening og erfaring opstå uenighed om den gruppe elever hvis behov ligger lige omkring de 10 timer – ofte benævnt som "gråzonen".

Men en endnu større anstødssten har i nogle regioner været en uenighed om hvorvidt amtet var berettiget til at melde ud med tilbud der ligger under takstbeløbet. Det har ført til en oplevelse af at amtet i nogle tilfælde skaber usikkerhed om det reelle indhold i kommunens henvisningskompetence i det tilfælde amtet tilbyder en foranstaltning hvis omfang ligger under takstbeløbet. Men som en leder fra en amtslig PPR udtrykker det, så ser vedkommende det som sin opgave i forbindelse med valget af foranstaltning at tage udgangspunkt i hvad eleven har behov for – takstbeløbet kan ikke binde den faglige vurdering. Ud fra dette synspunkt er der altså mulighed for at amtet ud fra en faglig vurdering kan tilbyde en foranstaltning under takstbeløbet. Men som konsekvens af denne politik peger flere af de kommunale aktører på at de har set sig nødsaget til at trække henvisningen tilbage og selv etablere et tilbud. De oplever med andre ord en relativisering af deres henvisningskompetence. Ved en direkte forespørgsel fra et amt om denne

problemstilling gav Undervisningsministeriet i foråret 2003 nedenstående afklaring:

Det bemærkes, at takstbeløbet ved lovens vedtagelse, jf. Folketingets Uddannelsesudvalgs betænkning, var forudsat at have en sådan størrelse, at henvisning til en amtskommunal foranstaltning først bliver aktuel, hvis støttebehovet overstiger ca. 10 støttetimer.

Skal takstbeløbet forhøjes?

Forskellige holdninger kommer til udtryk i interviewene og selvevalueringsrapporterne med hensyn til det ændrede takstbeløb. På den positive side udtrykker flere deltagere i evalueringen at takstbeløbet giver større mulighed for at finde lokale løsninger til eleverne i "den grå zone". Fx har en større kommune nu oprettet en kommunal heldagsklasse for børn med adfærdsproblemer og i øvrigt hjemtaget elever fra amtet. Evalueringsgruppen har dog indtryk af at det først og fremmest er de større kommuner der oplever at have fået forøgede muligheder, mens de mindre kommuner ikke helt ser den samme effekt af det øgede takstbeløb (se afsnit 4.4 om lokale løsninger).

På den mere negative side fremhæver flere af evalueringens deltagere at de oplever en øget tilbøjelighed til økonomitænkning. En kommunal forvaltningsleder mener ikke dette kan undgås så længe man har en takst i et kronebeløb og nogle elever hvis behov ikke entydigt kan placeres i den ene eller den anden gruppe. Systemet har på den måde en række indbyggede konflikter. Flere psykologer peger da også på at de som ledere af PPR fornemmer at den økonomiske tænkning i stadig større omfang er styrende for hvorvidt en elev skal henvises, frem for de faglige vurderinger. For at løse denne indbyggede konflikt peger flere på et behov for at hæve takstbeløbet.

Et højere takstbeløb vil fjerne den nuværende "gråzone". Blandt andet fremhæver flere af evalueringens deltagere at beløbet bør være af en sådan størrelse at elever der i dag enkeltintegreres under § 20.2, indiskutabelt kommer til at høre til det kommunale ansvar. Et øget takstbeløb vil også styrke de mindre kommuners mulighed for selv at etablere tilbud. Men der er også argumenter imod et hævet takstbeløb. Dels udtrykkes der bekymring for at det vil sætte yderligere fart i kommunernes økonomitænkning uden at det nødvendigvis kommer eleverne til gode, dels mener nogle at det er for tidligt at tage denne beslutning. Den nuværende ordning og den decentralisering der er i gang, skal have tid til at virke så man ude på skolerne kan etablere pædagogiske miljøer der bedre bliver i stand til at rumme børnene.

I forbindelse med den øgede brug af rammestyring i kommunerne peger enkelte interviewdeltagere på det dilemma at rammestyringen kan medføre at et ønske om at give en elev et særligt tilbud kan presse en anden elev ud af hans eller hendes tilbud. En lignende usikkerhed kommer til udtryk i nedenstående uddrag fra et regionalt udvalgs selvevalueringsrapport hvor der på den ene side

gives udtryk for at de nye ressourcestyringsmodeller kan være en fordel, men på den anden side kan føre til en øget økonomitænkning på bekostning af kvaliteten i undervisningen:

En ressourcemodel/rygsækmodel kunne vise sig at være de fornødne værktøjer i bestræbelserne på at modvirke eksklusion af børn med særlige behov. Men en anvendelse af de nævnte modeller må under ingen omstændigheder føre til en ressource- og økonomitænkning som giver køb på kvaliteten i indsatser over for børn og unge med særlige behov.

Nogle af evalueringens deltagere foreslår at gå fra to til én paragraf som en endelig løsning på disse dilemmaer omkring usikkerheden om takstbeløbet og den øgede økonomitænkning. For at kunne opnå dette ses det som en nødvendighed at der etableres større kommuner, og at den ekspertise amterne i dag sidder inde med, overføres til kommunerne.

4.3 Samarbejdet mellem amt og kommune

Generelt er de regioner der oplever et positivt samarbejde mellem amt og kommune, kendetegnet ved at de også beskriver samarbejdet før lovændringen som rimelig gnidningsfrit. Der er dog også regioner der mener at lovændringen har været med til at styrke samarbejdet. I en region beskrives tiden før lovændringen som præget af kampe om de amtslige pladser og "skriveøvelser" for at leve op til de amtslige kriterier for henvisning. Nu er kommunerne mere optaget af selv at honorere et politisk pres for at holde eleverne hjemme.

De regioner der betegner samarbejdet som positivt, peger på følgende fremmende faktorer for samarbejdet:

- Kommunerne henvender sig allerede tidligt i forløbet til amtet og etablerer et fortløbende samarbejde om henvisning og foranstaltning.
- Der er aftalt skriftlige retningslinjer for visitationsprocedurerne.
- Der er en gensidig tillid og respekt der forhindrer at uenigheder bliver til konflikter. Det gælder selvom der kan være faglig uenighed om kriterierne for hvornår en henvisning er nødvendig, eller hvilken foranstaltning der bedst imødekommer elevens behov.

Ikke mindst det sidste forhold er væsentligt. Det viser sig nemlig at den gensidige tillid er en meget vigtig faktor for hvordan samarbejdet fungerer. I en caseregion fungerer samarbejdet mellem amt og kommune ikke gnidningsfrit. Regionen beskriver manglende tillid som en afgørende faktor for at samarbejdet ikke fungerer, også selvom der er indgået formelle aftaler. I en rapport fra et samråd af ledende psykologer udtrykkes det på den måde at de interessensmodsatninger der ligger indbygget mellem amt, kommuner, PPR, skoler og forældre, medfører et behov for tillid og re-

spekt for interesserne. Eller som det bliver formuleret af samrådet i den region hvor samarbejdet ikke har fungeret tilfredsstillende:

Det er efter vores opfattelse ikke visitationsformerne i sig selv, der har den afgørende betydning, når man skal etablere et undervisningstilbud til den enkelte elev. Tonen i samarbejdet, viljen til at finde en løsning og evnen til at indgå i et gensidigt respektfuldt og ligeværdigt samarbejde har uvurderlig betydning i visitationsprocessen.

Den manglende tillid stammer fra tiden før lovændringen, som altså ikke i de tilfælde har haft held med at genetablere et godt forhold. Disse relationer synes at være direkte personbårne, hvilket næppe påvirkes af en lovændring, men må gribes an på en mere direkte og konkret måde.

4.3.1 Kriterier for henvisning

Kriterierne for henvisning til vidtgående specialundervisning kan variere en hel del fra kommune til kommune. Det er en iagttagelse der i denne sammenhæng udspringer af selvevalueringsrapporter og interview, men som også tidligere undersøgelser på området har vist. Fx gennemførte Kommunernes Landsforening i 2002 en undersøgelse hvor seks kommuner blev bedt om at vurdere ti ansøgninger om specialundervisning. De betragtelige forskelle i kommunernes indstillinger – i tre tilfælde gik det fra ingen tiltag til foranstaltninger svarende til 84.000-160.000 kr. (Arbejdsgruppen om specialundervisning 2003) – understøttes i flere tilfælde af evalueringsgruppens indtryk fra denne evaluering. Flere af amterne efterlyser bedre beskrivelser fra kommunerne og klarere, mere ensartede kriterier for hvornår kommunerne henviser en elev til amtet.

Der er to grundlæggende forskellige holdninger til kriterier for henvisninger. En ledende amtspsykolog ønsker en større ensliggørelse af kommunernes kriterier for henvisning, mens en anden amtspsykolog finder at de enkelte kommuners vilkår og muligheder er så forskellige at det er nødvendigt at amtet accepterer forskelle mellem kommunernes kriterier for henvisning. Begge argumentationer er helt legitime fordi de tager udgangspunkt i hver sin logik. Det første synspunkt tager udgangspunkt i at henvisningen bør være baseret på den enkelte elevs behov og muligheder og dermed modvirke den tendens som KL's undersøgelse pegede på. Det andet synspunkt tager udgangspunkt i at de enkelte kommuner reelt har meget forskellige muligheder, forårsaget bl.a. af forskelle i kommunestørrelse der gør det nødvendigt at kommunerne handler forskelligt for at behandle eleverne ens i forhold til undervisningstilbuddets kvalitet. Selvom begge synspunkter er forståelige, kan det også være værd at sammentænke dem således at psykologer, skoleledere, lærere og pædagoger finder frem til en fælles forståelse af nogle grundlæggende kriterier for henvisning. I forlængelse af en sådan fælles forståelse bør der også være en accept af at disse kriterier ikke står i vejen for en fleksibilitet der tager højde for at ikke alle kommuner har lige muligheder for at tilvejebringe et tilstrækkeligt kvalificeret tilbud til alle elever.

4.4 Lokale løsninger

Det er en central målsætning med lovændringen at det hævede takstbeløb skal motivere kommunerne til enten selv eller i samarbejde med andre kommuner at etablere undervisningstilbud der understøtter principper om nærhed og i bedste fald giver eleven mulighed for at blive i den almindelige folkeskole uden at kvaliteten i tilbuddene reduceres. En væsentlig bekymring i den sammenhæng er de mindre kommuners situation, først og fremmest i de tilfælde hvor kommunen på samme tid får ansvaret for en større gruppe elever med vidtgående behov. En anden væsentlig bekymring er om de mindre kommuner vil være i stand til at løfte opgaven fagligt og økonomisk. Dette afsnit undersøger i hvilket omfang kommunerne har benyttet sig af mulighederne, og hvilke forhold der har hæmmet eller fremmet udviklingen af lokale løsninger. Det ser også på i hvilket omfang lovændringen har styrket samarbejdet internt mellem de kommunale forvaltninger – ikke mindst mellem skole- og socialforvaltninger.

4.4.1 Tværkommunalt samarbejde

Det ser ikke ud til at lovændringen har sat yderligere fart på etableringen af tværkommunale samarbejder at dømme efter selvevalueringsrapporterne fra de regionale udvalg og interviewene i de fire regioner. Der fandtes også før lovændringen etablerede samarbejder – som regel ved at kommuner købte pladser hos hinanden – og der bliver stadig gjort forsøg på at etablere nye fælles tilbud. Men der peges fortsat på mange hindringer og en i øvrigt afventende holdning.

De hindringer de regionale udvalg og interviewdeltagerne i øvrigt peger på, er usikkerheden ved et tværkommunalt samarbejde, kommunestørrelsen, forskelle i forvaltningsstruktur, transportudgiften og forventningen om en forestående kommunalreform.

Usikkerheden

Når et tværkommunalt samarbejde etableres, sker det fx ved at en kommune opretter en specialklasse – ofte målrettet til en bestemt gruppe – og andre interesserede kommuner køber pladser dér. Kommunen investerer altså ressourcer i opbygningen af de fysiske rammer og en kvalificeret medarbejderstab der umiddelbart overstiger kommunens eget behov. Den er derfor afhængig af at de andre kommuner fortløbende gør brug af tilbuddet. Dette har i nogle tilfælde ført til konflikter mellem de involverede kommuner med lukning af tilbuddet til følge, mens det i andre tilfælde har medført at tilbud ikke er blevet oprettet. Interviewene giver indtryk af at det primært er de store eller mellemstore kommuner der kan oprette tilbuddene og tilbyde pladserne til de små.

Den gensidige tillid ser også i denne sammenhæng ud til at være en væsentlig faktor. Det blev fx ved et interview med en gruppe psykologer bemærket at de igennem de seneste år er blevet be-

vidste om at det ikke kan lade sig gøre at etablere mellemkommunale ordninger fordi man ikke stoler på hinanden. Tilliden til amtets muligheder er derimod en smule større.

Forskellig struktur og organisation

Forskelle i kommunestørrelse, forskellig forvaltningsopbygning, tilhører til forskellige politikredse, fagforeningskredse osv. er ligeledes eksempler på forhindringer for det tværkommunale samarbejde. En psykolog peger på at disse organisatoriske forskelle bliver til forskelle i terminologien der medfører misforståelser, for det man troede man var enig om, viste sig at være noget forskelligt. Der efterlyses i denne sammenhæng mere ensartede eller måske ligefrem standardiserede procedurer i de kommunale arbejdsgange for at mindske problemer og misforståelser i kommunernes samarbejde.

Transportudgiften

En helt central hindring for etablere både tværkommunale og lokale tilbud er omkostningerne ved elevernes transport. Hvad angår kommunernes incitament til at oprette tværkommunale samarbejder, lokale løsninger og til at reducere antallet af henvisninger til amtet, er transporten en væsentlig anstødssten. Udgifterne til transporten kan i mange tilfælde resultere i at tilbuddet kommer til at koste væsentlig mere end takstbeløbet. Nogle af deltagerne fra amterne også mere end antyder at kommunerne i nogle tilfælde "spekulerer" i at elever der kunne "nøjes" med et kommunalt tilbud, på grund af transportudgiften til den relevante foranstaltning enten i hjemkommunen eller en anden kommune i regionen alligevel henvises til amtet, der dermed overtager transportudgiften.

Problemet er især markant i de tyndtbefolkede områder med få offentlige transportmidler. I denne sammenhæng nævnes også det forhold at amtet alene er ansvarlig for transporten til elevens undervisning. Hvis eleven bliver i den amtslige SFO, er det forældrenes opgave at stå for elevens hjemtransport. Evalueringen kan ikke sige præcist hvor omfattende problemet er, men det er evalueringsgruppens indtryk at en del kommuner vælger at dække denne udgift for forældrene, mens andre vælger at hjemtage eleven til en kommunal SFO efter skoletid.

En afventende holdning

Den forestående rapport fra Strukturkommissionen betyder at mange holder igen med at etablere mere formaliserede samarbejder. Generelt peger mange af deltagerne i evalueringen på at en forøgelse af kommunernes størrelse vil styrke muligheden for at etablere både lokale og tværkommunale tilbud. Det vil fremme mulighederne for at etablere stabile tilbud til større grupper af børn med samme behov, styrke opbygningen af en lokal ekspertise på området og mindske følsomheden over for udsving i tilgangen af elever i tværkommunale samarbejder.

4.4.2 Kommunale løsninger

Mange af problemstillingerne i forbindelse med etableringen af tværkommunale tilbud går igen når det drejer sig om kommunale tilbud. Men deltagerne vurderer dog i større omfang at lovændringen har styrket kommunernes muligheder for selv at finde løsninger til den gruppe elever der ofte omtales som "gråzonebørn". Man etablerer i større omfang gruppeordninger eller specialklasser end tidligere. Nogle synes dog stadig at det ikke er helt nemt. En psykolog giver som eksempel udtryk for at vedkommendes kommune i en analyse havde konstateret at kategorierne enten blev for brede til at være formålstjenlige eller for dyre. I lighed med problemerne omkring etableringen af tværkommunale tilbud nævnes problemerne omkring manglende lokal ekspertise og udgifterne til transport også ganske ofte. Det er dog værd at nævne at savnet af lokal ekspertise i nogle regioner forsøges afhjulpet gennem forskellige "udryknings"- eller rådgivningsmodeller. Det vil generelt sige centralt ansatte medarbejdere med forskellige faglige baggrunde der kan støtte kommuner eller institutioner med konkrete problemstillinger omkring etableringen af hensigtsmæssige tilbud. Der udtrykkes generelt stor tilfredshed med disse tilbud selvom nogle endnu kun er i en opbygningsfase. Et eksempel på en sådan model er KVAS-projektet i Århus Amt, se nedenstående tekstboks.

KVAS-projektet i Århus Amt

I Århus Amt iværksatte man i 2000 projektet KVAS der over en periode på tre år har til formål at kvalitetsudvikle specialundervisningen og sikre en mere kvalificeret undervisning i elevernes lokalmiljø så eleverne derved oplever færre sociale og faglige nederlag. Projektet tager udgangspunkt i den viden og de erfaringer der findes i amterne og kommunerne, og har som mål at opbygge en amtslig rådgivning for specialundervisning og øge kommunernes kompetenceniveau. De 12 kommuner i amtet der deltager i projektet, er hver især udstyret med en projektbeskrivelse og en deltagergruppe bestående af psykologer, skoleledere og -lærere samt repræsentanter fra amt og kommune. Projektarbejdet tager typisk udgangspunkt i arbejdet med en specialklasse hvor det tilstræbes at de medarbejdere der er tilknyttet klassen, får et fælles pædagogisk udgangspunkt der kan omsættes til praksis i klassen. Der arbejdes derfor med udvikling af teori og praksis i forhold til forskellige områder af det pædagogiske arbejde med specialundervisningselever, heriblandt elevbeskrivelser. Det er blevet besluttet at den rådgivning og viden som KVAS har tilvejebragt, i fremtiden vil indgå i Århus Amts specialrådgivning. Således tilkendegav 24 af 26 kommuner i amtet på forhånd med projektforslag at de fremover ønsker at deltage i KVAS-samarbejdet.

Forvaltningssamarbejde

Som tidligere påpeget er det en intention at styrke sammenhængen i den kommunale indsats med særligt fokus på tilknytningen mellem undervisningsområdet og det sociale område. Det vil sige at

der i større omfang etableres systematiske samarbejdsformer der sikrer en koordineret indsats mellem de involverede instanser. Temaet indgår i KVIS-sammenhæng som en del af tema 8 om ansvars- og opgavefordeling, formidling af viden. Målsætningen tager ikke alene udgangspunkt i lovændringen på folkeskoleområdet, men også i servicelovens § 4, stk. 2, der understreger betydningen af en sammenhængende kommunal indsats på tværs af lovgivning, administrative strukturer og faglige kompetencer. Som eksempel på hvordan det tværsektorielle samarbejde kan styrkes, peger KVIS-programmet på muligheden for at oprette tværfaglige udvalg. Dette er naturligvis alene ét eksempel på intentionen fra centralt hold.

Det generelle billede giver indtryk af store forskelle i kommunernes praksis på området. Dette forhold gælder også inden for den samme region. Dette skyldes bl.a. de konkrete forskelle mellem kommunerne, forårsaget af bl.a. kommunestørrelse og forvaltningsstruktur. Men også inden for dette tema peger nogle af de interviewede på de personlige relationer som en væsentlig faktor. Det er dog evalueringsgruppens indtryk at de fleste af evalueringens deltagere ikke umiddelbart kæder lovændringen sammen med mulighed for forbedringer i samarbejdet mellem forvaltninger internt i kommunerne. Hverken i selvevalueringsrapporter eller i interview udtrykker evalueringens deltagere at opleve denne sammenhæng. Om muligheden for samarbejde mellem forvaltninger teknisk er blevet forøget, kan denne evaluering ikke sige noget om, blot at deltagerne ikke oplever det. Både selvevalueringsrapporterne og interviewene indikerer at behovet for en koordinering og et bedre samspil ikke står særlig klart i deltagerne bevidsthed. De regionale udvalg der har besvaret spørgsmålet, giver generelt udtryk for nedenstående synspunkter eller billeder af forholdene:

- Der er meget store forskelle mellem kommunerne i regionen.
- Lovændringen har ikke ført til et forandret samarbejde.
- Regionens kommuner har fortrinsvis enhedsforvaltninger.
- Nogle kommuner har formelle tværsektorielle aftaler.
- Lovændringen har intensiveret samarbejdet.

I tre af de større kommuner er der etableret formaliserede tværsektorielle samarbejder der beskrives som velfungerende.

I og med at KVIS-programmet er aktivt frem til slutningen af 2004, er der fortsat mulighed for at temaet bliver sat på dagsordenen regionalt. Fx har et regionalt udvalg formuleret en målsætning om at sætte udviklingsarbejder om tværsektorielle udvalg i gang. Men da målsætningen først er formuleret i maj 2003, er det endnu for tidligt at sige noget om udbyttet af indsatsen.

Det er naturligvis svært at konkludere endeligt ud fra så flertydigt et billede som det her præsenterede, men der er alligevel nogle elementer som deltagerne i evalueringen gennemgående nævner som forhold der fremmer samarbejdet:

- Det ser ud til at fælles forvaltninger eller enhedsforvaltninger styrker koordinering og samarbejde.
- I kommuner med flere forvaltninger er formaliserede samarbejdsaftaler, tværfaglige visitationsudvalg eller fælles handlingsplaner en fordel.

Forældrene blev i spørgeskemaundersøgelsen bedt om at vurdere i hvilket omfang de er tilfredse med samarbejdet mellem forvaltningerne. Forældreundersøgelsen giver et delt billede. 54 % af forældrene er i nogen eller høj grad tilfredse med samarbejdet mellem forvaltninger i kommunen, 46 % er enten i mindre grad eller slet ikke tilfredse med samarbejdet. Når det gælder samarbejdet med forvaltningerne i amterne, så er 57 % af forældrene i nogen eller høj grad tilfredse, mens 43 % i mindre grad eller slet ikke er tilfredse³. Evalueringsgruppen har ikke mulighed for at redegøre for de synspunkter der ligger bag forældrenes besvarelser, men vil gerne understrege at der på trods af en overvejende tilfredshed med det tværsektorielle samarbejde er en anseelig gruppe forældre der ikke er tilfredse. Det bør derfor nærmere undersøges hvad denne utilfredshed er udtryk for, og hvordan et andet samarbejde kan styrke forældres oplevelse af en bedre koordinering og dialog mellem forvaltningerne.

4.4.3 Små kommuner

Ved vedtagelsen af lovændringen i 2000 var det en udtalt bekymring at de små kommuner kunne blive økonomisk presset i tilfælde af en ekstraordinær tilgang af elever med svære handicap. Det var derfor en vigtig forudsætning for vedtagelsen af loven at denne evaluering undersøger lovændringens konsekvenser for de små kommuner. Denne evaluering definerer ikke nærmere hvad en lille kommune er. Deltagerne er alene blevet spurgt om hvordan de vurderer lovændringens betydning for hvad de selv måtte opfatte som en lille kommune. Svarene fokuserer først og fremmest på de små kommuners mulighed for selv at etablere foranstaltningerne, problemer med opbygningen af en tilfredsstillende ekspertise og endnu en gang transportproblemet. Den oprindelige bekymring for de små kommuners behov for et økonomisk sikkerhedsnet i tilfælde af mange svært handicappede børn på samme tid er ikke fremtrædende i de svar vi har fået. Men heller ikke i dette tema er der et entydigt billede. Ganske mange regioner mener ikke at lovændringen har ændret væsentligt på de små kommuners situation. En forvaltningsleder gav ved et interview udtryk for at selv ikke en forhøjelse af takstbeløbet vil modvirke det forhold at de små kommuner har for få elever, faciliteter og lærerkvalifikationer til at tage eleverne hjem til specialklasser eller gruppeordninger. Evalueringsgruppen vil i denne sammenhæng gerne fremhæve at den ikke finder at de små kommuner har andre vilkår hvad angår enkeltintegration, end de større kommuner

³ De forældre som har svaret at de enten ikke ved hvordan samarbejdet fungerer, eller at det ikke er relevant for dem at svare på, er ikke taget med i procentberegningerne.

fordi meget specialviden og særlig ekspertise er knyttet til særlige videnscentre der ligger uden for kommunerne.

En del nævner også det paradoks at befolkningsmæssigt små kommuner ofte kan være geografisk omfangsrige. For børnene i disse kommuner kan princippet om nærhed blive en smule mere teoretisk end reelt fordi afstanden til kommunale tilbud er så stor at eleven under alle omstændigheder er væk fra hvad der med rimelighed kan defineres som nærmiljøet.

Mange psykologer og regionale udvalg giver udtryk for ganske store forskelle i de små kommuners evne til selv at klare opgaven. Det ser dog generelt ud til at hvis mange af de små kommuner ønsker at fastholde den nuværende kvalitet i tilbuddene og samtidig holde sig inden for de økonomiske rammer, er de som regel afhængige af enten de store kommuner i regionen eller af amtet.

Der er generelt en afventende holdning i kommunerne til resultaterne af Strukturkommissionens arbejde.

4.5 Forældrene

Inddragelse af forældre er et centralt omdrejningspunkt både i folkeskoleloven og i bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning. Den gennemgående forventning er at de relevante parter lægger betydelig vægt på fx forældrenes ønsker om undervisningens tilrettelæggelse og den skolemæssige placering. Forvaltningsledere og psykologer bakker op om denne placering og giver generelt udtryk for at have et positivt samarbejde med forældrene. Det skal dog bemærkes at forældresamarbejdet beskrives som problematisk i den region der ikke har et velfungerende samarbejde mellem amt og kommune. Det fremgår da også af antallet af forældreklager.

På den positive side nævner forvaltningsledere og psykologer en større åbenhed blandt forældrene over for at have et barn med særlige behov og et stort engagement fra forældrenes side. Det understøtter et udbredt ønske blandt forvaltningsledere, psykologer og skoleledere om at gøre forældrene til ansvarlige medspillere omkring barnet. Men de peger også på en række dilemmaer hvad angår selve inddragelsen af forældrene, og hvad angår det vi vil kalde en "ny forældrekarakter".

Især flere psykologer overvejer løbende hvornår i processen forældrene bør inddrages, og i hvilket omfang de skal præsenteres for et eller flere mere eller mindre færdigsammensatte "tilbud". Der er behov for en professionel fase hvor problemerne afdækkes og en foranstaltning sammensættes. En forvaltningsleder peger dog i den forbindelse på at der er en fare for at forældrene i regioner

hvor samarbejdet mellem amt og kommune fungerer godt, præsenteres for et så færdigt tilbud at de ikke får kendskab til de reelle valgmuligheder. En medvirkende årsag til at man fra professionelt hold prøver at time forældreinddragelsen, kan være at der efter deres opfattelse er ved at dukke en ny forældrekarakter op. Den er bl.a. kendetegnet ved den førnævnte åbenhed over for det at have fået et handicappet barn – hvilket grundlæggende opleves som en positiv udvikling – men også i større omfang end tidligere ved ønsket om at få stillet en diagnose og ud fra den eventuelle diagnose få et "specialtilbud" der passer til netop denne diagnose (ofte i form af specialskoletilbud). Den nye forældretype er meget aktiv i henvisningsprocessen og tager ofte selv rundt og besøger forskellige undervisningsinstitutioner for at finde frem til det tilbud de selv mener passer bedst. Nogle beskriver det sådan at forældrene "shopper" skole.

Denne forældrekarakter er muligvis medvirkende til at de "professionelle" holder kortene lidt ind til kroppen indtil de har fundet frem til et eller flere tilbud. Det kan dog også skyldes at de vurderer at nogle forældre er usikre på hvilket skoletilbud der vil være bedst for deres barn. De ønsker ikke at forvirre forældrene unødigt og præsenterer derfor ikke for mange tilbud for dem. Et regionalt udvalg beskriver "den ideelle forældreinddragelse", her i en omskrevet og forkortet version:

- Forældrene får en reel information om hvilke valgmuligheder der foreligger.
- Barnets problemer og ressourcer skal være beskrevet i samarbejde med forældrene.
- God rådgivning. Det er vigtigt at forældrene ved hvem der giver rådgivning – amtet eller kommunen – når overvejelserne om undervisningstilbud begynder.
- Forældrene skal være mere aktive parter i valget af den specialpædagogiske foranstaltning. Der skal være opstillet to, maksimalt tre realistiske muligheder. Der skal være klarhed over kvaliteten i tilbuddene.
- Forældrene skal have mulighed for besøg på skolerne.
- Forældrene må have det afgørende ord.

De andre forældre udgør også en faktor i forhold til skolens rummelighed. Både psykologer og skoleledere beskriver et stadig stigende pres fra andre forældre for at fjerne ikke mindst de forstyrrende børn fra den almindelige undervisning. Det stadig større fokus på fagligheden kan efter deres mening være med til at reducere forældrenes tolerance over for denne elevgruppe. Nogle interviewdeltagere har set gode resultater på de skoler eller i de kommuner der er gået ind i en målrettet indsats over for dette problem gennem en direkte og åben dialog med forældrene om problemet. I den forbindelse udtrykker flere at det er erfaringen at en diagnose har tilbøjelighed til ikke alene at berolige barnets egne forældre, men også at gøre de andre forældre mere tolerante.

I spørgeskemaundersøgelsen er forældrene blevet spurgt i hvilket omfang de vurderer at amt eller kommune har lyttet til deres overvejelser om at finde det rigtige undervisningstilbud, se tabel 1.

54 % af forældrene mener i høj eller i nogen grad at kommunen har været villig til at høre og bruge deres mening, mens 46 % finder at kommunen kun i mindre grad eller slet ikke har lyttet. Hvad samarbejdet med amtet angår, siger 42 % af forældrene at de i høj eller nogen grad er blevet lyttet til, mens 58 % giver udtryk for at det kun i mindre grad eller slet ikke er tilfældet. For amternes vedkommende giver et flertal af forældrene altså udtryk for en utilfredshed, men også kommunerne bør tage til efterretning at 46 % af forældrene kun i mindre grad eller slet ikke vurderer at kommunen har været villig til at høre og bruge deres mening.

Tabel 1

Har kommunen/amtet været villig til at høre og bruge din mening i deres overvejelser om at finde det rigtige undervisningstilbud til dit barn?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommunen	28 %	26 %	21 %	25 %
Amtet	22 %	20 %	17 %	41 %

Note: Forældre der har svaret "ved ikke" eller "ikke relevant" på spørgsmålene, er ikke medregnet i procenttallene.

Hvis det kniber med forældrenes oplevelse af lydhørhed, ser det en smule bedre ud med samarbejdet mellem amt og kommune for sig selv. Her er 63 % af de forældre der har kunnet svare på spørgsmålet, i høj eller i nogen grad tilfredse, mens 37 % kun i mindre grad eller slet ikke er tilfredse. Selvom der her er en større afstand mellem tilfredse og utilfredse end ved det foregående spørgsmål, bør en utilfredshed blandt en god tredjedel af forældrene fortsat give anledning til eftertanke.

Forældrenes besvarelser er delt i to lige store grupper på spørgsmålet om i hvilket omfang kommunen og amtet har taget tilstrækkeligt initiativ til at finde det rigtige undervisningstilbud til deres børn, se tabel 2. Og det er bemærkelsesværdigt at omkring halvdelen af forældrene kun i mindre grad (18 %/19 %) eller slet ikke (32 %) vurderer at hverken amtet eller kommunen har taget tilstrækkeligt initiativ til at finde det rigtige undervisningstilbud til deres barn. Det er en stor andel i forhold til lovens intentioner.

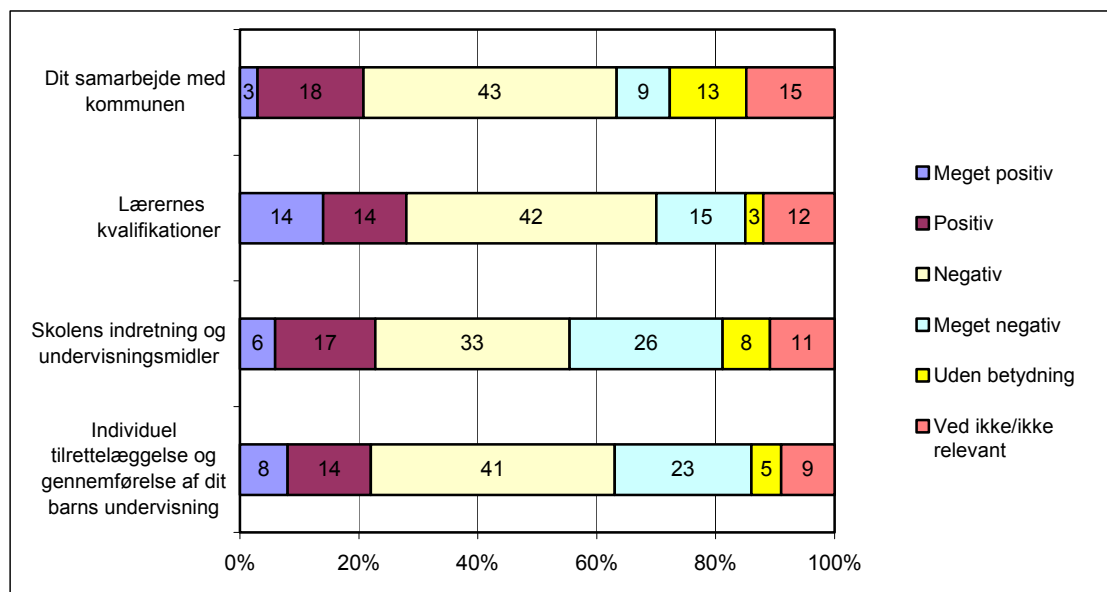
Tabel 2**Har kommunen/amtet taget tilstrækkeligt initiativ til at finde det rigtige undervisnings-tilbud til dit barn?**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommunen	25 %	24 %	19 %	32 %
Amtet	24%	26 %	18%	32 %

Note: Forældre der har svaret "ved ikke" eller "ikke relevant" på spørgsmålene, er ikke medregnet i procenttallene.

Lovændringen havde som bekendt til hensigt at så mange børn som muligt skulle undervises så tæt på nærmiljøet som muligt og allerhelst i den almindelige folkeskole. Men det er en forudsætning at kvaliteten i det undervisningstilbud barnet modtager, ikke forringes i forhold til tidligere. For at undersøge dette har vi forsøgt at finde frem til forældre til elever der før lovændringen blev undervist efter § 20, stk. 2, men efter lovændringen undervises efter § 20, stk. 1. Det viste sig af flere grunde ikke at være helt nemt (se appendiks B om evalueringens metode). Vi præsenterer forældrenes vurdering af skiftet med de forbehold der må tages for den relativt lille gruppe (68 forældre) der er vidende om at deres barn nu modtager undervisning efter § 20.1.

Forældrene vurderer overvejende skiftet som en forringelse. Der er spurgt til forældrenes generelle oplevelse af den betydning skiftet fra amt til kommune har haft på seks dimensioner der alle relaterer sig til de otte udviklingsområder i KVIS-programmet. I to dimensioner er andelen af "ved ikke" eller "ikke relevant" så høj at det er problematisk at slutte noget ud fra en i forvejen meget lille population. Men i fire dimensioner er der et mere entydigt og overvejende negativt billede.

Figur 2**Hvordan vurderer du generelt at skiftet fra amt til kommune har haft betydning i forhold til ...**

Det er som sagt ikke muligt at drage hverken entydige eller endelige konklusioner ud fra så lille en population, men resultatet bør under alle omstændigheder føre til at udviklingen på området fortsat følges nøje og eventuelt suppleres med en mere målrettet undersøgelse af denne forældregruppes vurderinger.

4.6 Klageadgangen

Lovændringen førte også til en ændring i klageadgangen så kun forældrene har adgang til at klage. Samtidig oprettedes Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Klageadgangen giver forældrene adgang til at klage over:

1. kommunens henvisning eller afslag på henvisning til vidtgående specialundervisning
2. amtskommunens afgørelse om indholdet af undervisningen.

Et mål med lovændringen var at nedbringe antallet af klager, der i 2000 lå på omkring 300-400 om året. I den forbindelse har klagenævnet i foråret 2003 udarbejdet en undersøgelse af klagesager over den vidtgående specialundervisning i skoleåret 2002-03. Undersøgelsen tager udgangspunkt i 170 klagesager indsendt til klagenævnet i samme periode. Der er umiddelbart tale om et

fald i antallet af klagesager, men de mange ændringer på området gør det svært at drage en direkte sammenligning mellem antallet af klagesager. Ser man på antallet af klager i forhold til antallet af elever i den vidtgående specialundervisning, er der tale om en klagefrekvens på 1,7 % på landsplan, hvilket ikke kan vurderes som højt. Bag landsgennemsnittet gemmer sig en del regionale forskelle. En region skiller sig markant ud med en frekvens på 10 %, den næsthøjeste frekvens er på 2,7 %. I den anden ende af skalaen er der regioner der stort set ingen klager har – én region har ingen. Af de klager der kan rubriceres i forhold til handicapkategori, er elever med DAMP og AKT (adfærd, kontakt- og trivselsproblemer) og elever med autisme og Aspergers syndrom overrepræsenteret i forhold til den andel de i øvrigt udgør af elever i den vidtgående specialundervisning.

På undersøgelsestidspunktet havde klagenævnet taget stilling til 161 sager. I 66 sager endte klagen med et forlig mellem parterne, i 63 sager fik forældrene ikke medhold, og i 32 sager fik de medhold.

Et markant resultat fra undersøgelsen er at hovedparten af forældrene ikke oplever at have været inddraget i planlægningen af deres barns specialundervisning. Også forældreundersøgelsen i denne evaluering kommer frem til at langt fra alle forældre vurderer at have været hørt i planlægningen af deres barns undervisningstilbud, se tabel 1. Dette skal sammenholdes med de udsagn som flere af skolepsykologerne er kommet med under interviewene, om en tilbøjelighed til at vente med at inddrage forældrene til et stykke inde i processen.

Undersøgelsen peger også på at forældrene ikke er bekendte med principperne for henvisning og foranstaltning. Det giver ifølge undersøgelsen en oplevelse af en uigennemskuelig beslutningsproces for forældrene. Problemet omkring manglende lokale og regionale principper er beskrevet tidligere i dette kapitel.

En væsentlig bekymring ved ændringen af klageadgangen er hvorvidt de mindre ressourcestærke forældre er i stand til selv at tage det nødvendige initiativ og udforme en skriftlig klage, eller om de vil opgive på forhånd. Bekymringen kan genfindes blandt stort set alle deltagere i evalueringen. Både forældreorganisationer og psykologer giver udtryk for at de ganske ofte kontaktes af og yder støtte til forældre der beder om hjælp til at udforme en klage. Det skal i denne sammenhæng også fremhæves at nogle regioner som udviklingsarbejder under KVIS, er i gang med at uddanne bisiddere. Disse skal bistå forældre der har behov for det, med det løbende samarbejde med myndighederne. Men på trods af denne bistand er der fortsat bekymring for at nogle forældre vælger at afstå på grund af manglende overskud.

4.7 Konklusioner og anbefalinger til den nuværende opgavefordeling

Folketinget har bedt om at evalueringen kan danne grundlag for indstillinger til eventuelle justeringer af loven i folketingsåret 2004-05. Evalueringsgruppen har valgt at gøre dette ved at stille to forskellige forslag. Konklusioner og anbefalinger i dette afsnit tager udgangspunkt i den nuværende opgavefordeling og de rammer specialundervisningen er organiseret efter inden for denne. I det efterfølgende afsnit fremlægger evalueringsgruppen et mere perspektiverende forslag til organisering af specialundervisning i fremtiden på baggrund af gruppens pædagogisk/faglige overvejelser og med udgangspunkt i en analyse af det indsamlede dokumentationsmateriale.

Større fokus på udskillelse af elever

Den ændrede opgavefordeling vurderes generelt som et godt tiltag der har gavnet samarbejdet mellem amter og kommuner. Men opgavefordelingen har på trods af den udbredte opbakning til intentionerne bag den ikke ført til et blivende fald i antallet af elever der henvises til vidtgående specialundervisning. Særlig ser det ud til at gruppen af elever med socio-emotionelle vanskeligheder udgør en stadig større andel af elever der henvises til vidtgående specialundervisning. Det er ikke formålet med denne evaluering at afdække årsagerne til den fortsatte stigning, men rapporten peger på flere forklaringsmodeller som fx skolens ændrede undervisningsformer, forældreønsker om "ekspertbistand" og øget diagnosticering. Evalueringsgruppen finder det derfor nødvendigt at der sættes fokus på den stigende udskillelse af denne børnegruppe, og at man undersøger hvad der vil kunne understøtte skolens muligheder for at rumme dem.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at der gennem forskning sættes fokus på mulige sammenhænge mellem den stigende udskillelse af elever med socio-emotionelle problemer og forhold i folkeskolen der gør det svært at rumme dem.*

Behov for overvejelser om takstbeløb og transport

Det forhøjede takstbeløb har efter manges opfattelse givet større mulighed for at finde eller etablere et kommunalt undervisningstilbud. Men det opleves stadig som problematisk at oprette både lokale og tværkommunale samarbejder. Ikke mindst de små kommuner er fortsat meget afhængige af amtets eller de store kommuners tilbud. Forhøjelsen af takstbeløbet har heller ikke mindsket usikkerheden om hvornår en elev bør henvises til amtet. Især er der usikkerhed om principperne for henvisning, og hvor mange undervisningstimer takstbeløbet dækker. Der er stillet forslag fra mange sider om at hæve takstbeløbet yderligere i håb om at fjerne denne usikkerhed. Evalueringsgruppen er dog tilbøjelig til at mene at en hævelse af takstbeløbet muligvis vil fjerne usikkerheden om nogle elever, men skabe en ny usikkerhed om nogle andre. Under alle omstændigheder

bør kommuner og amter tage initiativ til regionale dialoger om hvilke forhold der danner grundlag for beslutningen om hvornår en elev henvises til undervisning efter § 20, stk. 1, og efter § 20, stk. 2. Dialogen skal både modvirke en meget "firkantet" formulering af kriterier for henvisning og medvirke til at inddrage fx individuelle, lokale eller andre relevante forhold der gør at beslutningen træffes på et solidt og fælles forankret grundlag.

Et forhøjet takstbeløb fjerner ikke alle gråzoner og mulige konflikter, men kan tilskynde til flere kommuners mulighed for selv at etablere tilbud, og derfor bør det alligevel overvejes at hæve takstbeløbet, uden at evalueringsgruppen i øvrigt ønsker at pege på et bestemt beløb.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at man overvejer at forhøje takstbeløbet med det formål yderligere at understøtte stadig flere kommuners muligheder for selv at oprette tilbud til eleverne.*
- *at man både regionalt og kommunalt tager initiativ til en dialog med alle relevante parter om kriterierne for hvornår en elev bør henvises til undervisning efter § 20, stk. 1, og § 20, stk. 2, uanset størrelsen af takstbeløbet.*

I forlængelse af usikkerheden om takstbeløbets rækkevidde har udgiften til transporten vist sig at udgøre et problem. Transportudgiften viser sig ofte at være så stor at især mindre kommuner føler sig presset til at henvise eleven til amtet fordi den samlede udgift til transport og undervisning overstiger takstbeløbet. Dette er på den ene side ikke i overensstemmelse med intentionerne bag lovændringen, men på den anden side et forhold man ikke kan se bort fra når det ganske markant fremgår at det alligevel udgør et kriterium for en del kommuners overvejelser om henvisning. Evalueringsgruppen anbefaler derfor at dette problemfelt reduceres ved at overføre det fulde økonomiske ansvar for transporten til kommunerne. Det er ikke muligt i denne sammenhæng konkret at pege på hvilke økonomiske modeller eller modeller for samarbejdsaftaler der vil være nødvendige. Disse forhold skal naturligvis undersøges og forhandles før en sådan ordning træder i kraft.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at ansvaret for elevernes kørsel i fuldt omfang overdrages til hjemkommunerne. Dette skal naturligvis indbygges i en økonomisk aftale mellem staten og kommunerne.*

Overordnet fungerer samarbejdet mellem amt og kommuner, men ...

Ud fra de regionale udvalgs beskrivelser og indtryk fra interview og besøg ser de fleste af de 16 regioner ud til at være præget af et godt og tillidsfuldt samarbejde. Men evalueringsgruppen har også bemærket at de fleste af dem mener at de gode relationer stammer fra tiden før lovændringen. Igennem årene er der etableret både hensigtsmæssige procedurer og gode personlige relati-

oner der gør at uenigheder ikke udvikler sig til konflikter. Også i den caseregion hvor samarbejdet fungerer knap så godt, beskrives begreberne tillid og respekt som afgørende for at de mere formelle aftaler kan komme til at fungere.

En del af konflikterne udspringer ud over af de mere personlige uoverensstemmelser af en mere professionel uenighed om kriterierne for henvisning – fx principper om hvor mange timer en elev kan have som enkeltintegreret før eleven har større gavn af at modtage undervisning uden for den almindelige folkeskoleklasse. Men i stedet for at have en faglig diskussion om forholdet mellem enkeltintegration og undervisning i fx en specialskole bliver uenigheden til en gensidig mistro og til konflikt. Som det vil fremgå af kapitel 5, har de regionale udvalg i regioner præget af dårligt samarbejde ikke involveret sig i konflikten, men søger at finde andre indsatsområder der ligger uden for konfliktfeltet. At de regionale udvalg ikke har formel kompetence til at tage stilling til eller træffe afgørelse i konkrete konflikter, kan være en grund til at de har valgt at finde andre emner eller områder for deres indsats. Men evalueringsgruppen mener at den manglende formelle kompetence kan være en styrke fordi det regionale udvalg til en vis grad kan udgøre en neutral part der sikrer at alle relevante aktører i regionen kommer til orde med det ene formål at finde frem til løsninger alle kan bakke op om.

Der ikke nogle nemme eller enkle løsninger på samarbejdsrelationer der er præget af mistillid.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at de regionale udvalg følger samarbejdet mellem amt og kommune og bidrager til at styrke den konstruktive dialog*
- *at amter og kommuner i de regioner der er præget af manglende gensidig tillid, afklarer de uoverensstemmelser der ligger i samarbejdet, og bruger det som afsæt for en fagligt præget dialog der samtidig understøtter opbygningen af den gensidige tillid.*

Ekspertviden skal decentraliseres

Selvom mange giver udtryk for at der nu er større mulighed for selv at tage hånd om eleverne med særlige behov, er der stadig forhold der gør det svært for kommunerne hver især eller i samarbejde med andre at etablere nye tilbud og dermed reducere omfanget af henvisninger. Vi har peget på taksbeløbets størrelse og transportudgiften. Men et helt centralt område – uafhængigt af hvilke modeller man så i øvrigt måtte vælge fremover – er kompetenceområdet. Evalueringsgruppen ser det som en grundlæggende forudsætning for den rummelige folkeskole at dens medarbejdere i væsentlig større omfang får adgang til de "videns- og erfaringsressourcer" der befinder sig i specialskolerne, på PPR, i specialklasserækker og i skolernes egne specialcentre. Kapitel 6 beskriver mere indgående andre måder at gøre brug af de forskellige vidensressourcer på

området. Her vil vi fremhæve de øjensynlig gode erfaringer nogle regioner har gjort med forskellige "udrykningsmodeller" der på forskellig vis forsøger at styrke lærernes, pædagogernes eller skolens muligheder for at give en tilfredsstillende kvalitet i undervisningen. Anbefalingen er af stor betydning, ikke mindst for de mindre kommuner der ikke inden for egne rammer har mulighed for fortløbende at besidde og udvikle de kompetencer der er behov for på skolerne.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at amter og kommuner lader sig inspirere af de allerede indsamlede erfaringer med forskellige "udryknings-" eller rådgivningsmodeller og fortsat udvikler organisationsformer der sikrer ikke mindst de mindre kommuners behov for adgang til ekspertise.*

Mere fokus på kommunernes interne forvaltningssamarbejde

De aktører evalueringen har spurgt, forbinder ikke lovændringen med et forbedret samarbejde mellem kommunale forvaltninger. Og temaet er kun i få tilfælde gjort til et indsatsområde blandt de regionale udvalg. Der er udbredt enighed om at et øget samarbejde mellem forvaltningerne i sidste ende vil føre til større kvalitet i det samlede tilbud, bedre ressourceanvendelse og en bedre dialog med andre instanser og forældrene. Derfor vil evalueringsgruppen anbefale at man regionalt sætter fokus på dette område og drager nytte af de erfaringer andre kommuner har gjort med at etablere fælles forvaltninger eller formaliserede samarbejdsaftaler. Forældreundersøgelsen viser at selvom et flertal af forældre er tilfredse med samarbejdet mellem forvaltningerne, er et stort mindretal i mindre grad tilfredse. Da denne undersøgelse ikke kan sige noget om hvilke forhold forældrene konkret er utilfredse med, bør det første initiativ i denne sammenhæng søge at afdække dette for derefter at inddrage forældrenes synspunkter i en omlægning af praksis på området.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at de regionale udvalg sætter fokus på udviklingen af det tværsektorielle samarbejde i amter og kommuner.*
- *at de regionale udvalg i samarbejde med kommunerne afdækker og følger hvordan forældrene oplever samarbejdet mellem forvaltningerne.*

Øget dialog med forældrene

Der er et spring mellem det indtryk man får fra selvevalueringsrapporter og interview på den ene side, og indtrykket fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre på den anden. De første giver indtryk af et grundlæggende godt samarbejde uden væsentlige problemer. Der peges på en principiel overvejelse om hvornår det er mest hensigtsmæssigt at inddrage forældrene, men i øvrigt er der ikke problemer af nævneværdig karakter. På den anden side står indtrykket fra spørgeskema-

undersøgelsen hvor der peges på en række forhold hvor forældrene i forskellig grad ikke er helt tilfredse med forholdene. Her vil evalueringsgruppen først og fremmest fremhæve det signal der er kommet fra gruppen af forældre med børn der som følge af lovændringen nu undervises efter § 20.1. Selvom antallet af forældre i denne svargruppe er så lille at der ikke kan drages nogen endelige konklusioner, finder evalueringsgruppen alligevel at deres negative syn på overgangen fra § 20.2-undervisning til 20.1-undervisning er så markant at der bør ses nærmere på deres forhold og synspunkter. Derudover viser forældreundersøgelsen i lighed med klagesagsundersøgelsen at mange forældre ikke i tilstrækkeligt omfang føler sig inddraget i visitationsprocessen. Den megen tale om "tilbud" er måske med til at sætte forældrene mere i en forbrugerrolle end i en rolle som ligeværdige og ansvarlige samarbejdspartnere. Af samme grund holdes der måske igen med at inddrage dem indtil et, måske to færdige tilbud ligger klar. For at modvirke opfattelsen af denne forælderrolle vil evalueringsgruppen anbefale at regionerne i et samarbejde mellem amt og kommuner beskriver de "grundtilbud" der kendetegner regionens undervisningstilbud til børn med særlige behov. Disse grundtilbud vil altid skulle tilpasses den enkelte elev, og det er i valget af grundtilbud og i tilpasningen at evalueringsgruppen finder det passende at inddrage forældrene som ligeværdige samarbejdspartnere. I denne model ligger et valg mellem nogle allerede fastlagte tilbud, men forældre har også en rolle som aktiv medspiller i valget af den konkrete foranstaltningens opbygning.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at de regionale udvalg holder øje med at kvaliteten i undervisningstilbuddene bliver opretholdt, gennem en kontakt til og dialog med gruppen af forældre hvis børn efter lovændringen er overført fra undervisning efter § 20.2 til undervisning efter § 20.1*
- *at de regionale udvalg i samarbejde med amt og kommuner beskriver regionens grundtilbud som fx specialskole, specialklasse, gruppeordninger eller enkeltintegration*
- *at forældrene så tidligt som muligt inddrages i en dialog om valg af det relevante grundtilbud og den nødvendige tilpasning i forhold til det enkelte barn.*

Fortsat overvågning af udviklingen i klager

Efter ændringen af klageadgangen blev der i 2002/03 indgivet 170 forældreklager. Evalueringsgruppen finder det ikke muligt at udtale sig om udviklingen i antallet af klagesager på grundlag af dette ene år, men ser først og fremmest undersøgelsen som et væsentligt fingerpeg om de områder hvor forældrene ikke føler at deres ønsker tilgodeses. Men i forbindelse med den ændrede klageadgang har der været udtrykt bekymring for de svage forældres mulighed for at komme til orde. Både psykologer og repræsentanter for forskellige forældreorganisationer giver udtryk for at de af og til modtager henvendelser fra forældre der beder om hjælp til at udfærdige en klagesag,

hvilket de da også får. Men på trods af den støtte de allerede nu udøver, udtrykker de bekymring for at der fortsat er en gruppe forældre der ikke magter at gøre brug af klageadgangen.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at Det Centrale Udvalg også fremover i et tæt samarbejde med de enkelte regionale udvalg følger udviklingen omkring klagesager, i lighed med klagesagsundersøgelsen for skoleåret 2002/03.*
- *at Det Centrale Udvalg sætter fokus på i hvilket omfang den ændrede klageadgang har ført til at ressourcavage forældre afstår fra at klage selvom de er utilfredse med en amtslig eller kommunal beslutning.*

De andre forældre

”De andre forældre” kan være en medvirkende faktor til at en bestemt gruppe børn presses ud af den almindelige folkeskole. De gode erfaringer nogle kommuner og skoler har med at gribe denne problemstilling direkte og konkret an, bør udbredes og tages i brug af så mange som muligt. Erfaringen er at manglende tolerance eller rummelighed hos andre forældre dels skyldes manglende viden, dels skyldes manglende åbenhed fra skolens side. Temaet kan efter evalueringsgruppens mening udgøre et udmærket fokuspunkt for et KVIS-tema der med skolelederne som målgruppe sætter gang i en debat og en erfaringsudveksling om hvordan ”de andre forældre” bliver til positive medspillere omkring den rummelige folkeskole.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at man regionalt og lokalt arbejder på at øge ”de andre forældres” indsigt og viden om og dermed tolerance og rummelighed over for de børn der ellers risikerer at blive udskilt.*

4.8 Perspektiver på specialundervisningen i fremtiden

Der er som tidligere nævnt en generel opbakning til lovændringen og den nye opgavefordeling blandt deltagerne i evalueringen. Evalueringsgruppen vil alligevel pege på en anden fremtidig organisering af ansvaret for specialundervisningen. Det skyldes at gruppen med sit kendskab til området og gennem en analyse af den indsamlede dokumentation er blevet opmærksom på en række forhold ved den nuværende opgavefordeling som ud fra en pædagogisk/faglig synsvinkel er problematiske. Forslaget giver kommunerne det fulde ansvar for specialundervisningen dog med det forbehold at der stadig skal være tilbud der imødekommer behov for særlige undervisningstiltag som kommunerne ikke selv vil være i stand til at etablere. Dette forslag skal ikke ses som en kritik af det arbejde der bliver udført af medarbejdere ved amt og kommuner i dag, men som en problematisering af den grundlæggende organisering af specialundervisningen med to paragraffer.

Forslaget bygger desuden på at nogle væsentlige målsætninger ikke er nået på trods af intentionerne bag lovændringen. Først og fremmest har antallet af elever der henvises til den vidtgående specialundervisning, været fortsat stigende i den periode evalueringen har fokuseret på. De forhold der skal til for at etablere undervisningen i elevens nærmiljø, er ikke på plads i tilstrækkeligt omfang selvom der er en udbredt opbakning til dette ideal. Der er tre problematiske forhold ved den nuværende opgavefordeling set ud fra en faglig vurdering. Kan disse forhold ændres, antager gruppen at organiseringen af undervisningen for børn med særlige behov kan blive mere hensigtsmæssig i fremtiden.

For det første er det i dag ikke udelukkende de faglige, pædagogiske argumenter der ligger til grund for beslutningen om at et barn skal modtage undervisning efter § 20, stk. 1, eller § 20, stk. 2. En lang række andre forhold er med til at bestemme dette. Det vigtige er i bund og grund heller ikke hvilken paragraf barnet bliver undervist efter, men om barnets tarv tilgodeses på bedst mulig måde. Med det fulde ansvar for undervisningen placeret hos én instans antager evalueringsgruppen at de faglige diskussioner om barnets behov vil få mere plads frem for nu, hvor overvejelser om hvilken paragraf barnet skal undervises efter, kan fylde uforholdsmæssigt meget i drøftelserne.

For det andet kan den nuværende todelte opgavefordeling gøre det sværere at overskue hvem der reelt har ansvaret for barnets undervisning og hvorfor. En samling af ansvaret vil fremme overskueligheden og gøre kommunikations- og samarbejdsveje enklere, bl.a. for forældre men også for andre parter der kan inddrages omkring det enkelte barn, fx skoler og socialforvaltninger.

For det tredje gør den nuværende opgavefordeling udskillelse af elever til en nemmere løsning for kommunerne, hvorimod et samlet ansvar hos kommunerne i større omfang vil motivere dem til at etablere tilbud inden for den almindelige folkeskole i overensstemmelse med intentionerne om at barnet skal undervises i sit nærmiljø.

Evalueringsgruppen foreslår på den baggrund at kommunerne får ansvaret for specialundervisningen, men vurderer at der fortsat vil være behov for særlige tilbud som nogle kommuner ikke vil være i stand til selv at etablere. Hvorvidt disse tilbud etableres som nationale, regionale eller tværkommunale, er ikke afgørende i denne sammenhæng.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at ansvaret for specialundervisningen overføres fuldt og helt til kommunerne*
- *at der fortsat er adgang til undervisningstilbud der imødekommer de børns behov som kommunerne ikke vil være i stand til selv at varetage.*

For at kommunerne skal være i stand til at varetage denne opgave kvalificeret, er der en række andre forhold man bør forholde sig til:

Kvalifikationer

Det er altafgørende at kommunerne i endnu større grad får adgang til ekspertbistand, fx ved "udrykningshold", samarbejde med specialskoler o.l. Det er også afgørende at medarbejderne i kommunerne selv har eller får de nødvendige kvalifikationer. Evalueringsgruppen finder denne anbefaling så grundlæggende at følges den ikke op, vil gruppen advare mod at forslaget om overførelse af det fulde ansvar til kommunerne kan føre til en forringelse af tilbuddet til eleverne frem for en forbedring.

Anbefalingen peger på flere elementer med hensyn til kvalifikationerne. Det drejer sig dels om en styrkelse af grund- og efteruddannelsen, dels om andre organisations- og samarbejdsformer. I den sammenhæng anbefaler evalueringsgruppen at de nuværende strukturer i form af specialskoler, PPR-kontorer, specialklasser, specialcentre og lærerteam indgår i vidensdelende netværk der fortløbende skal sikre opbygning og formidling af viden og erfaring.

Desuden fremhæver evalueringsgruppen at der må yderligere fokus på hvordan man skaber rummelighed i folkeskolen (se i øvrigt kapitel 6).

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at kommunernes og skolernes adgang til ekspertise styrkes*
- *at de kommunale medarbejderes kvalifikationer styrkes gennem grund- og efteruddannelse*
- *at der på tværs af faggrupper og institutioner dannes vidensdelende netværk.*

Økonomiske ressourcer

Det vil være nødvendigt at nedsætte en arbejdsgruppe eller en kommission der får til opgave at undersøge og pege på konsekvenser og muligheder for specialundervisningsområdet. Evalueringsgruppen vil derfor ikke pege på eksakte økonomiske modeller for fremtiden, men anbefaler at man samtidig med at man overfører det fulde ansvar til kommunerne, også overfører det fulde økonomiske ansvar. Kommunen vil altså selv skulle bære den fulde udgift hvis den vælger at søge et undervisningstilbud uden for kommunen selv. En sådan model vil fjerne diskussioner om takst-beløbet og hvad kommunerne kan forvente at få for pengene. På samme måde vil det nuværende dilemma omkring transportudgifterne forsvinde. Evalueringsgruppen vil ikke i øvrigt gå ind i overvejelser om rammestyring, en model hvor pengene følger børnene eller lignende, blot opfordre til at de valgte modeller sikrer:

- den nødvendige kvalitet for alle børn – modellen lægger ikke op til besparelser, men til bedre ressourceanvendelse.
- at mindre kommuner har tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at klare udsving i tilgangen af elever med vidtgående behov.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at det fulde økonomiske ansvar for specialundervisning overgår til kommunerne*
- *at der iværksættes en undersøgelse af konsekvenserne ved forskellige økonomiske styringsmodeller på specialundervisningsområdet og overførslen af det fulde økonomiske ansvar til kommunerne. Undersøgelsen skal bl.a. have fokus på hvilke konsekvenser de økonomiske modeller får for kvaliteten i specialundervisningen og rummeligheden i folkeskolen.*

Løbende monitorering og evaluering af udviklingen

Denne evaluering viste – om end på et spinkelt grundlag – at forældre hvis børn efter lovændringen er overgået fra undervisning efter § 20, stk. 2, til § 20, stk. 1, grundlæggende oplever at de fire væsentlige forhold omkring tilbuddet til deres barn (den individuelle tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen, skolens indretning og undervisningsmidler, lærernes kvalifikationer og samarbejdet med kommunen) er blevet forringet. Der er naturligvis mange årsager til denne vurdering som evalueringen ikke afdækker. Men det giver evalueringsgruppen anledning til at anbefale at en reform af dette område løbende bør følges gennem forskellige former for monitorering og lejlighedsvis evalueringer der skal sikre at kvaliteten i undervisningen fastholdes og i bedste fald øges.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at konsekvenserne af den reform der her er foreslået, nøje følges gennem løbende monitorering og evaluering.*

KVIS-programmet er på mange måder en nyskabelse. Det er første gang at et samlet program fokuserer på kvaliteten i den vidtgående specialundervisning. Det er også første gang at der er oprettet en struktur som KVIS-programmets med Det Centrale Udvalg og de regionale udvalg – med både politiker- og brugerrepræsentation – for at få en udvikling i gang. Programmet har i stort omfang formået at sætte den vidtgående specialundervisning på dagsordenen, men programmet er dog ikke en entydig succes.

Kapitlet falder i fem dele. Første del giver en kort introduktion til KVIS-programmet, anden del giver et overblik over de forskellige aktiviteter i KVIS-regi, tredje del præsenterer en analyse af KVIS-programmets regionale udvalg og deres arbejdsopgave, fjerde del gengiver vurderinger af programmets hjemmeside, og femte del diskuterer programmets virke som innovator i forhold til tre analytiske strategier om innovation. Kapitlet afsluttes med en samlet konklusion og anbefalinger.

5.1 Programmets formål

KVIS-programmet begyndte i foråret 2001. På evalueringstidspunktet har programmet hermed fungeret i omtrent to år. Det har vel at mærke været turbulente år med regeringsskifte og derfor tvivl om programmets videreførelse. Den relativt korte periode programmet har kørt i, er vigtig at have sig for øje i forhold til programmets evaluering. Desuden er det vigtigt at være opmærksom på de vilkår programmet fungerer under. Programmet kan ses som en af mange strategier til at influere på det decentrale skolesystem uden at lovgive, og det er en stor udfordring at få et decentralt system og selvbestemmende enheder til at følge en fælles retning.

Programmet har til formål at udvikle kvaliteten i undervisningen og rådgivningen i forhold til børn og unge mellem 0 og 18 år med særlige behov. KVIS består af Det Centrale Udvalg – et udvalg der består af repræsentanter fra en lang række interesseorganisationer, embedsmænd fra ministerier m.m. – og regionale udvalg, som er placeret i hvert amt og i henholdsvis Frederiksberg Kommune, Københavns Kommune og på Bornholm. Det er intentionen at KVIS skal udgøre et netværk mellem Det Centrale Udvalg, de regionale udvalg, kommuner, amter og involverede skoler. Net-

værkets formål er bl.a. at give mulighed for gensidig information, diskussion, erfaringsudveksling, vurdering af nye tiltag og dermed mulighed for at følge med i og påvirke udviklingen af den vidtgående specialundervisning. Centralt er der udarbejdet en hjemmeside som skal lette informations- og vidensudveksling. De regionale udvalg skal følge og understøtte udviklingsarbejder inden for otte temaer. Udvalgene kan prioritere i temaerne, men skal berøre alle.

Temaerne er:

- individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen
- forældre-skole-samarbejde
- skoleindretning og undervisningsmidler
- leder- og lærer kvalifikationer
- overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse
- samordnet indsats skole-fritid
- småbørn
- ansvars- og opgavefordeling.

For at understøtte netværkets udvikling og drift er der til Det Centrale Udvalg knyttet et sekretariat placeret i Undervisningsministeriet og til de regionale udvalg en konsulent i hver region. Regionerne støttes fra centralt hold med et tilskud der udgør halvdelen af udgiften til den regionale konsulent. De regionale udvalg og deres arbejde er nærmere beskrevet i nedenstående afsnit.

Forventningerne til de regionale udvalg er udmøntet i nedenstående kommissorium. Det er tænkt som et forslag, og der er hermed mulighed for at de regionale udvalg udformer deres eget kommissorium.

Kommissorium for de regionale udvalg

1)

De regionale udvalg følger og understøtter udviklingen i de amtslige og kommunale specialundervisningstilbud samt i specialpædagogisk bistand til småbørn med henblik på vurdering af udviklingen i tilbuddene, samarbejdet og de økonomiske konsekvenser for såvel store som små kommuner.

Eksempel på opgaver:

- At udarbejde statusbeskrivelser af amtets specialundervisningstilbud, kommunernes specialundervisningstilbud samt samarbejdsmodeller imellem amt og kommuner vedrørende skoletilbud.

- At udvikle organisationsformer for områdets specialundervisningstilbud der sikrer samarbejde mellem amt og kommune
- At beskrive konsekvenser af lovgivningen i forhold til undervisningstilbud, økonomi mv.

2)

De regionale udvalg følger og understøtter områdets uddannelses- og rådgivningsinstitutioner med henblik på udvikling af en sammenhængende rådgivnings- og vejledningsfunktion i regionen:

Eksempler på opgaver:

- At udarbejde statusbeskrivelse af amtets specialrådgivning, kommunernes rådgivnings- og vejledningstilbud for børn og unge med særlige behov samt deres familier
- At udvikle organisationsformer og samarbejdsmodeller for områdets rådgivningstilbud på en sådan måde at den faglige ekspertise i regionen sikres og udvikles
- At beskrive lovændringens konsekvenser for forholdet mellem rådgivning fra PPR og amtets specialrådgivning samt rådgivning fra videnscentre og de lands- og landsdelsdækkende institutioner.

3)

De regionale udvalg følger og understøtter udviklingen i samarbejdet mellem områdets social-, sundheds- og skolesektorer og udarbejder forslag til eventuelle ændringer på området.

Eksempler på opgaver:

- At beskrive samarbejdsmodeller
- At vurdere virkningen af lovgivningen i undervisningstilbuddene i de tværgående tilbud, herunder dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder
- At udarbejde forslag til organisationsformer med henblik på styrkelse af en koordineret, tværgående indsats.

4)

De regionale udvalg bidrager i forbindelse med den afsluttende evaluering med statusbeskrivelser, anbefalinger og forslag til fremtidig organisering og opgavefordeling.

Kilde: Kommissorium for de regionale udvalg på www.kvis.org.

5.2 Konferencer og seminarer

KVIS-programmet har ledet til en række aktiviteter både centralt og regionalt. Det drejer sig om konferencer, seminarer og andre aktiviteter såsom e-learningkurser og rådgivning. De centrale konsulenter har fx indgået i en lang række lokale aktiviteter som rådgivere og inspiratorer. Nedenstående tabel fremstiller de officielt planlagte aktiviteter af de regionale udvalg. Tabellen må læses med det forbehold at udvalgene naturligvis kan have udført flere aktiviteter end netop de officielt planlagte, og ikke alle planlagte aktiviteter er nødvendigvis blevet til noget. Tabellen viser at der er flest aktiviteter i 2003.

Tabel 3
Antal aktiviteter i KVIS-programmet 2001-02 og 2003, arrangeret af de regionale udvalg

	2001-2002*	2003
Konferencer	23	30
Seminarer	17	26
Andre aktiviteter	12	16

Kilde: KVIS-Masterplaner 2002 og 2003.

**Der var kun få aktiviteter i 2001, og de er her opgjort sammen med aktiviteterne i 2002.*

En stor del af aktiviteterne – 25 i 2003 – handler om rummelighed i folkeskolen, mens 28 i alt i 2003 er rettet mod de otte temaer. Til sammenligning handlede 9 aktiviteter i 2002 om rummelighed og 17 direkte om de otte temaer. Det må ses i relation til at programmet i dets toårige levetid har foretaget en drejning fra at fokusere direkte på den vidtgående specialundervisning og de otte temaer til mere at handle om rummelighed i hele folkeskolen. Dette bliver taget op mere indgående i følgende afsnit.

Konferencerne henvender sig til en bred målgruppe af lærere, skoleledere, psykologer, forvaltningsmedarbejdere m.m. Konferencerne tager udgangspunkt i de otte temaer eller i rummelighed i folkeskolen. De synes generelt at have været af høj kvalitet og givtige for deltagerne. Alle de interviewede forvaltningsledere, psykologer og skoleledere som har deltaget i konferencerne, udtrykker at konferencerne har været gode og særdeles inspirerende. En af psykologerne siger det sådan at "de personer der er kommet til konferencerne, er virkelig gået derfra beriget med ny viden. Der har været tale om oplægsholdere og oplæg af meget høj kvalitet."

Seminarerne varer fra en til flere dage og har forskellige målgrupper blandt praktikere, fx psykologer, lærere og de regionale udvalgs kontaktpersoner i kommunerne. Seminarerne handler specielt

om rummelighed i folkeskolen, men også om den nye rolle for PPR, om dialog med forældre, individuelle undervisningsplaner osv. Kategorien "andre aktiviteter" dækker over arbejds møderækker for relevante nøglepersoner, temadage på skoler, gåhjemmøder for henholdsvis lærere og forældre, e-learning, kurser for grupper af lærere med mere. Der er mange forskellige målgrupper for disse aktiviteter: forældre, lærere, PPR, skoleledere og forvaltningsmedarbejdere. Studieture til Falkenberg i Sverige indgår også i aktiviteterne. Falkenberg er blevet det sted som KVIS-programmet generelt anvender som inspiration til den rummelige folkeskole og har arrangeret mange studieture til.

Det Centrale Udvalg er med dets konsulenter hovedansvarlig for en del planlagte aktiviteter. Derudover deltager de naturligvis i mange aktiviteter rundt omkring i landet som rådgivere og inspiratorer for de lokale aktører. I 2002 holdt Det Centrale Udvalg en kursusrække for De Samvirkende Invalideorganisationers (DSI's) medlemmer, it-kurser for de regionale konsulenter og udgav en pjece om it-brug i undervisningen. Nedenstående tabel angiver hvilke aktiviteter udvalget planlagde at gennemføre i 2003.

Tabel 4
Det Centrale Udvalgs planlagte aktiviteter i 2003

Aktivitet	Beskrivelse
Udvikling af lederværktøj til ledelse af den rummelige folkeskole	Formålet er at udvikle værktøj for ledelsesteam gennem et ledelsesnet af i alt 60 personer fra 20 skoler. Dette skal munde ud i et e-learningkursus, en cd med god praksis som kan bruges som lederværktøj, og et net af ressourcepersoner.
Udvikling af it-programmer til at øge rummeligheden	Formålet er at udvikle 20 eksempler på hvordan it kan anvendes til at øge rummeligheden i folkeskolen. Projektet skal munde ud i gode modeller og eksempler på anvendt praksis.

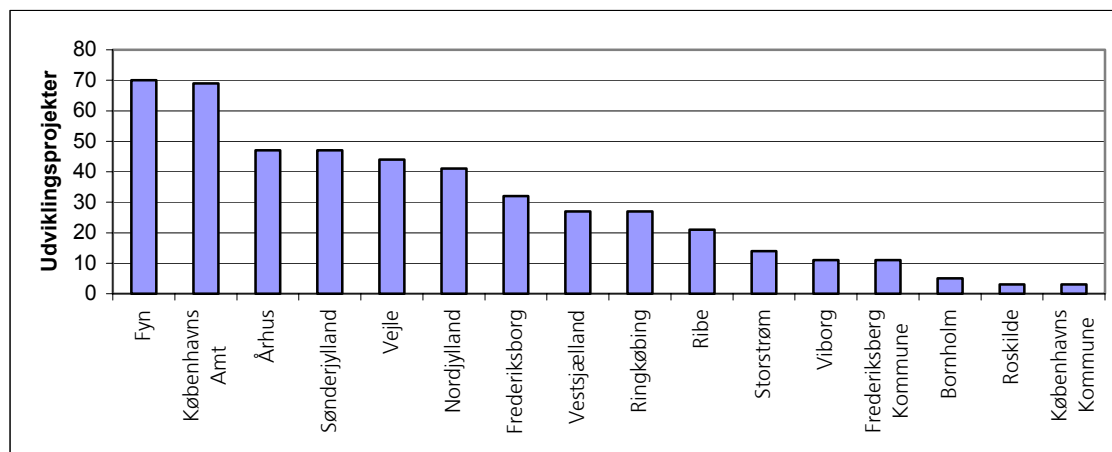
fortsættes ...

Aktivitet	Beskrivelse
Bog om "Den rummelige folkeskole"	Bogen er en antologi om rummelighed og vidtgående specialundervisning. Bidragyderne er medlemmer af KVIS-programmets tænketank – som er en række eksperter inden for specialundervisningsområdet.
Mindre hæfter om: 1) Åben dialog, 2) Gode evalueringer, 3) Banebrydende teknologier, 4) Skoleledelse	Hæfterne omhandler problemstillinger vedr. den vidtgående specialundervisning og rummelighed. Emnerne bliver også belyst igennem en række seminarer.
Bog om "Good Praxis" – en eksempelsamling	Bogen indeholder eksempler på god praksis og er en inspirationsbog for planlæggere, lærere og ledere.

5.2.1 Lokale udviklingsarbejder

KVIS-programmet opfordrer også til at der lokalt sættes udviklingsarbejde i gang. Det er forskelligt hvor meget udviklingsarbejde regionerne har sat i gang. Dette fremgår af figur 3.

Figur 3
Antal udviklingsprojekter i KVIS-regi



Kilde: www.kvis.org i juli 2003.

Tabellen opgør alene udviklingsprojekter registrerede som en del af KVIS-programmet. EVA er vidende om at der også er igangværende projekter uden for KVIS-regi.

I alt er der sat 472 projekter i gang. Specielt på Fyn og i Københavns Amt er der mange projekter, mens der næsten ikke er nogen projekter i Roskilde og i Københavns Kommune. Man må dog være opmærksom på at figuren udelukkende giver et kvantitativt billede; den siger ikke noget om kvaliteten eller størrelsen af udviklingsarbejderne, den informerer ej heller direkte om hvor i landet der sker noget inden for den vidtgående specialundervisning og rummelighed. Der kan nemlig foregå udviklingsarbejde inden for disse områder i andet end KVIS-regi. Men opgørelsen viser hvilke projekter man regionalt har valgt at definere som udviklingsarbejder inden for KVIS. 126 af udviklingsprojekterne foregår i amtsligt regi, og 346 i kommunalt. Tabel 5 viser antal udviklingsarbejder inden for de forskellige temaer:

Tabel 5
Antal udviklingsarbejder i KVIS-regi

Tema	Antal
Individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen	97
Samordnet indsats skole-fritid	65
Leder- og lærer kvalifikationer	50
Skoleindretning og undervisningsmidler	42
Ansvars- og opgavefordeling	37
Småbørn	34
Forældre-skole-samarbejde	30
Overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse	26
Andre temaer	91

Kilde: *www.kvis.org* i juli 2003.

Tabellen viser at der er gennemført flest udviklingsarbejder inden for temaet "Individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen" og færrest inden for "Overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse". Tabellen viser også at mange udviklingsarbejder er gennemført inden for "Andre temaer". Dette afspejler igen den drejning KVIS-programmet har taget hen imod at beskæftige sig med rummelighed.

5.2.2 Fra specialundervisning til rummelighed

Programmet har flyttet sit fokus i løbet af dets levetid så rummelighed i folkeskolen nu overskygger de otte kvalitetsudviklingstemaer i KVIS-programmet. Dette sigte på rummelighed må ses i lyset af at en af intentionerne med lovændringen netop er at nedbringe antallet af børn i den vidtgående specialundervisning. Det falder derfor i tråd med lovændringen at programmet også

forsøger at influere på at flere børn skal integreres i almen undervisning. Men dette kursskifte betyder også at programmet udvider sin målgruppe markant fra blot at berøre personer der på alle niveauer beskæftiger sig med specialundervisning, til også at vedrøre alle andre skoleledere, lærere og pædagoger.

De regionale udvalg har i varierende grad fulgt trop i forhold til kursskiftet. Nogle har sat den rummelige folkeskole øverst på deres dagsorden. Andre udtrykker at kursskiftet har givet anledning til en del forvirring. Et regionalt udvalg (RU) skriver fx i deres selvevalueringsrapport at "oplevelsen af at fokus i KVIS-programmet (er skiftet) fra "kvalitet i den vidtgående specialundervisning" over "kvalitet i specialundervisningen" til "rummelighed" har medført en forvirring omkring RU-arbejdets egentlige mål og indhold". Et andet regionalt udvalg efterlyser inspiration og faglige diskussioner i forhold til at forbedre kvaliteten i den vidtgående specialundervisning. Det oplever at de mangler.

Skiftet til at sigte mod rummelighed kan ses som et forsøg på at støtte lovens intentioner. Men spørgsmålet er om Det Centrale Udvalg har formået i tilstrækkelig høj grad at gøre eksplicit og formidle at programmet nu har skiftet retning, og hvilke konsekvenser det vil få for formålet med programmet og de regionale udvalg – og arbejdet med at sikre kvaliteten af specialundervisningen. Det er også spørgsmålet om programmets nye målgrupper, nemlig pædagoger der arbejder inden for normalområdet, lærere i almenundervisningen og alle skoleledere, er klar over at de også er målgruppe for et program med navnet "Kvalitet i specialundervisningen".

5.3 De regionale udvalg

5.3.1 Udvalgenes medlemmer

Politikere og brugere udgør medlemmerne i de regionale udvalg. Det Centrale Udvalg foreslår følgende sammensætning for de regionale udvalg, men der er mulighed for at sammensætningen kan få en lokal udformning:

- to medlemmer udpeget af amtsrådet
- to medlemmer udpeget af kommuneforeningen
- to medlemmer udpeget af De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI)
- to medlemmer udpeget af Skole og Samfund.

Det Centrale Udvalg anbefaler at en repræsentant fra enten kommuneforeningen eller amtet er formand for udvalget.

Til Det Centrale Udvalg er der knyttet et sekretariat placeret i Undervisningsministeriet, og til de regionale udvalg en konsulent i hver region. Undervisningsministeriet støtter regionerne med et tilskud der udgør halvdelen af udgiften til den regionale konsulent.

Ud af de 16 regionale udvalg er 10 sammensat som det er anbefalet. Udvalgene i Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og på Bornholm (efter sammenlægningen af øens fem kommuner) har i sagens natur en anden udvalgsstruktur. De tre andre udvalg hvor sammensætningen ikke er helt som anbefalet, adskiller sig på følgende måder:

1. Et udvalg har tre repræsentanter fra DSI.
2. Et udvalg har kun en repræsentant fra Skole og Samfund. Ifølge udvalget er det svært at få engageret andre til at deltage. Fra januar 2003 har to skolechefer også deltaget som en del af udvalget. En beslutning der er truffet på grund af KVIS-programmets drejning mod i højere grad at handle om folkeskolens rummelighed.
3. Et udvalg har valgt en sammensætning som må give udvalget stor opmærksomhed både på politisk niveau og embedsmandsniveau, se nedenstående tekstboks.

Øget politikerrepræsentation hos det regionale udvalg i Ringkøbing Amt

Udvalget består af

- samtlige medlemmer af amtets skole- og socialudvalg
- fem kommunale repræsentanter (tre borgmestre, en viceborgmester og en udvalgsformand)
- tre repræsentanter fra DSI
- to repræsentanter fra Skole og Samfund.

Udvalget vurderer selv at fordelene ved sammensætningen "er den tydelige politiske opbakning og vilje til samarbejde", som de skriver i deres selvevalueringsrapport. Desuden er der tilknyttet et embedsmandsudvalg bestående af en repræsentant for børne- og kulturcheferne i regionen, en repræsentant for den administrative styregruppe omkring grundtakstmodellen fra kommunerne, to ledende embedsmænd fra amtets skole- og socialområde, en kommunaldirektør og en fuldmægtig fra amtet som sekretær.

Yderligere har udvalget en projektgruppe tilknyttet. Den har det praktiske ansvar i forhold til KVIS og er den regionale konsulents daglige og praktiske samarbejdspartner. Den mødes ca. en gang om måneden.

Det regionale udvalg har desuden en kontaktperson i hver kommune. Kontaktpersonerne mødes efter behov og er bindeled mellem den regionale konsulent og kommunerne.

I modsætning til i Ringkøbing Amt udtrykker nogle af de regionale udvalg at der mangler opbakning fra kommunale politikere, enten i form af blot meget ringe interesse eller i værste fald ingen fremmøde fra kommuneforeningen til møderne. Den ringe interesse kan også påvirke oplevelsen af KVIS- arrangementernes betydning i de enkelte regioner. Skoleledere og psykologer fra en case-region vurderer det fx som problematisk at relevante beslutningstagere fra amt og kommune ikke møder op til KVIS-arrangementer. Som en udtrykker det, kan det være svært at tage programmet alvorligt når de relevante beslutningstagere holder sig væk.

I de regionale udvalg er brugere og politikere samlet om ét bord. Udvalgene vurderer selv denne konstellation som positiv og givtig. Et udvalg skriver fx i deres selvevalueringsrapport: "Politikere kommer tættere på de mennesker som dagligt har "systemet" tæt på, hvilket skaber større viden om og forståelse for hvordan tingene fungerer i praksis". Og brugerne udtrykker også generelt at det er en god sammensætning. "Et sted at råbe", kaldte en af brugerne det under interviewene.

Langt de fleste udvalg oplever at alle får plads og tid til at formulere sig ved møderne. Dette må også vurderes som væsentligt da der kan være stor forskel på med hvilken rutine og sprogbrug den trænede politiker tager ordet, og hvordan en brugerrepræsentant uden samme erfaring kan gøre det. I foråret 2003 blev der i KVIS-regi holdt et kursus for brugerrepræsentanterne. I nogle udvalg synes brugerrepræsentanterne at det specielt i begyndelsen tog tid at "lære det politiske sprog og dets indforståethed", som det står i en selvevalueringsrapport. I et udvalg oplever brugerrepræsentanterne dog at beslutninger bliver taget hen over hovedet på dem af politikerne og embedsmændene.

Den regionale konsulent vurderes af alle udvalgene som uundværlig. Det er den regionale konsulent som udfører arbejdsopgaverne og holder sammen på udvalget. 9 af de 16 udvalg har desuden embedsmænd tilknyttet. Embedsmandsrepræsentationen strækker sig fra et par psykologer til større grupper af ledende embedsmænd, se fx tekstboksen på forrige side. Denne ordning vurderes at fungere godt, og embedsmændene kan give indspark til de faglige debatter. Det synes dog også at være vigtigt at embedsmændene netop bliver i den klassiske embedsmandsrolle og ikke bliver for styrende i udvalgets møder, taler for indforstået eller træffer beslutninger hen over hovedet på udvalgets deltagere. Ét udvalg er gået væk fra at have en embedsmandsgruppe fordi det vurderede at embedsmændene var for dominerende.

Et par af de regionale udvalg antyder at en større tilknytning af skoleledere, lærerorganisationer og psykologer til udvalget kunne være en fordel for udvalgets gennemslagskraft over for disse grupper. Der er dog bestemt ikke entydige holdninger til dette. Nogle udvalg oplever at de via netværk har mulighed for at få den nødvendige kontakt med beslutningstagere og udførende

praktikere. Andre oplever frustration over at det er svært at få gennemslagskraft over for disse grupper og dermed betydning.

5.3.2 Gennemslagskraft og betydning

Udvalgene har holdt møder fra ca. fire gange om året til – for ét udvalgs vedkommende – seks gange på et halvt år. Udvalgmøderne har for det meste bestået af information og faglige debatter. Der er stor forskel på hvordan de regionale udvalg vurderer kvaliteten af deres debatter; nogle udvalg oplever at have dialoger på et højt fagligt niveau, bl.a. støttet af embedsmændene og den regionale konsulent, mens andre udvalg mere ser udvalget som et "efterretningsudvalg" hvor faglige dialoger og debatter fylder mindre.

Et springende punkt i forhold til udvalgsarbejdet er hvilken indflydelse og betydning udvalgene har haft. Der findes ikke et entydigt svar på dette spørgsmål da det varierer fra udvalg til udvalg hvordan de fungerer. Det man kan sige, er at udvalgene har skullet finde sig til rette på et område der længe har været præget af amt, kommuner, PPR-afdelinger, skoler osv., og at de ikke har en egentlig kompetence i forhold til disse parter. Flere udvalgsmedlemmer udtrykker da også frustration over manglende indflydelse, fx på politiske processer, på samarbejdsforhold mellem amt og kommune og på at kunne sætte initiativer i gang.

Nogle af de regionale udvalg påpeger at de gerne vil have høringsret i forhold til relevante tiltag på området for den vidtgående specialundervisning. Begrundelsen er at udvalget med dets brede sammensætning også bør have en reel kompetence. Et regionalt udvalg argumenterer under interviewet mod ideen om høringsret. Argumentet går på at udvalget med sin nuværende position med mulighed for at kunne have vejledende debatter og påvirke bredt er mere givtigt end en egentlig formel kompetence ville være. Samtidig udtrykker udvalgsmedlemmerne at en høringsret kan lede til magtkampe og vil betyde at for mange ressourcer vil gå til at formulere hørings svar – og dermed bliver der mindre tid til de opgaver udvalget nu påtager sig. Der kan derfor være en risiko for at en høringsret vil forrykke udvalgsarbejdet fra at være *agerende* til at blive *reagerende*. Disse forskellige holdninger til høringsret kan afspejle den position og faglige indflydelse som udvalgene selv vurderer at de har nu.

Der er også variation i hvordan udvalgsmedlemmerne har påtaget sig udvalgsarbejdet. Nogle udvalgsmedlemmer fremhæver at udvalgsarbejdet er en fritidsbeskæftigelse blandt mange andre. Det er derfor relativt begrænset hvor megen tid og engagement de vil lægge i arbejdet. I andre udvalg er medlemmerne – og her kan formanden spille en stor rolle – gået mere ambitiøst og målrettet til arbejdet. De udtrykker i højere grad at "ville noget" med udvalget. Så der eksisterer et dilemma for denne type af udvalg: Det skal fungere tilfredsstillende, og det kræver at udvalgets medlemmer vil lægge en vis tid i udvalgsarbejdet. Samtidig bygger udvalget på frivillighed. Det

synes derfor at være vigtigt at have realistiske forventninger til dels hvilke målsætninger udvalgene skal nå, dels hvilke ressourcer udvalgsmedlemmerne kan lægge i arbejdet.

I kommissoriet for de regionale udvalg står der bl.a. at udvalgene skal følge og understøtte udviklingen i:

- amtslige og kommunale specialundervisningstilbud
- uddannelses- og rådgivningsinstitutioner
- samarbejdet mellem områdets social-, sundheds- og skolesektorer og udarbejde forslag til eventuelle ændringer på området.

Som eksempler på arbejdsopgaver er det fremhævet at udvalgene kan:

- beskrive samarbejdsmodeller
- udarbejde statusopgørelser
- udarbejde forslag til organisationsforandringer
- beskrive konsekvenserne af lovgivningen på de enkelte områder.

De meget ambitiøse og ikke helt klare målsætninger og beskrivelser af arbejdsopgaver ligger langt fra den måde som udvalgene arbejder på. Med fx fire aftenmøder om året og en konsulent ansat på halv tid er det svært at se at de kan udfylde en rolle som bl.a. indbefatter at udforme forslag til organisationsformer. Desuden har udvalgene som nævnt ikke en reel beslutningskompetence i forhold til de nævnte sektorer. Flere udvalg nævner i deres selvevalueringsrapporter at de har manglet et klart kommissorium fra Det Centrale Udvalg. Et udvalg skriver:

Skal der være en mening med at bringe de forskellige instanser i det regionale udvalg sammen, skal det regionale udvalg have klare linjer for hvad det regionale udvalgs opgave går ud på.

Udvalgene er fra central side opfordret til selv at udforme deres kommissorier. På den ene side kan vi sige at det brede kommissorium fra centralt hold giver større råderum for de lokale kommissorier, men på den anden side ville klare målsætninger og retningslinjer for udvalgene måske netop have gjort det nemmere for udvalgene – som jo er en ny konstellation uden forgænger – at finde en identitet som udvalg. Dette udsagn må selvfølgelig nuanceres da nogle udvalg har formået at skabe en ramme som de meningsfuldt kan udfylde, se fx nedenstående tekstboks.

Det regionale udvalg på Fyn

Det regionale udvalg på Fyn har fundet en rolle som udvalg og synes meningsfyldt at kunne udfylde denne rolle i forhold til den kontekst udvalget opererer i. Udvalget definerer sig som katalysator for at der bliver sat udvikling i gang. Her skitseres nogle af de mulige årsager til at udvalget – modsat nogle af de andre udvalg – har fundet en identitet og vurderes at fungere tilfredsstillende, og eksempler på udvalgets arbejde med netværk videreformidles.

Da udvalget blev nedsat, var der politisk opbakning fra både amt og kommune, og der var en forståelse af at man ville opnå noget med udvalget på Fyn. Samtidig var der allerede et godt og velfungerende samarbejde mellem Fyns Amt og kommunerne. Desuden var der inden udvalget blev etableret, foretaget en analyse af specialundervisningsområdet. Denne analyse virkede som en platform for KVIS-arbejdet.

Udvalget holdt sit første møde en måned inden mødet for alle landets regionale udvalg i maj 2001. Udvalget formulerede sit eget kommissorium. Og inden den regionale konsulent blev ansat, havde udvalget gennemført et grundigt forarbejde til stillingsopslaget. Til konsulentjobbet lå der derfor klare forventninger og ønsker som det regionale udvalg fandt nødvendige for at det kunne fungere som udvalg. Konsulenten har en fuld-tidsstilling og er placeret i Odense Kommune, og i stillingen indgår også opgaver i forhold til kommunen.

Det regionale udvalg har fire fastlagte møder om året og evt. nogle ekstraordinære møder. Det bedømmer selv at møderne foregår på et højt fagligt niveau og er med til at give "fælles fodslag" i forhold til udviklingen af den vidtgående specialundervisning. Der er et seks mand stort embedsmandssekretariat tilknyttet det regionale udvalg med ledende embedsmænd fra amt og kommuner. Sekretariatet arbejder sammen med den regionale konsulent og har – ifølge udvalgsmedlemmerne – påtaget sig en tilfredsstillende rolle: Det leverer faglige indspark til drøftelserne i udvalget, men er ikke dominerende. Den regionale konsulent vurderer desuden at embedsmændene også er værdifulde som ambassadører i det kommunale og amtslige system.

Udvalgsmedlemmerne påpeger at deres rolle er at virke som katalysator og ikke som projektmanager, de afholder konferencer, seminarer og danner netværk. Som udvalget skriver i sin selvevalueringsrapport: "RU (det regionale udvalg) har ikke været med ved fx udarbejdelse af nye samarbejdsaftaler. Det er ikke RU's opgave. RU's opgave er at sætte processer i gang – ikke at lave samarbejdsaftaler. Det har RU ikke formel kompetence til, men RU anbefaler, og aktørerne finder selv de lokale løsninger". Hermed tolker udvalget på egen måde sin rolle, mens kommissoriet fra Det Centrale Udvalg også kunne tolkes anderledes.

Udvalget har dannet et netværk bestående af en kontaktperson fra hver kommune. Kontaktpersonerne er fortrinsvis forvaltningsledere, men også psykologer, skoleledere, pædagogiske konsulenter m.m. De mødes

med det regionale udvalg to til tre gange om året. Her har oplæg, information og udveksling af viden om udviklingsarbejder fundet sted. Der behandles forskellige af de otte KVIS-temaer. Disse arrangementer er på forskellig vis fulgt op. Nogle temaer er blevet viderebearbejdet i samarbejde med Amtscenter for Undervisning (fx i form af studiekurser for interesserede), med CVU eller med andre udbydere. Andre temaer har det regionale udvalg og/eller den regionale konsulent selv tilrettelagt opfølgingsarbejde på.

Udvalget bygger som nævnt videre på at der traditionelt har været et godt samarbejde mellem amt og kommuner på Fyn. Efter lovændringen fremsatte en arbejdsgruppe forslag til hvordan den ændrede opgavefordeling kunne fungere. Den viste bl.a. et behov for konsultative ydelser fra amt til kommunerne. Det regionale udvalg opfordrede til og amtet etablerede et tværfagligt team, "rejseholdet", hvis formål det er at assistere kommunerne i at opbygge egne tilbud.

De fleste af de regionale udvalg fremhæver at de kan inspirere gennem konferencer og netværk, men ikke aktivt tage initiativer til udviklingsarbejder. Et udvalg peger desuden på at det er vigtigt at lokale aktører – fx skoler og ikke udvalget – får ejerskab til udviklingsarbejderne da dette forøger muligheden for skolers engagement i og videreførelse af udviklingsarbejdet. De regionale udvalgs opgaver er dermed blevet at afholde konferencer, oprette netværk, holde inspirations- og informationsmøder med relevante parter, være på skolebesøg og udvikle kurser. Nogle mere uraditionelle eksempler på arbejdsopgaver fra Bornholm er at det regionale udvalg har fået diplomuddannelsen i specialpædagogik til øen og indledt et forsøg med øens erhvervsskole om at den skal kunne rumme øens svage elever efter endt folkeskolegang. Det regionale udvalg i Københavns Amt har påtaget sig en mere aktiv rolle end blot at være katalysator og inspirator, se nedenstående tekstboks.

Det regionale udvalg som proceskonsulent

Københavns Amt har blandt andre tiltag direkte opfordret forvaltninger, PPR og politikere til at iværksætte udviklingsarbejder. De forskellige aktører har derefter formuleret deres behov og udviklingspotentialer. Konsulenten har i samarbejde med dem efterfølgende beskrevet og problemformuleret disse. På denne måde har udvalget via konsulenten været "proceskonsulent og tovholder" på udviklingsarbejder. Og udvalget er løbende blevet holdt orienteret om udviklingsarbejdet igennem statusindberetninger og midtvejsevalueringer fra udviklingsprojekterne. Københavns Amt er et af de amter hvor der er flest udviklingsarbejder.

Af selvevalueringsrapporterne fra tre regioner fremgår det at der er åbenlyse samarbejdsproblemer mellem amt og kommune. De regionale udvalg har dog ikke indgående taget fat på disse diskus-

sioner. Et udvalg udtrykker at det ikke ønsker at drøfte de regionale samarbejdsproblemer på udvalgs møderne fordi det frygter at det kan hæmme det konstruktive samarbejde som hersker i udvalget, og dermed løsningen af andre opgaver. I bemærkningerne til lovforslaget om ændringerne vedrørende den vidtgående specialundervisning bliver der lagt op til at netop forholdet mellem amt og kommune bør drøftes i det regionale udvalg. I det enkelte tilfælde er det altså valgt at det regionale udvalg ikke skal beskæftige sig med dette. De regionale udvalg synes heller ikke generelt at blive opfattet som fora for at løse disse samarbejds konflikter; det gør de gamle spillere på banen, nemlig amterne og kommunerne.

Det fremgår af kommissoriet for de regionale udvalg at de skal opgøre status på området. Denne opgørelse er i to år (henholdsvis årene 2001 og 2002) blevet gennemført ved at Det Centrale Udvalg har udsendt spørgeskemaer. Spørgeskemaerne har dog ikke fået en speciel positiv modtagelse i regionerne på grund af spørgsmålsudformningen og det meget arbejde der er i at lave opgørelser over den vidtgående specialundervisning. Det første år var det heller ikke metodisk forsvarligt at sammenstille tallene fra de forskellige regioner i en samlet rapport på grund af de forskellige opgørelsesmetoder. Og fra det andet år (opgørelserne 2002) er de endelige statusopgørelser mindst et halvt år forsinket.

Hermed være sagt at nogle af de opgaver det oprindeligt var tænkt at de regionale udvalg skulle tage sig af, ikke er i tråd med de opgaver de rent faktisk udfører. Det betyder ikke at de regionale udvalg er uden betydning, men at deres roller er blevet anderledes end den indledende ide og meget varierende fra region til region, som nævnt.

5.3.3 Synlighed og vidensflow

Det er vigtigt at de regionale udvalg har gode kontakter til deres bagland og gode netværk. Det skal sikre at udvalget ikke fungerer i en osteklokke, men at ideerne om rummelighed og kvalitet i den vidtgående specialundervisning formidles til de områder hvor de skal implementeres. Omfanget af skolelederes, forvaltningschefers og psykologers kendskab til og anerkendelse af de regionale udvalg varierer i de fire regioner.

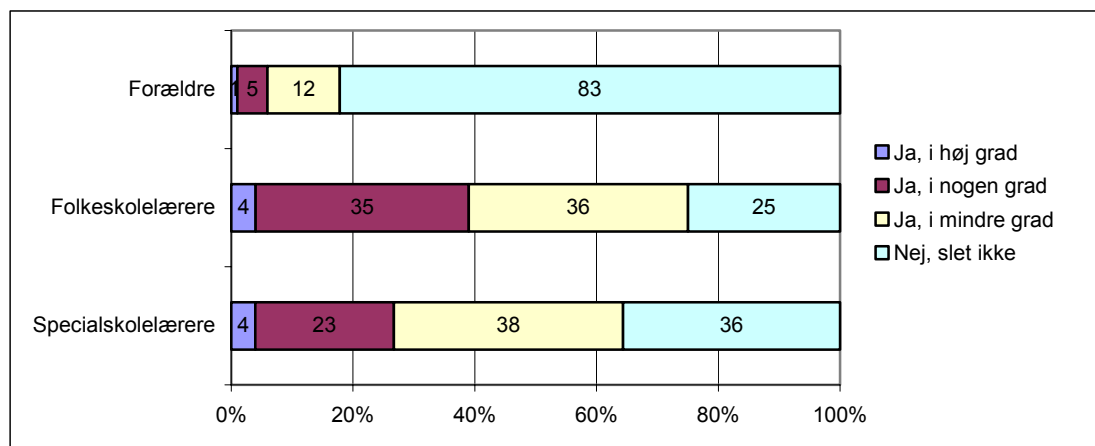
Det er kun et lille udsnit af de relevante målgrupper vi har talt med i interviewene. I nogle regioner synes KVIS-programmet dog at have haft langt mere gennemslagskraft end i andre. En forvaltningsleder fremhæver fx at rummelighed i folkeskolen er sat på byrådets dagsorden for kommunens skolevæsen netop på grund af KVIS-programmet. Flere skoleledere, psykologer og forvaltningsledere tilkendegav dog også at KVIS-programmet generelt ikke udgør et væsentligt element i deres hverdag. I et par af regionerne – men igen ikke alle, se fx tekstboksen om Fyn – betegnes de regionale udvalg som usynlige, og kendskabet til deres arbejde er lille.

Forvaltningslederes, psykologers og skolelederes begrundelser for ikke at bruge programmet er overordnet at de ikke har tid til at sætte sig ind i det. Nogle skoleledere fremhæver fx at der er et utal af andre fokusområder for folkeskolen. De har simpelthen ikke ressourcer til at sætte sig ind i alt. Nogle interviewpersoner oplever at programmet er for abstrakt, en skoleleder siger at "man får ikke visioner frem via portaler. Det der bundfælder sig, er noget konkret som kan løse nogle af de pædagogiske problemer som skolerne står med". Andre peger på at de allerede arbejder kvalificeret med den vidtgående specialundervisning og derfor ikke har behov for at benytte KVIS. En forvaltningsleder vurderer at KVIS-programmet ikke falder under hans kompetenceområde som ifølge hans vurdering mere er økonomien end pædagogikken i skolevæsnet. Nogle vurderer personligt at være blevet irriteret over måden programmet er blevet lanceret og promoveret på. Det medfører at de tager afstand fra programmet. Andre udtrykker at have forventet sig noget andet af programmet såsom en instans til kvalitetskontrol af den vidtgående specialundervisning. En forvaltningsleder fra en lille kommune siger at hun gerne ville anvende programmet, men at der i den lille kommune simpelthen mangler ressourcer – fx i form af en konsulent – for at de i tilstrækkeligt omfang har mulighed for at sætte sig ind i programmet.

Der synes dermed at være flere begrundelser for hvorfor KVIS-programmet ikke vinder indpas hos de udførende parter hvor visioner og implementering netop skulle ske. I forhold til dette må man selvfølgelig have KVIS-programmets relativt korte levetid in mente. Desuden må man spørge sig selv om alle de potentielle brugeres argumenter for ikke at anvende programmet er legitime, eller sagt med andre ord, skyldes den manglende gennemslagskraft programmet, de potentielle brugere eller begge parter? Denne diskussion bliver taget op i slutningen af dette kapitel sammen med mere teoretiske overvejelser over strategier for implementering.

Specialskolelæreres, speciallæreres på folkeskoler og forældres kendskab til KVIS er vist i nedenstående figur. Kun få forældre kender til KVIS-programmet i høj eller i nogen grad (6 %). Blandt lærerne er der flere folkeskolelærere end specialskolelærere som kender KVIS i nogen eller høj grad, henholdsvis 39 % og 27 %. Det er interessant at specialundervisningslærerne i den almindelige folkeskole kender til KVIS-programmet i højere grad end lærerne på specialskolerne. Dette kan muligvis være en indikation af den drejning programmet har taget hen imod rummelighed.

Figur 4
Kender du KVIS-programmet?



I 2003 er lærerne en speciel målgruppe for KVIS-programmet. Tidligere har programmet sigtet mod skole- og forvaltningsledere og mod PPR-medarbejdere. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i foråret 2003. De relativt lave procentandele af lærere med mere indgående kendskab til KVIS-programmet kan derfor ikke undre. På den anden side er det klart at skal KVIS-programmet lede til en værdibearbejdning af de personer som arbejder med børn, er det nødvendigt at også lærere og pædagoger kender til de otte temaer og rummelighedstankegangen som de præsenteres i KVIS. Som målgruppe er det derfor nødvendigt at KVIS-tankegangene også når denne gruppe i programmets levetid. Specielt mange folkeskolelærere – 75 % af de lærere som kender programmet – vurderer at KVIS-programmet i nogen eller høj grad rummer nytænkning. 58 % af lærerne på specialskolerne har denne vurdering. At en så relativt stor del af folkeskolelærerne oplever at KVIS-programmet rummer nytænkning, øger behovet for at udbrede programmets ideer til folkeskolerne.

Skolelederne er en central målgruppe med hensyn til at udbrede inspirationen til lærerne og sætte udvikling i gang. KVIS-programmet burde satse mere på denne gruppe, også for at nå lærerne. I én region modtager skoleledere systematisk information fra det regionale udvalg. Her efterlyser skolelederne dog en bedre informationspolitik der kunne gøre det nemmere for dem hurtigt at overskue materialet og videregive det til de relevante lærere, ellers risikerer informationsmaterialet at forblive nederst i papirbunkerne på skrivebordet.

Forældre er naturligvis også en vigtig gruppe at få i tale. Det er ikke mindst vigtigt at de får kendskab til hvad der bliver regnet for kvalitet i den vidtgående specialundervisning, konkretiseret i de otte temaer, og tankegangen om rummelighed. Dette kendskab kan være et vigtigt redskab i samarbejdet med barnets institutioner, kommune og amt. Men programmet har mange målgrupper. Det er derfor nødvendigt at prioritere.

KVIS-programmet har en eksplicit intention om at formidle informationer, ideer, fremgangsmåder mellem to niveauer, det regionale og det centrale. Som beskrevet når ideerne ikke altid helt ud til de steder hvor de skal implementeres. De regionale udvalg beskriver i deres selvevalueringsrapporter at der er en vis grad af vidensudveksling mellem udvalgene via fællesmøder for de regionale konsulenter. Selvevalueringsrapporterne giver dog ikke et indtryk af at der er et markant samarbejde på tværs af regionerne. Dog er der afholdt flere fælles konferencer. Flere af de regionale udvalg vurderer at Det Centrale Udvalg er for usynligt og passivt. De efterlyser fx inspiration fra udvalgets medlemmer, deres deltagelse i konferencer og markeringer i landsdækkende fag- og dagblade. Et centralt redskab til at viderebringe information og ideer er KVIS-portalen.

5.4 KVIS-portalen

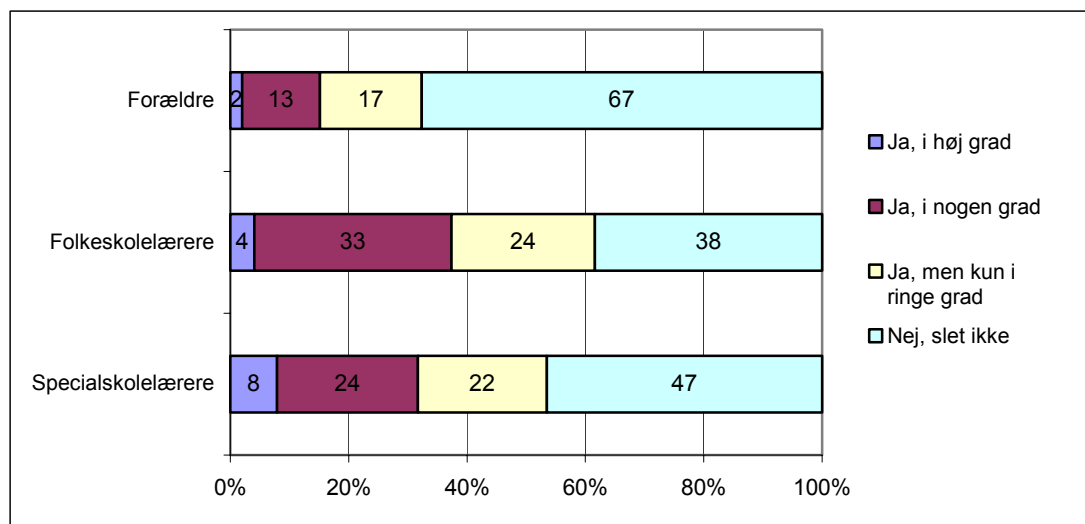
KVIS-portalen er KVIS-programmets internethjemmeside. Siden er opbygget med et centrum og otte "spor". Sporene indeholder information inden for de otte hovedemner: "Om KVIS", "e-samarbejde", "indikatorer", "temaer", "e-learning", "regioner", "udvalg", "regionale konsulenter". Portalen bliver brugt til at beskrive alle de arrangementer der sker i KVIS-regi, dvs. at alle konferencer o.l. kan findes på den. Desuden indeholder portalen et KVIS-e-learningmodul, den gengiver oplysninger om Det Centrale Udvalg og de regionale udvalg, hvad der foregår, og status i de enkelte regioner. Publikationer fra KVIS-programmets tænketank – bestående af en række eksperter – findes også på hjemmesiden. Der er også oprettet debatfora som giver mulighed for at have drøftelser og debatter over nettet. Internettet er et dynamisk medie, så der kan hele tiden oprettes eller lukkes netværk. I skrivende stund er der fire lukkede netværk for arbejdsgrupper og tre der er tilgængelige for alle. Det er dog meget småt med drøftelser på de åbne netværk. Det netværk som har flest indlæg, har i perioden april 2002 til maj 2003 modtaget i alt 20 indlæg og svar – hvoraf flere af svarerne er fra en af Det Centrale Udvalgs konsulenter.

Holdningerne til portalen er meget forskellige. Overordnet virker det som om portalen har været et uundværligt arbejdsredskab for hele KVIS-strukturen med de regionale udvalg og Det Centrale Udvalg til at samle og videregive informationer om de forskellige aktiviteter rundt omkring i landet. I selvevalueringsrapporterne og interviewene bliver portalen for det meste rost i høje toner, mens nogle finder den uoverskuelig og forvirrende. Et af de regionale udvalg foreslår at portalen kommer til at indeholde eksempler på bedste praksis. Den vil hermed kunne anvendes til at praktikere

kan blive inspireret af hinanden. Det samme efterlyser lærere i de gennemførte fokusgruppeinterview.

Kendskabet til KVIS-hjemmesiden er ikke stort blandt lærere og forældre. Figur 5 viser kendskabet til portalen blandt de lærere og forældre der kender til KVIS. Omkring en tredjedel af lærere på specialskoler er bekendt med hjemmesiden i nogen eller i høj grad. 37 % af speciallærere i folkeskolen kender siden i høj eller nogen grad. Hvorimod blot 15 % af forældrene kender siden. Dette må siges at være lave procenttal i betragtning af at disse adspurgte forældre og lærere kender KVIS. Hjemmesiden er regnet for et flagskib der formidler programmets nye ideer og initiativer. Set i det lys mener evalueringsgruppen at et kendskab til hjemmesiden i større omfang bør følge af et kendskab til selve programmet.

Figur 5
Kender du KVIS' hjemmeside?



Lærere og forældre med kendskab til portalen har også vurderet kvaliteten af forskellige dimensioner ved hjemmesiden. Det er et gennemgående træk at en stor del af de adspurgte personer (ca. 40 % af forældrene og 20 % af lærerne) i spørgeskemaundersøgelsen ikke kunne besvare spørgsmål i denne sammenhæng. Det kan skyldes et overfladisk kendskab til siden eller manglende brug af den. Hjemmesiden bliver dog rost af dem der kunne besvare spørgeskemaspørgsmålet. Der er dermed klart flest positive vurderinger (som god og nogenlunde god) af sidens informati-

onsværdi, layout/design, overskuelighed og dens virke som inspirationskilde. Som sagt synes portalens vigtigste funktioner at være at den huser KVIS-programmet og dets aktiviteter, bl.a. e-learningmodulet.

5.5 KVIS og innovation

Dette afsnit er en perspektiverende diskussion af KVIS-programmet i forhold til innovation og innovationsstrategier. Formålet er – gennem mere teoretiske overvejelser om innovation – at sætte fokus på hvilke innovationsstrategier KVIS-programmet anvender, for at kunne præcisere en diskussion af vægtningen mellem de forskellige strategier.

Med ordet innovation forstås vi en planlagt ændring for at forbedre praksis⁴. Innovationsforskning anbefaler at man inden et innovationsarbejde gennemtænker hvilke barrierer der kan være for innovationen, for erfaringer viser at der altid vil være modstand. Modstanden kan have mange former strækkende sig fra psykologiske barrierer (såsom utryghed ved forandring) over praktiske (såsom tid, ressourcer og måden de etablerede systemer er opbygget på) til barrierer der bunder i magtforhold (mister nogle fx magt ved den planlagte innovation?), og værdiopfattelser (såsom at nogle kan have værdiforankringer der går imod den planlagte innovation) (Skogen og Sørli 1992).

Desuden anbefales innovatorer at overveje hvilken innovationsstrategi der er den mest hensigtsmæssige. Vi fremlægger tre rendyrkede former for innovationsstrategier. Kjell Skogen og Mari-Anne Sørli's "Innføring i innovasjonsarbeid" (1992) er kilden hertil.

Den første strategi for innovation kaldes *Forskning-Udvikling-Spredning*. Strategien handler om at innovation kommer ved at forskningsresultater udvikles og spredes til brugerne. Den bygger hermed på en antagelse om brugerne som passive og rationelle. Denne form for innovation kræver store investeringer og lang tid, både i forskningsprocessen og til at sprede viden om resultatet. Strategien kan kritiseres for dens antagelse om at brugerne er lydige, og at de ikke er aktive og selv klar over hvilke problemer der er i deres praksis, og hvordan disse skal behandles. Et andet kritikpunkt er at forskellige eksperter kan have forskellige holdninger, så det er ikke givet hvilken vej innovationen skal slå ind på. Et tredje kritikpunkt er at den rationalitet som ligger i forskningsbegrundelsen ikke nødvendigvis kan omsættes til praksis i dagligdagen. Vores dagligdag består af mere umiddelbare irrationelle handlemåder som vaner og traditioner som ikke blot bliver ændret på grund af rationel argumentation.

⁴ Denne definition af ordet følger Kjell Skogen og Mari-Anne Sørli's fra deres i "Innføring i innovasjonsarbeid" (1992).

Den anden strategi er *Problemløsningsstrategien*. Her er brugerne tidligt inde i processen og bærer den hele vejen igennem. Først oplever brugerne et problem i deres hverdag, dette problem konkretiseres derefter, ideer og erfaring indsamles, og på baggrund af dette opstilles et løsningsforslag, og brugerne anvender dette. En ulempe ved denne strategi er at den kan lukke for at ny input kommer ind i brugernes hverdag. Og det kan være svært at forholde sig kritisk, reflekterende og nytænkende til sin egen praksis. Strategien kan derfor udvides ved at en proceskonsulent indgår. En fordel ved strategien modsat ovenstående er at den giver brugerne *ejerforhold*. Med *ejerforhold* menes at brugeren ser ændringen som sin egen løsning. Brugeren tror på løsningen som en vej til forbedring og føler ansvar over for gennemførelsen af den. For at ændring kan ske, er denne følelse af indflydelse eller medindflydelse essentiel, ifølge Skogen og Sørli (1992: 60).

Den tredje strategi er *Spredning af Innovationsstrategien*. Som navnet siger, handler denne strategi mere om hvordan innovation spredes end hvordan nye ideer produceres. Strategien beskæftiger sig med hvordan netværk og de specielt fremtrædende personer i disse netværk kan bruges til at udbrede innovation. Når en person identificerer sig med en gruppe, vil vedkommende lettere godtage den innovation som foregår i gruppen. Alle der deltager i innovationen, vil have et stort behov for information om mål, midler, ressourceforbrug osv. i forhold til innovationen.

I KVIS-programmet kan der findes spor af alle tre typer af innovation. For det første anvender KVIS-programmet elementer fra Forskning-Udvikling-Spredningsstrategien⁵. KVIS-programmet afholder mange konferencer. Forskellige eksperter inden for specialpædagogik medvirker som oplægsholdere og giver deres syn på specialpædagogik, rummelighed og undervisning. Konferencerne er som nævnt beskrevet som gode og inspirerende. På hjemmesiden kan man læse, høre og se de forskellige oplæg og udarbejdede materialer. Eksperter indgår også i KVIS' tænketank. De udgiver pjecer og bøger med deres syn på problemstillingerne. Disse fremgangsmåder kan tolkes som om de er et innovationsforsøg tænkt ud fra strategien Kundskab-Udvikling-Spredning. Argumentet for denne form for innovationsstrategi er at de mange oplysninger og informationer medfører at relevante aktører omlægger holdning og praksis netop fordi det er rationelt ifølge eksperterne. Det er nødvendigt at en sådan strategi får en vis tid at virke i for at ideerne kan spredes til alle relevante aktører. Den korte tid KVIS-projektet har fungeret i, er hermed en hæmsko for innovationsudbredelsen.

En kritik af Kundskab-Udvikling-Spredningsstrategien er at den ikke tager udgangspunkt i aktørernes hverdag og giver dem ejerskab til innovationen. Flere af interviewene blandt relevante aktørgrupper, skoleledere, psykologer og forvaltningsledere, antyder netop det manglende ejerskab. De

⁵ I det følgende har vi valgt at bruge betegnelsen Kundskab-Udvikling-Spredningsstrategi fordi KVIS-programmet ikke alene bygger på forskning i traditionel forstand, men også på erfaring og eksempler på god praksis.

føler ikke ansvar for at intentionerne i programmet bliver udført, eller for at sætte sig ind i programmet – der er dog regionale forskelle, som fremhævet. En anke over KVIS-programmet er at det er for abstrakt og for fjernt fra de problemer aktørerne oplever i deres hverdag. Aktørerne kunne naturligvis på den ene side kritiseres for at de ikke selv har sat sig tilstrækkeligt ind i programmet – måske kan det tilbyde mere end de umiddelbart tror? På den anden side er det dog mere sandsynligt at det manglende engagement kan relateres til at aktørerne ikke har en ejerskabsfølelse for programmet. En ejerskabsfølelse ville give større mulighed for at aktørerne fik tillid til og tog ansvar for programmets ideer og deres realisering i hverdagens praksis. Hermed kan vi sætte spørgsmålstejn ved om et innovationsforsøg der har mange elementer fra den rendyrkede Kundskab-Udvikling-Spredningsstrategi, er det bedst egnede til at sætte udvikling i gang i folkeskolen og den vidtgående specialundervisning.

For det andet anvender programmet elementer fra Problemløsningsstrategien. Programmet opererer med lokale udviklingsarbejder, og netop disse er i tråd med denne strategi. Udviklingsarbejdet i Københavns Amt kan ses som et eksempel herpå. I amtet opfordrer det regionale udvalg til udviklingsarbejde, fx ved at amtets PPR-afdelinger beskriver de problemer de har i deres hverdag. Det regionale udvalg virker derefter som proceskonsulent og konkretiserer problemstillingerne og rådgiver gennem processen. Det empiriske materiale sætter dog spørgsmålstejn ved om Problemløsningsstrategien i lige så stor udstrækning anvendes i resten af landet.

For det tredje genfindes spredning af innovationsstrategien i KVIS-programmet. Et eksempel er de regionale udvalg. Udvalgene har repræsentanter for både politikere og brugere. De enkelte personer kan hermed opfattes som innovatorer der skal sprede udviklingsideerne til deres respektive baglande. Det kræver en god kontakt til baglandet, at de enkelte repræsentanter besidder de fornødne personlige egenskaber til at videregive innovationen, og at der er en vis enighed i de regionale udvalg om udviklingsvejene. Formidlingen til baglandet synes dog at foregå med særdeles blandet succes. *Et andet eksempel* er de lokale initiativer som dannelsen af netværk af kontaktpersoner, se fx tekstboksen om Fyn. Her deltager en repræsentant fra en kommune to til tre gange om året i et møde som har til formål at viderebringe nogle af de relevante problemstillinger fra KVIS-programmet. Vi har ikke undersøgt netværkenes virke i denne evaluering, men i teorien er der mulighed for at de kan bidrage til spredning af ideer og anden praksis.

Det er vigtigt at have in mente at KVIS-programmet blot havde fungeret i to år da evalueringen fandt sted, og innovation tager tid. Det synes dog både lokalt og centralt at være værd at overveje hvilke innovationsstrategier der skal anvendes, og hvilke barrierer der er for innovationen. Nu forholder det sig sådan at mange aktører ikke ser KVIS-programmet som essentielt for at udvikle deres praksis hen imod større kvalitet i specialundervisningen og rummelighed i folkeskolen. Nogle aktører synes at være ganske enige i mange af intentionerne med KVIS-programmet og arbejder

allerede ud fra dem, men de benytter sig ikke af de ekstra muligheder for at sætte skub i kvalitetsudvikling som KVIS-programmet kan bidrage med. KVIS-programmet benytter sig af alle tre rendyrkede innovationsstrategier, men Kundskab-Udvikling-Spredningsstrategien er den som primært bliver anvendt. Evalueringsgruppen fremhæver at erfaring og forskning viser at denne strategi har ringe effekt. Folk tager ikke innovationen til sig. Det bør lede til overvejelser om om vægtingen mellem de rendyrkede former for innovation er den rigtige, sammen med overvejelser om hvilke barrierer der hersker for innovationen på de forskellige planer. Disse overvejelser må naturligvis ses i lyset af det dilemma programmet befinder sig i som et centralt program i et decentralt skolesystem. Det bør desuden lede til overvejelser om hvordan det er muligt at få innovation i gang på skoler. Evalueringsgruppen peger på at flere af de regionale udvalg ikke umiddelbart har ressourcer til at deltage i udviklingsprocesser i praksis; dertil pointerer evalueringsgruppen at PPR eller andre ressourcepersoner kan indgå som proceskonsulenter i et systematisk innovationsarbejde på skolerne.

5.6 Konklusioner og anbefalinger

KVIS-programmet har været med til at sætte specialundervisning og rummelighed i folkeskolen på dagsordenen. Der har været mange aktiviteter gennemført i KVIS-regi, herunder inspirerende konferencer af høj kvalitet, en række seminarer, e-learningkurser og bogudgivelser. De har været med til at skærpe fokus på specialundervisningen og på rummelighedsbegrebet og har desuden leveret en saltvandsindsprøjtning til skolesystemet. Programmet har på evalueringstidspunktet blot fungeret i to år, og det må siges at være en kort periode til at nå målet. Programmet har heller ikke kun været vellykket.

Denne konklusion giver først vurderinger af hvordan KVIS-programmet har fungeret, og anbefalinger rettet mod programmets sidste år; dernæst argumenteres der for en videreførelse af de regionale udvalg, men med klarere formål og opgavebeskrivelser end i dag.

5.6.1 Det sidste år med KVIS-programmet

Forankring af initiativer og innovation

En vigtig opgave for KVIS-programmet bliver i dets sidste år at forankre de initiativer der er påbegyndt med programmet, i etablerede institutioner og strukturer så den viden, erfaring og innovation der er indsamlet, ikke forsvinder når programmet slutter. Det kunne fx være samarbejde med CVU'er (Centre for Videregående Uddannelse) om e-learning og kursusvirksomhed og samarbejde med PPR-kontorer og specialskoler om at få udviklingsarbejde i gang på skolerne. Nogle af de initiativer der er kommet på banen med programmet, vil med fordel kunne udvikles i andre allere-

de etablerede systemer – og dermed i den praksis de skal påvirke – også selvom de regionale og et centralt udvalg fortsætter efter 2005.

Anbefaling:

- *Det Centrale Udvalg og de regionale udvalg bør forankre programmets initiativer i relevante etablerede systemer for at sikre videreførelsen og udviklingen af initiativerne hos relevante parter.*

Evalueringsgruppen peger på at KVIS-programmet ikke har fået det ønskede gennemslag lokalt. KVIS har mest anvendt Kundskab-Udvikling-Spredningsstrategien som innovationsstrategi. Erfaringer og forskning viser dog at denne strategi har vanskeligt ved at nå ud til lokale miljøer hvis den ikke kombineres med en mere problemorienteret strategi. Det betyder at innovationen skal tage udgangspunkt i de problemstillinger de involverede parter oplever i deres hverdag. Med hjælp fra en proceskonsulent skal problemstillingerne konkretiseres og bearbejdes så aktørerne selv finder en løsning. Med de ressourcer de regionale udvalg har, og de regionale udvalgs sammensætning magter disse *generelt* ikke at påtage sig rollen som proceskonsulent – i Københavns Amt har det regionale udvalg dog påtaget sig denne rolle. Evalueringsgruppen vurderer at PPR eller andre resourcepersoner bør indgå i innovationsarbejdet som proceskonsulenter både i forhold til udviklingsarbejdet omkring de enkelte børn og på et systemniveau i forhold til udvikling af læringsmiljøer. Dette er en anden måde end KVIS-programmet agerer på i dag, og ifølge evalueringsgruppens vurdering en mere givtig måde at sætte udviklingsarbejde i gang på.

Anbefaling:

- *KVIS-programmet skal medvirke til at der bliver sat udviklingsarbejde i gang lokalt hvor resourcepersoner, fx fra PPR eller videnscentre, indgår som proceskonsulenter i forhold til skolen. Det kan fx ske ved at skolerne sætter fokus på eventuelle udfordringer i forhold til børn med særlige behov og skolernes læringsmiljøer og med proceskonsulenternes hjælp arbejder med de specifikke problemstillinger.*

Mulighed for at de regionale udvalg kan inspirere hinanden

En anden vigtig opgave bliver at få strukturen med de regionale udvalg til at fungere mest hensigtsmæssigt. Fra begyndelsen har det ikke været klart hvilken rolle de regionale udvalg skulle have i forhold til amt, kommune, PPR og skoler. Det forslag til kommissorium udvalgene har haft at arbejde ud fra, har ydermere været for ambitiøst i forhold til hvad sådanne udvalg uden kompetence, med ulønnede medlemmer og med få ressourcer kan påtage sig. Men i det sidste år er det vigtigt at de regionale udvalg kommer til at fungere så godt som muligt.

Nogle regionale udvalg har skabt en rolle de kan udfylde meningsfuldt. Rollerne behøver ikke at være ens fra udvalg til udvalg, men må være et produkt af de regionale forhold og de behov og muligheder disse fordrer. Udvalgene bør dog kunne tage ved lære af hinanden i det sidste år under KVIS-programmet og blive inspireret af hinandens initiativer og erfaringer, fx i forhold til hvordan de kan danne netværk med relevante aktører og gennemføre seminarer. En udfordring for alle udvalg er hvordan de får aktørerne – fx forvaltningschefer og skoleledere – til også at føle ejerskab for udviklingen. En model er beskrevet i den ovenstående anbefaling. Men udvalgene bør også have mulighed for at inspirere hinanden i forhold til hvordan de får udvalgene til at fungere hensigtsmæssigt og udbrede kendskabet og interessen for KVIS-programmet blandt relevante parter.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at Det Centrale Udvalg understøtter de regionale udvalgs mulighed for at blive inspireret af hinanden. Specielt i forhold til centrale aktører såsom forvaltningsledere og skoleledere er der behov for at skabe engagement og ansvar over for programmets intentioner. Det kan bl.a. ske ved at knytte disse grupper tættere til udvalget og danne netværk.*

Embedsmandstilknytning til de regionale udvalg og et mere synligt centralt udvalg

Den regionale konsulent er uundværlig for de regionale udvalgs arbejde. Erfaringerne med embedsmandstilknytning er blandede, men når ordningen fungerer, har den mange fordele: Embedsværket kan blive sparringspartnere, ambassadører og medansvarlige for programmets udførelse. Og det er væsentligt at embedsmændene kan være med til at udføre de mere arbejdsintensive opgaver for udvalgene på grund af de relativt få ressourcer medlemmerne af de regionale udvalg kan bruge på arbejdet, og den begrænsning der er i at der alene er en konsulent tilknyttet udvalget.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at de regionale udvalg får embedsmænd tilknyttet med inspiration fra de udvalg hvor embedsmandstilknytningen fungerer godt.*

Nogle regionale udvalg efterlyser at flere af Det Centrale Udvalgs medlemmer – og ikke blot dets sekretariat – er mere på banen i udbredelsen af programmet, og et mere synligt centralt udvalg må kunne være med til at støtte op om udviklingen.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at hele Det Centrale Udvalg bliver mere synligt på konferencer, i debatten og i deres respektive baglande.*

KVIS-programmet skal gøres mere kendt blandt målgrupperne

KVIS-programmet har mange målgrupper, men i dets første år er de ledende niveauer som forvaltningschefer og PPR blevet prioriteret. Det varierer dog fra region til region i hvilket omfang programmet og det regionale udvalg er kendt og accepteret – der er stadig et stykke vej før målet er nået blandt forvaltningsledere og politikere. Der må i programmets sidste periode gøres en indsats for at nå det udøvende niveau, dvs. lærere, pædagoger og ikke mindst skoleledere som har en central rolle i at sætte udvikling i gang på skolerne.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at de regionale udvalg som ikke allerede har tænkt skoleledere som en speciel vigtig gruppe at satse på, udvikler en strategi for hvordan de kan få et samarbejde i gang med denne gruppe*
- *at pædagoger, lærere og ledere bliver til en særlig målgruppe for KVIS-programmet.*

Målgrupperne bør tilbydes konkrete redskaber til brug i hverdagen

Programmet må som nævnt søge at opfange signalerne fra det udøvende niveau og lægge en strategi for hvordan programmet når ud til disse. Det handler om at tilbyde dem redskaber de kan bruge i deres hverdag. Programmet skal hermed sigte mod de konkrete problemstillinger i dagligdagen for at kunne vinde indpas i en travl hverdag på skolerne. Ved at udvikle it-programmer og lederværktøj til at øge rummeligheden synes Det Centrale Udvalg allerede at sigte i denne retning, og det vil gavne hvis fokus bliver styrket. Fokuset kan blive yderligere styrket hvis KVIS-programmet lader inspirationen til de mere konkrete redskaber komme "nedefra" i stedet for fra centralt hold. Det kan fx ske ved at afholde konferencer og workshopper hvor de relevante parter – fx skoleledere – får mulighed for at beskrive de udfordringer de arbejder med i deres hverdag. Erfaringerne kan danne grundlag for hvilke mere konkrete redskaber KVIS-programmet producerer, fx i form af inspirationsmaterialer.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at KVIS-programmet satses yderligere på at tage udgangspunkt i aktørernes hverdag og udvikle redskaber der er anvendelige i dagligdagen i daginstitutioner og skoler. Det kan om nødvendigt ske på bekostning af de mere abstrakte publikationer.*
- *at de regionale udvalg gennemfører konferencer og eventuelt en række workshopper. Konferencerne og efterfølgende workshopper bør tage udgangspunkt i de konkrete problemstillinger som fx skoleledere oplever i deres hverdag med hensyn til rummelighed. De erfaringer KVIS-programmet får adgang til på denne måde, skal være med til at danne grundlag for at udvikle de mere konkrete redskaber.*

Regionalpolitikere og forvaltningsmedarbejdere må i højere grad interessere sig for programmet

KVIS-programmet er stillet over for den udfordring centralt at skulle forsøge at få de decentrale enheder i en fælles retning – uden lovgivning. Det er ikke en nem opgave at løse, og det er heller ikke alle relevante aktører i det decentrale system som kender til programmet eller har taget opgaven på sig. Der er fx stor forskel på hvor meget de regionale politikere og deres forvaltningsledere har interesseret sig for programmet og opfyldelsen af dets intentioner. Dette undrer evalueringsgruppen i betragtning af at programmet – bl.a. igennem inspirerende konferencer og seminarer – beskæftiger sig med væsentlige emner såsom forbedring af kvaliteten i den vidtgående specialundervisning og at dæmme op for den stadig stigende udskillelse af børn.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at flere regionalpolitikere og forvaltningsledere i højere grad ser spørgsmål om rummelighed og den vidtgående specialundervisning som deres ansvar og afsøger de muligheder for inspiration som KVIS-programmet leverer.*

Kursskiftets konsekvenser bør ekspliciteres

Programmet har taget en drejning fra at have fokus på kvalitet i den vidtgående specialundervisning til i højere grad at sigte på rummelighed. Rummelighedsdebatten ligger i tråd med lovændringens intentioner, og de regionale udvalg har også taget rummelighedsspørgsmålet på deres kappe. Skiftet har dog også skabt forvirring og en oplevelse af mangel på faglige debatter og udvikling af materialer i forhold til den vidtgående specialundervisning. Det ville derfor have gavnnet hvis Det Centrale Udvalg eksplicit havde formuleret dels at programmet har taget en drejning, dels at konsekvenserne for programmets målsætninger er blevet ændret på grund af udvidelse af målgruppen til nu at være *alle* pædagoger og lærere. Programmet synes nu at forsøge at stå på to ben ved både at inddrage rummelighed og den vidtgående specialundervisning. Det er vigtigt at begge ben fortsat prioriteres, og dermed at programmets oprindelige intentioner ikke glemmes.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at Det Centrale Udvalg ekspliciterer konsekvenserne af skiftet i programmets fokus først og fremmest i forhold til de nye målgrupper – alle pædagoger og lærere – og strategien for at nå disse.*
- *at Det Centrale Udvalg ikke i for stor grad nedprioriterer den vidtgående specialundervisning og faglige debatter om den.*

Internetportalen bør designes efter nye behov

KVIS-portalen har været uundværlig for at gennemføre programmet. Den modtager megen ros for sin opbygning og informationsmængde, dog mener nogle at overskueligheden kan forbedres. Det er selvsagt nødvendigt at portalen bevarer en høj standard, fx med hyppige opdateringer. Når KVIS-programmet slutter i 2004, kan det være en mulighed fortsat at have en portal. Denne må dog designes efter de nye behov; den nuværende er blevet brugt til at binde et program med alle dets aktiviteter sammen, en ny vil tjene andre formål. Det gælder hvad enten en struktur med regionale udvalg og et centralt udvalg fastholdes eller nedlægges.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at hvis en internetportal skal bevares efter programmets afslutning, skal dens målsætninger og design afspejle den nye situation og de behov brugerne har.*

5.6.2 En fremtid med regionale udvalg

Samlet set vurderer evalueringsgruppen at det har været et godt og tiltrængt initiativ at opbygge en række regionale udvalg og et centralt udvalg til at følge og understøtte udviklingen inden for specialundervisningen, herunder den ændrede opgavefordeling. Det er dog ikke på alle områder at strukturen endnu har levet op til intentionerne. Evalueringsgruppen vurderer at der også for fremtiden vil være behov for regionale udvalg. Det vil i særdeleshed være tilfældet hvis man fra centralt hold vælger at overføre det fulde ansvar for specialundervisningen til kommunerne. Det er derfor en anbefaling at udvalgene fortsættes og udvikles i forhold til deres regionale område.

Det er vigtigt at fremtidens regionale udvalg får klare retningslinjer for hvordan de skal fungere, og hvad formålet med udvalgene er. Det falder uden for denne evaluering at pege præcist på hvilke opgaver udvalgene skal varetage – denne specifikke opgavebeskrivelse og struktur for de regionale udvalg kan også afhænge af en eventuel ny struktur for kommuner og amter. Evalueringsgruppen understreger desuden at man bør overveje om den nuværende sammensætning med et embedsmandsudvalg centralt og politisk sammensatte udvalg regionalt giver den rigtige balance mellem de to niveauer.

Evalueringsgruppen vil dog pege på nogle områder som man må være opmærksom på i udformningen af kommissoriet. Det må udformes så det giver mulighed for lokal variation i varetagelsen af udvalgenes opgaver og i de gode erfaringer udvalgene allerede har indhøstet med arbejdet. Evalueringsgruppen vurderer dog som nævnt ikke at udvalgene generelt kan indgå i udviklingsarbejde som proceskonsulenter, men i stedet at de bør operere på et mere overordnet niveau, men gerne påvirke andre til at tage proceskonsulentkasketten på. Udvalgene bør også fortsætte med at danne og indgå i netværk med PPR-medarbejdere, skoleledere, specialcentre osv.

Evalueringsgruppen finder ikke at udvalgene skal have høringsret. Det skyldes en frygt for at udvalgenes tid kan komme til at blive brugt på at give høringsvar, og dermed at udvalgene får en reagerende rolle i stedet for en agerende. Derudover bør de udvalg der mangler det, også påtage sig de opgaver de som nævnt i kapitel 5 bør varetage allerede nu, nemlig:

- at de regionale udvalg sætter fokus på udviklingen af det tværsektorielle samarbejde i kommunerne
- at de regionale udvalg i samarbejde med kommunerne afdækker og følger hvordan forældrene oplever samarbejdet mellem forvaltningerne
- at de regionale udvalg er i dialog med forældre hvis børn efter lovændringen er overført fra undervisning efter § 20, stk. 2, til undervisning efter § 20, stk. 1, for at følge og fastholde kvaliteten i undervisningstilbuddene
- at de regionale udvalg tager initiativ til at regionens grundtilbud som fx specialskole, specialklasse gruppeordninger eller enkeltintegration bliver beskrevet til brug for forældrene.

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at de regionale udvalg og et centralt udvalg bibeholdes til at følge og støtte udviklingen inden for specialundervisningen og den rummelige folkeskole. Fra centralt hold udarbejdes der klare formålsbeskrivelser for udvalgenes arbejde.*

6 Vidtgående specialundervisning og rummelighed

Der kan være mange årsager til at folkeskolen endnu ikke er i stand til at rumme størstedelen af de børn der i dag undervises andre steder end i den almindelige folkeskole. Forældrenes ønsker, lærernes kvalifikationer, samarbejdsrelationer mellem folkeskolen og henholdsvis pædagoger og PPR-medarbejdere er blot nogle. Disse emner diskuteres i kapitlets anden del. Kapitlets første del er en kortlægning af læreres og forældres vurderinger af arbejdet med kvalitet i specialundervisningen. Vurderingerne tager udgangspunkt i KVIS-programmets otte kvalitetsindikatorer.

6.1 Kvalitet i den vidtgående specialundervisning

I KVIS-regi er der udarbejdet otte indikatorer for kvalitet i specialundervisningen. Nedenstående tekstboks viser en forkortet version af hvad de otte temaer mere præcist indebærer.

KVIS-programmets otte kvalitetsindikatorer

Tema 1: Individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen

Tema 1 peger bl.a. på at hver elevs samlede situation skal kortlægges. Ud fra denne kortlægning udarbejder skolen en individuel undervisnings- og handlingsplan. Eleven/forældrene inddrages i dette arbejde.

Tema 2: Forældre-skole-samarbejde

Tema 2 fokuserer bl.a. på et godt samarbejde mellem forældre og skole både om undervisningen og om overgangene til og fra grundskolen. Støtte til eleven og vejledning af forældrene indgår også.

Tema 3: Skoleindretning og undervisningsmidler

Tema 3 ser det som en kvalitet at lokalerne indrettes med fleksible og lettilgængelige faciliteter i forhold til børnenes forskellige behov og forudsætninger. Tema 3 beskriver desuden forventningen om et bredt kendskab til forskellige undervisningsmidler til børn der har særlige behov. Herudover skal undervisningsmidler udnyttes optimalt, og behov for udvikling af nye undervisningsmidler skal formidles.

Tema 4: Leder- og lærerkvalifikationer

Tema 4 fokuserer især på kommunens eller amtets evne til at afdække og definere de nødvendige kvalifikationer hos medarbejderne og tilbyde den relevante efter- og videreuddannelse.

Tema 5: Overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse

Ifølge tema 5 er det en kvalitet at inddrage den unge og forældrene i god tid (senest 8. skoleår) om mulighederne efter grundskolen. Skolens viden om den unges behov og forudsætninger bør gives videre og anvendes i det nye uddannelsessteds tilrettelæggelse af undervisningen.

Tema 6: Samordnet indsats skole-fritid

Ifølge tema 6 er samarbejdet mellem de involverede faggrupper vigtigt for at fremme sammenhængen i elevernes hverdag. Der udarbejdes en fælles skole-fritids-plan, og forældrene inddrages i samarbejdet og ydes rådgivning og vejledning.

Tema 7: Småbørn

Tema 7 handler bl.a. om at udarbejde individuelle handleplaner og om samarbejdet mellem hjemmet og institutionen. Førskoleinstitutionernes indsats og viden om barnet bør videreformidles til den skole som barnet begynder i.

Tema 8: Ansvars- og opgavefordeling, formidling af viden

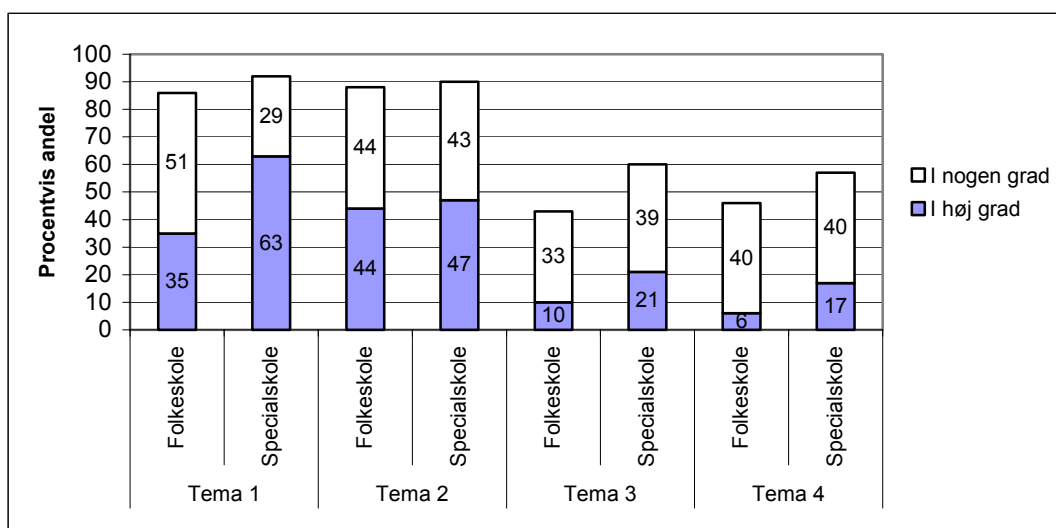
Tema 8 betragter det bl.a. som kvalitet når ansvars- og opgavefordelingen mellem skole, amt og kommune er dokumenteret på skrift. Udviklingsarbejder under KVIS-programmet skal dokumenteres, evalueres og videreformidles til en bredere kreds.

Se også www.kvis.org.

I spørgeskemaundersøgelserne bliver lærere og forældre spurgt om aspekter ved de otte kvalitetsindikatorer. Formålet er at få et indtryk af i hvilket omfang de oplever at skoler og institutioner lever op til dem. Lærerne blev således bedt om at vurdere i hvilken grad de oplever at de otte temaer som helhed forsøges ført ud i livet på deres skole. Figur 6 og 7 viser resultaterne.

Figur 6

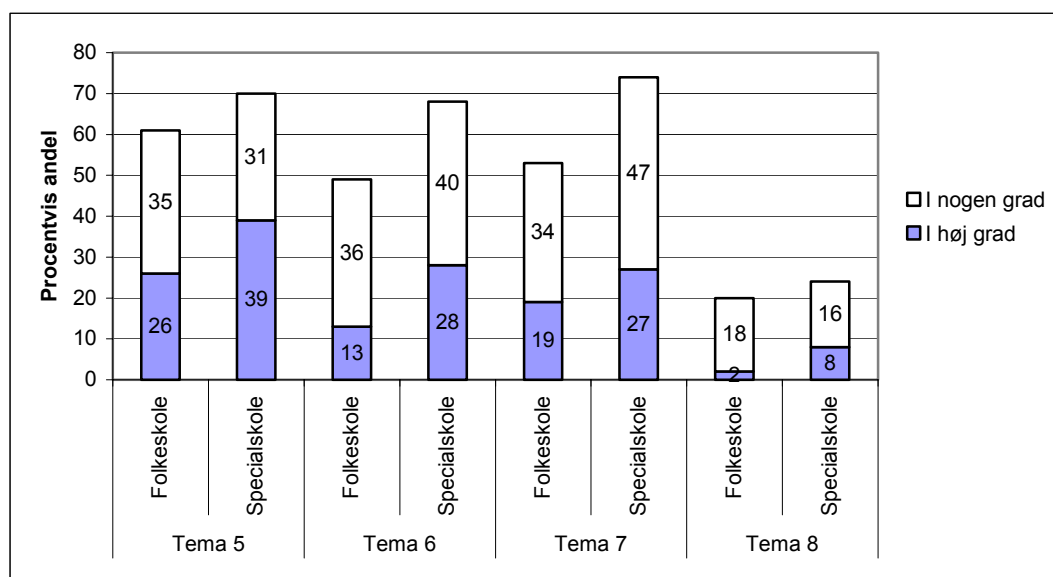
Besvarelse fra lærere – fra henholdsvis folkeskole og specialskole – på i hvilken grad de oplever at kvalitetsindikator 1 til 4 for den vidtgående specialundervisning forsøges ført ud i livet på deres skole



Tema 1: individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen, tema 2: forældre-skole-samarbejde, tema 3: skoleindretning og undervisningsmidler, tema 4: leder- og lærer kvalifikationer.

Figur 7

Besvarelse fra lærere – fra henholdsvis folkeskole og specialskole – på i hvilken grad de oplever at kvalitetsindikator 5 til 8 for den vidtgående specialundervisning forsøges ført ud i livet på deres skole



Tema 5: overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse, tema 6: samordnet indsats skole-fritid, tema 7: småbørn, tema 8: ansvars- opgavefordeling, formidling af viden.

De to figurer viser at lærere på specialskoler i højere grad end speciallærere på almindelige folkeskoler vurderer at arbejdet med temaerne søges udført. Dette billede er problematisk set i lyset af at lovændringen og KVIS-programmets intentioner er at få børn tilbage til undervisningen i de almindelige grundskoler.

Figurene viser desuden at nogle temaer generelt har vundet større indpas i skolernes hverdag end andre. I det følgende er lærernes besvarelser med hensyn til de otte indikatorer beskrevet i fire grupper. De fire grupper er opgjort efter hvor stor en andel af lærerne der vurderer at temaerne er ført ud i livet – i nogen eller høj grad. Forældrenes besvarelser i forhold til de otte temaer supplerer resultaterne.

Gruppe 1

I den første gruppe findes tema 1 og 2. Omkring 90 % af lærerne vurderer at arbejdet med individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen (tema 1) og et godt samarbejde med forældre (tema 2) er ført ud i livet på skolen, i nogen eller høj grad (se figur 6).

I vejledningen for specialundervisning står der at der bør udarbejdes en individuel handlings- og undervisningsplan for de børn der kræver særlig støtte. Det synes således også i stort omfang at blive fulgt. Dog er det blot 35 % af lærerne i folkeskolen som i høj grad mener det sker. Heller ikke alle vurderer det som en succes. 23 % af lærerne i folkeskolen og 41 % af lærerne på specialskolerne hvor man arbejder med tema 1, vurderer at det i høj grad er en succes. Det kan der være mange grunde til, og det har vi ikke systematisk undersøgt i denne evaluering. En skoleleder mener dog – ifølge interviewene – at det kan være svært for nogle lærere at få skrevet deres observationer ned og få udarbejdet en handlingsplan. En anden skoleleder argumenterer med at forstyrende handlingsplaner kvæler lærernes frie initiativ.

77 % af forældrene vurderer at der i nogen eller høj grad er udarbejdet en undervisnings- og handlingsplan for deres barn, se tabel 6. 10 % oplever at der slet ikke er udarbejdet en sådan plan. Der er altså flere lærere end forældre som vurderer at der er udarbejdet en plan. Det kan måske forklares med de forskellige spørgsmåls- og svarkategorier der er anvendt i de to spørgeskemaundersøgelser. En anden forklaring kan være at forældrene ikke ved at en handlings- og undervisningsplan er udarbejdet for deres barn. Kun 52 % af forældrene oplever at være inddraget i udarbejdelsen af denne plan, og 24 % svarer at de ikke er blevet inddraget i at udforme planen. Vejledningen om den vidtgående specialundervisning opfordrer til at planen udarbejdes sammen med elever og forældre.

Skole-hjem-samarbejdet er der også blevet satset på. Henholdsvis 24 % af folkeskolelærerne og 29 % af specialskolelærerne oplever at samarbejdet med forældrene i høj grad er en succes, mens 59 % af folkeskolelærerne og 60 % af specialskolelærerne oplever at det i nogen grad er det. Blandt forældrene vurderer 68 % at skolen i nogen eller høj grad samarbejder med dem om deres børns undervisning. Flere – nemlig 85 % – vurderer at deres samarbejde med lærerne i nogen eller høj grad er tilfredsstillende, og så godt som den samme andel svarer at deres samarbejde med pædagogerne i SFO i nogen eller høj grad er tilfredsstillende. Der er dog lidt færre som vurderer at samarbejdet med pædagogerne i høj grad er tilfredsstillende (44 % mod 52 % for lærernes vedkommende). Alt i alt må det siges at være positive besvarelser.

Tabel 6
Forældrenes bekræftende besvarelser på spørgsmål om tema 1 og 2
(i procentvise andele)

	I høj grad	I nogen grad
Er der udarbejdet en undervisnings- og handlingsplan for dit barn?	40	37
Er du/I som forældre blevet inddraget i udarbejdelsen af planen?	21	32
Samarbejder skolen generelt med dig om dit barns undervisning?	31	38
Er dit samarbejde med lærerne tilfredsstillende?	51	32
Er dit samarbejde med SFO-pædagogerne tilfredsstillende?	44	35

De forældre der har svaret "ved ikke" eller "ikke relevant", er for sammenlignelighedens skyld ikke taget med i procentberegningerne.

Gruppe 2

Den anden gruppe indeholder alene specialskolelærernes besvarelse af spørgsmål om tema 5 til 7. Omkring 70 % af lærerne på specialskoler vurderer at arbejdet med overgangen fra grundskole til fortsat uddannelse (tema 5), samordnet indsats skole-fritid (tema 6) og en videreformidling af viden fra institutioner for småbørn (tema 7) søges ført ud i livet, i nogen eller høj grad (se figur 6 og 7).

Gruppe 3

Den tredje gruppe indeholder temaerne 3 til 7. Mellem 40 til 60 % af lærerne finder at der i nogen eller høj grad er fokus på skoleindretning og undervisningsmidler (tema 3) og leder- og lærer-kvalifikationer på deres skoler (tema 4). Og omtrent halvdelen af lærerne på folkeskoler vurderer at arbejdet med overgangen fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse (tema 5), samordnet indsats skole-fritid (tema 6) og en videreformidling af viden fra institutioner for småbørn (tema 7) søges ført ud i livet i nogen eller høj grad. Der er altså færre folkeskolelærere der har disse vurderinger, end specialskolelærere.

Blandt forældrene vurderer 78 % at skolens inden- og udendørs indretning passer til deres børns behov i nogen eller høj grad, se tabel 7. Næsten lige så mange vurderer at lærerne har kendskab til undervisningsmateriale som er egnet til deres børn. Man må være opmærksom på at langt størstedelen af børnene modtager undervisning efter § 20, stk. 2, og det medfører at mange af disse børn undervises på skoler eller i specialklasser der er særligt indrettet efter deres behov. De positi-

ve tal kan derimod ikke tages som udtryk for forældrenes vurdering af forholdene i den almindelige folkeskole.

Tema 5 om overgangen fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse er umiddelbart et tema som ligger forældrene meget på sinde. 59 % udtrykker at de i høj grad bekymrer sig om deres barns videre færd efter grundskolen, 23 % bekymrer sig i nogen grad, se tabel 7. Ved fokusgruppeinterviewene udtrykte de deltagende forældre bekymring for hvad der skal ske med deres børn når de forlader grundskolens faste og trygge ramme. Kommunens hjælp venter de sig tilsyneladende ikke meget af. Men det er en pointe at de formentligt har behov for at tale med fagfolk, fx lærere, om det og føler de nu står alene med ansvaret. I spørgeskemaundersøgelsen fremhæver 43 % at de i nogen eller høj grad taler med lærerne om hvad deres børn skal efter grundskolen. En forvaltningsleder og en skoleleder udtrykker i interviewet også bekymring for de unge mennesker der kræver særlige hensyn. De påpeger begge at det kan være svært at finde en plads til dem på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Som forvaltningslederen siger: "Hvis elever ikke kan klare sig efterfølgende, hvad skal man så bruge inklusion i folkeskolen til?" Det er bemærkelsesværdigt at der foregår færrest udviklingsarbejder i KVIS-regi om dette tema som der er meget bekymring om, 26 ifølge kapitel 5.

Tema 4 om leder- og lærer kvalifikationer, specielt lærernes kvalifikationer, ligger mange forskellige aktørgrupper på sinde. Det kommer vi nærmere ind på i følgende afsnit.

Tabel 7
Forældrenes bekræftende besvarelser på spørgsmål om tema 3 og 5
(i procentvise andele)

	I høj grad	I nogen grad
Passer skolens indendørs og udendørs indretning til dit barns behov?	40	38
Har lærerne kendskab til undervisningsmaterialer der er egnede til dit barn?	46	30
Er du bekymret for dit barns videre færd efter grundskolen?	59	23
Taler du med lærerne om hvad dit barn skal efter grundskolen?	20	23

Gruppe 4

Tema 8 er i den fjerde gruppe. Omkring en femtedel af lærerne vurderer at tema 8 om ansvars- og opgavefordeling og formidling af viden forsøges ført ud i livet i deres dagligdag, i nogen eller høj grad. Da temaet handler om formidling af viden og mere overordnet beskrivelser af arbejdsdeling,

fx mellem aktører placeret i amter og kommuner, kan det ikke undre at færrest lærere oplever at denne dimension spiller en rolle i hverdagen.

Lærere udtrykker under fokusgruppeinterviewene⁶ at de kunne ønske at arbejde mere med bl.a. nogle af elementerne i disse temaer, men at hverdagens travle realiteter kan spænde ben for selv de mest velmenende tiltag.

Der skal stadig arbejdes med mange forhold for at forøge folkeskolens rummelighed og forbedre undervisningen for de børn der kræver en særlig hensyntagen eller støtte. I det følgende vil vi tage nogle af de mange emner op som kom frem i interview med skoleledere, ledende psykologer, forvaltningsmedarbejdere og de regionale udvalg.

6.2 Nogle overvejelser til rummelighedsdiskussionen

6.2.1 Definitioner på rummelighed

En af intentionerne bag lovændringen er at "elever med behov for vidtgående specialundervisning så vidt muligt kan forblive i det almindelige folkeskolesystem". Sagt med andre ord bliver der lagt op til at flere børn skal rummes i den danske folkeskole. Dette afsnit skal kaste lys over forskellige forståelser af rummelighed. I den danske debat om rummelighed synes der at være god grund til at man kommer dybere ned under begrebets overflade for at præcisere diskussionen. Rummelighed kan nemlig være ønskelig ud fra én forståelse af begrebet, men ikke ud fra en anden. Og uenighed om rummelighed kan skyldes at man diskuterer ud fra forskellige forståelser af begrebet.

Definitionerne af rummelighed og inkludering strækker sig i et kontinuum fra at alle – uanset deres særlige behov – blot skal være fysisk til stede "under samme tag" til at forstå inkludering og rummelighed som et fællesskab hvor alle på lige vilkår fortløbende deltager i og former fællesskabet. Den danske psykolog Ivy Schousboe indfanger denne forskel i forståelsen at rummelighed gennem fire analytiske kategorier af inkludering, eller integration som Schousboe kalder det⁷:

⁶ *Analyseinstituttet TNS Gallup har gennemført to fokusgruppeinterview med lærere for EVA i forbindelse med evalueringen. Det er dem der henvises til her.*

⁷ *Inkludering og rummelighed er de ord vi anvender i denne evaluering da ordet integration har fået en anden medbetydning i den danske debat. Men i dette afsnit bruger vi dog begrebet integration synonymt med inkludering når de kilder vi henviser til, anvender betegnelsen integration.*

- Den kooperative form for integration. Her ses integration som en proces hvor forandringer ikke kun finder sted hos personen som integreres, men i fællesskabet. Den enkelte deltager i og former fællesskabet på sine egne præmisser.
- Den assimilerende form for integration. Her aflægges/skjules anderledesheden ved personen der integreres for at vedkommende kan indgå i fællesskabet.
- Den fragmentariske form for integration. Integrationen består her i at den person der skal integreres, samles med gruppen om en fælles interesse, men de går hver til sit når det særlige er slut.
- Den formelle form for integration. Denne integrationsform er kendetegnet ved at have diffuse mål; der er ingen overvejelser om hvorfor integrationen skal ske, men det kan fx blot være et mål at personen der forsøges integreret, er under samme tag som resten af gruppen (Tetter 2000).

Den første form for inkludering i Schousboes analytiske opdeling er umiddelbart besnærende. I den danske debat synes den formelle integration at få meget plads, mens det i mindre grad diskuteres hvorfor rummelighed er et mål. I 1970 kom Norges Kirke- og Undervisningsdepartement med en indstilling om specialundervisning. I den er der en række betragtninger om integration af handicappede i den almindelige skole i forbindelse med kommissionens arbejde med børn og unge med særlige behov i uddannelsessystemet. Disse betragtninger om hvorfor inkludering og rummelighed er et mål, har stadig relevans. Kommissionen pegede på at integration er et udtryk for et ønske om at nedbryde forskelle på det menneskelige, sociale og samfundsmæssige plan. Tankegangen bygger på en agtelse for det enkelte menneskes værdi og at denne skal accepteres uafhængigt af niveaukromiterier og præstationskrav. Folk skal behandles ligeværdigt – det betyder ikke ens, men efter behov, og alle skal på egne præmisser tage ansvar og bidrage i forhold til en fælles indsats. I inkludering er følgende kriterier vigtige for hver enkelt:

1. At tilhøre et socialt fællesskab
2. At være delagtig i fællesskabets goder
3. At have medansvar for opgaver og forpligtelser.

Set i lyset af disse forskellige forståelser af rummelighed er det vigtigt i skoleverdenen at inddrage diskussionen om hvorfor og hvordan skolen skal være rummelig. Det vil i sidste ende give skolerne et bedre afsæt for at organisere en undervisning der er i stand til at komme alle børnenes behov i møde.

6.2.2 Ekspertviden og forældreønsker

Forældrene peger på nogle forhold som de mener er vigtige for at få opfyldt nogle behov i deres børns dagligdag. Disse forhold kan umiddelbart gå imod intentionen om at inkludere flere børn i

undervisningen, men det afhænger af hvordan den inkluderende skole ser ud, personalemæssigt og organisatorisk.

Adgang til ekspertviden er et af forældreønskerne. Forældre til børn der kræver særlige hensyn, synes at have behov for at børnene i videst muligt omfang får ekspertbistand, som det også er nævnt i kapitel 4. Denne betragtning er selvfølgelig ikke helt entydig – nogle forældre kan have andre prioriteringer. Men i fokusgruppeinterviewene med forældre er eksperter og ekspertise i forhold til netop deres barn efterspurgt. Forældrene siger at de simpelthen føler sig mere trygge når de ved at det er eksperter der tager hånd om deres børn. Og alle i denne gruppe der har fået en stillet diagnose af deres barns problemer, er lettede over det. Den har givet dem konkrete holdpunkter og gjort det nemmere for dem at forholde sig til barnets situation. Forvaltningsledere og ledende psykologer har samme opfattelse af forældrene. Flere peger på at forældre i dag gerne vil have en diagnose fordi den angiver handlingsveje. En ledende psykolog med mange år bag sig i branchen fortæller at da han begyndte som psykolog "afskyede" forældrene og befolkningen generelt at børn skulle have en diagnose. I dag ønsker forældrene en diagnose, for "der er en forløsning ved visheden af diagnosen".

Forvaltningslederne og psykologerne siger desuden at diagnosen kan have betydning for forældrenes valg af undervisningstilbud; de forsøger at finde det mest specialiserede. En forvaltningsleder nuancerer dog også udtalelserne ved at bemærke at forældre i dag er mindre autoritetstro over for eksperter end tidligere. I dag bliver der også sat spørgsmålstegn ved eksperternes udmeldinger.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre med børn der kræver særlige hensyn, viser at de fleste forældre (60-70 %) mener at deres barn har bedst af at være sammen med både ligestillede (andre børn med særlige behov) og normale børn, både i skolen og i fritiden. Forældrene i fokusgruppeinterviewene er optaget af at finde det rette "blandingsforhold". Der er mange spekulationer om fordele og ulemper. Modspil fra normale børn er ofte et gode, på den anden side erfarer nogle forældre at normale børn ikke gider lege med de børn som har særlige behov. Det er bare nogle af de overvejelser der bringes på banen. Disse syn bliver understøttet både af psykologer og skoleledere. Skoleledere påpeger at der er grænser for rummeligheden; som en fortæller: "Nogle børn er så forskellige at de bliver dybt isoleret i fællesskabet". Og en vision i en selvevalueringsrapport fra psykologer lyder at folkeskolen skal være indrettet så fleksibelt at der for disse børn er mulighed for "både at være speciel i det almindelige og almindelig i det specielle". I rummelighedsdebatten må man ikke glemme at børn også har et behov for ikke blot at fremstå som anderledes, men også at spejle sig i nogle de ligner, og som har samme begrænsninger og muligheder som dem.

En diskussion om normalitet følger med diskussionen om rummelighed. Ønsket er at få et nyt normalitetsbegreb som ikke opererer med begrebsparret normal/unormal. I stedet skal normalitet forstås bredere, dvs. at vi alle anses for at være normale, blot med forskellige styrker og svagheder. Denne holdning til normalitet er umiddelbart besnærende og et godt idealistisk ønske. Evalueringgruppen vil dog påpege at skolestuens og -gårdens realiteter halter bagefter dette ønske; vi opfattes ikke alle som normale. Adfærd og kropslige tegn på det anderledes tolkes netop som det anderledes. Disse kendsgerninger må medtænkes når man arbejder på at få rummelighed. Desuden ønsker forældre til børn med særlige behov – som alle andre forældre – at deres børn får de bedste muligheder. Dette kan de opleve at eksperter er med til at sikre. Der findes dog også forældre som er yderst tilfredse med enkeltintegration. I spørgeskemaundersøgelsen svarer forældre på hvilket undervisningstilbud deres børn modtager, og hvilket de helst ser dem modtage, se tabel 8. Det enkeltintegrerede tilbud har den største overensstemmelse mellem det undervisningstilbud barnet får, og det forældrene ønsker. Man må dog være varsom med at fortolke resultaterne da det blot er 45 af de adspurgte forældre som har børn der er enkeltintegreret. Forældre med børn i kommunale specialklasser er de mest utilfredse. Her ses blot 38 % hvor der er overensstemmelse mellem det faktiske og det foretrukne undervisningstilbud.

Tabel 8
Forældrenes vurdering af overensstemmelse mellem det undervisningstilbud som barnet faktisk modtager, og det foretrukne undervisningstilbud

Faktisk undervisningstilbud	Det foretrukne undervisningstilbud							I alt	Antal
	Amtslig specialskole	Kommunal specialskole	Amtslig specialklasse	Kommunal specialklasse	Enkeltintegreret	Andet/ved ikke			
Amtslig specialskole	79 %	7 %	1 %	1 %	3 %	9 %	100 %	304	
Kommunal specialskole	16 %	61 %	1 %	4 %	11 %	7 %	100 %	74	
Amtslig specialklasse	13 %	3 %	58 %	3 %	9 %	14 %	100 %	118	

fortsættes ...

Det foretrukne undervisningstilbud

Faktisk undervisningstilbud	Amtslig specialskole	Kommunal specialskole	Amtslig specialklasse	Kommunal specialklasse	Enkelt- integreret	Andet/ ved ikke	I alt	Antal
Kommunal special- klasse	12 %	14 %	3 %	38 %	16 %	18 %	100 %	74
Enkeltintegreret	4	-	2	-	89	4	100	45

De næste afsnit peger på nogle af de aspekter som interviewpersonerne mener er nødvendige for at inkludere flere.

6.2.3 Lærerkvalifikationer

Læreruddannelsen og mulighederne for bedre efter- og videreuddannelse inden for specialpædagogik skal forbedres for at kunne sikre rummelighed. Det har været budskabet i samtlige de gennemførte interview. Det er specielt manglen på specialpædagogik i den nuværende læreruddannelse som bekymrer og bliver kritiseret i stærke vendinger. Interviewpersonerne nævner at denne mangel fører til at lærerne ikke har redskaber til at håndtere børn med særlige behov eller medvirke til rummelighed. Det gælder ikke kun, men specielt for de nyuddannede lærere ifølge interviewpersonerne. Flere interviewpersoner fører denne pointe videre og forbinder lærernes manglende kvalifikationer med den stadig større udskillelse af børn og vurderer at lærerne så blot sender problemet videre i systemet. En forvaltningsleder nævner et eksempel på at en mindre kommune har stoppet hjemtagningen af elever netop på grund af mangel på kvalificerede lærerkræfter.

Skolelederne vurderer også at det ikke er enkelt at få lærere opkvalificeret. Først og fremmest er det er dyrt. En skoleleder siger at 60-70 % af et års kursusbudget blev brugt til at efteruddanne to lærere i specialundervisning. I spørgeskemaundersøgelsen vurderer henholdsvis 57 % og 69 % af speciallærerne i henholdsvis folkeskolen og på specialskoler at de og deres kollegaer inden for den vidtgående specialundervisning i nogen eller høj grad har mulighed for at modtage relevant efter- og videreuddannelse. Disse vurderinger kan dog også gå på mindre kurser som ikke er så udgiftstunge. Et par skoleledere oplever at have haft svært ved at finde kvalitetsmæssigt egnede undervisere og kurser til lærerne. En forvaltningsleder fortæller at have tilbudt speciallærere videreuddannelser i de seneste par år ved hjælp af midler fra en central kursuspulje. Men det har dog ikke haft den store interesse. Forvaltningslederne vurderer at det skyldes at mange ikke har haft kræfter til det på grund af den store satsning med it-kørekort.

Specialpædagogik i grunduddannelsen og efteruddannelse er ifølge skoleledere, ledende psykologer, forvaltningsledere og medlemmer af regionale udvalg således en grundlæggende forudsætning for at rummelighed kan ske i grundskolen. De redskaber som lærerne skal have, bør også medvirke til at lærerne får eller forstærker deres positive opfattelse af rummelighed. Den positive opfattelse synes nemlig ikke at være eneherkende blandt lærerne nu hvor lærerne også kan forbinde begrebet med besparelser.

6.2.4 Lærernes uddannelsesnivea

I spørgeskemaundersøgelsen har vi undersøgt lærernes uddannelsesnivea i forhold til specialpædagogik. Det er vigtigt at huske på at undersøgelsen kun indbefatter lærere som arbejder med denne form for undervisning i mindst ti timer om ugen da disse lærere må forventes at have et højere uddannelsesnivea inden for specialpædagogik end andre lærere.

Ud af de 422 lærere der deltog i undersøgelsen, havde 112 (27 %) hverken haft specialpædagogik som en del af deres grunduddannelse eller deltaget i et af de længerevarende efter- eller videreuddannelsesforløb med specialpædagogik som fokus. Det må siges at være en relativt stor andel i betragtning af at specialpædagogik er en så væsentlig del af deres arbejde. Desuden står der i bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand fra 2000 at "specialundervisningen varetages af lærere, der gennem særlig uddannelse, praktisk erfaring eller på anden måde har tilegnet sig de fornødne forudsætninger". 42 ud af de 112 lærere uden grunduddannelse eller længerevarende efteruddannelsesforløb i specialpædagogik havde dog deltaget i kortere, ikke-eksamensgivende kurser som indeholder specialpædagogik eller psykologi. Tabel 9 redegør for hvor stor en procentdel af lærerne der har haft længerevarende uddannelsesforløb med specialpædagogik for øje. Relativt flere folkeskolelærere (48 %) end specialskolelærere (41 %) har ikke gennemført (eller er i gang med) denne type efteruddannelse.

Tabel 9
Efter- og videreuddannelsesforløb i procent (gennemført eller igangværende)

	Folkeskolelærere (n=169)	Specialskolelærere (n=253)
Cand.pæd.	1	2
Diplomuddannelse i specialpædagogik	3	5
Anden relevant diplomuddannelse til arbejdet som speciallærer	4	4
<i>fortsættes ...</i>		

	Folkeskolelærere (n=169)	Specialskolelærere (n=253)
Anden relevant længerevarende og/eller eksamensgivende efter- /videreuddannelse	10	9
Årskursus på Danmarks Lærerhøjskole i et specialpædagogisk område	17	14
Speciallæreruddannelsen	15	20
Det specialpædagogiske grundkursus	24	21
Har ikke fuldført og er ikke i gang med nogen relevant længerevarende og/eller eksamensgivende efter-/videreuddannelse	48	41

Forældrene svarer i spørgeskemaundersøgelsen på spørgsmål om lærernes kompetence. 73 % udtrykker at deres barns lærere i nogen (33 %) eller i høj grad (40 %) har viden nok om barnets problemer eller handicap.

Det er værd at bemærke at forældrenes besvarelser afhænger af det undervisningstilbud deres barn modtager. Der er således blot 54 % af forældrene med enkeltintegrerede børn der i nogen eller høj grad vurderer at lærerne har viden nok i forhold til netop deres barn. 19 % vurderer at lærerne slet ikke har den fornødne viden⁸. I den anden ende af skalaen vurderer 79 % af forældrene med børn på en amtslig specialskole at lærerne har viden nok i forhold til netop deres barn. Kun 4 % vurderer at lærerne slet ikke har den fornødne viden.

Nye undervisnings- og organisationsformer, fx holddannelse, er et af de tiltag som bliver foreslået, for at folkeskolen kan rumme flere. I interviewene argumenterer flere dog for at nyere undervisningsformer der lægger vægt på børnenes selvstændighed, også kan være med til at udskille mange fordi de ikke magter disse undervisningsformer. Evalueringsgruppen vil påpege at rummelighed må betyde rummelighed for alle. Det er forskelligt hvilke undervisningsmetoder børn har gavn af, og det er ikke nødvendigvis de samme metoder i alle situationer. Det handler om at møde det enkelte barn hvor det er, og på de præmisser tilrettelægge undervisningen i stedet for at tilrette børnene til undervisningsformerne. I tråd med det efterlyser flere psykologer mere forskning i pædagogisk praksis for netop at lokalisere hvad udskillelsen skyldes, og ikke mindst hvilke undervisningsformer og pædagogiske tiltag der fremmer inkluderingen.

⁸ Her må man dog være opmærksom på at kun 59 forældre har enkeltintegrerede børn. Det er således en ret lille gruppe at udtale sig om i forhold til at angive procenttal. Tallene indikerer dog en tendens.

6.2.5 Samarbejde mellem lærere og pædagoger

Samarbejde mellem lærere og pædagoger er et andet forhold som flere peger på ville kvalificere grundskolen og dens rummelighed, bl.a. flere af de interviewede skoleledere. Man må huske på at disse skoleledere er specielt udvalgt ud fra at deres skoler har fokus på specialundervisning og/eller rummelighed. Hermed er det ikke givet at andre skoleledere vil udtrykke sig på samme positive måde. Det er desuden vigtigt at være opmærksom på at interviewene kun giver vurderingerne fra den ene side af bordet, nemlig fra lederne, og ikke fra pædagogerne, lærerne eller deres organisationer. Vi gengiver således kun denne udvalgte skare af skolelederes holdninger til samarbejdet mellem pædagoger og lærere.

Der er nuancer i deres holdninger. Flere siger at de mentale barrierer for samarbejdet er store. Det er derfor vigtigt at få de to faggrupper til at anerkende hinandens forskelle, som en skoleleder siger: "Der skal opbygges gensidig respekt mellem lærere og pædagoger og være et opgør med kulturkløften mellem de to faggrupper". Denne gensidige respekt må selvfølgelig indeholde en respekt for hinandens faglighed så pædagogerne i skolen ikke blot fungerer som "hjælpere" der går lærerne til hånd og altså er på skolen på de lærerfaglige præmisser. Pædagogerne skal være andet og mere end "lærernes hænder", som er den betegnelse en skoleleder giver pædagogerne på hans skole. En anerkendelse af hinanden vil sige en respekt for at det den anden faggruppe bidrager med, i sig selv er essentielt. Denne holdning synes også at kunne genfindes hos skolelederne. En skoleleder fortæller således at de har ansat flere og flere pædagoger på skolen. Det skyldes at pædagogerne "har et helhedssyn på børnene, mens lærerne ofte fokuserer på undervisningen". I forbindelse med undervisningen i skoletiden kommer pædagogerne ind i et rum som lærerne og deres kundskaber traditionelt har defineret. Det at anerkende hinandens kompetencer betyder således den største holdningsændring for lærerne. De skal respektere at andres faglighed også er en nødvendighed i rummet, og at samarbejdet kan være med til at løfte nogle af de opgaver som er svære at magte. Der synes dog at være flere barrierer i samarbejdet – ud over de holdningsmæssige – fx overenskomstmæssige som bl.a. besværliggør møder mellem de to faggrupper og ansættelse af pædagoger i undervisningssituationer.

6.2.6 En ny rolle til PPR

Pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) skal have en ny funktion fremover som skal være med til at fremme den rummelige folkeskole. Det er en ide der formidles i KVIS-regi, og som desuden indgår i fx "Vejledning om folkeskolens indsats over for elever, hvis udvikling kræver en særlig hensynstagen eller støtte" (Undervisningsministeriet 2002). Her fremhæves det at PPR kan bruges til supervision for lærerteam, fx i forbindelse med arbejdet med undervisningsdifferentiering, og i skolernes specialcentre hvor både lærere og ledere kan modtage supervision. Specialcentrene er således tænkt som fora hvorfra pædagogiske initiativer udspringer, og ikke som fysiske rum hvor elever modtager undervisning. Denne ide om PPR's og specialcentrenes nye roller handler altså

populært sagt om at bringe deres ressourcer helt ind undervisningen i stedet for at tage børnene ud.

Mange psykologer fremhæver med forskellig begrundelse i interviewene at de er enige i de nye ideer for PPR's virke. Nogle fremhæver at det er nødvendigt at PPR også får en "systemkonsultativ" rolle over for skoler for at stoppe udskillelsen. PPR skal ikke blot give supervision til den enkelte lærer i relation til et barn, men inddrages som konsulent i forhold til udvikling af læringsmiljøer på hele skolen. I tråd hermed bliver det nævnt at lærerne har behov for den viden psykologerne kan give hvis de skal leve op til de nye krav om at fungere i lærerteam og rumme flere børn. En skoleleder fremhæver dog at PPR giver supervision på hans skole, og han er meget positiv over for det bidrag som PPR kan yde til hans hverdag. Han siger:

For den normale folkeskoleundervisning er det en stor støtte at PPR går ind og laver konsultativt arbejde. Det understøtter virkelig arbejdet med rummeligheden. Vi har hver uge en konsultation i specialcentret hvor vi diskuterer de enkelte elever, og her sidder jeg med som skoleleder. Det kan som skoleleder være lidt svært at være inde i den pædagogiske rådgivning, og der er det godt at få supervision af en psykolog.

Så godt er det konsultative arbejde dog langt fra kommet i gang alle steder. Skoleledere fremhæver at der er forskel på psykologer, deres kvalifikationer og om de vil og kan indgå i det konsultative arbejde. Og omvendt peger flere psykologer på at der er forskel på skoleledere, nogle mener ikke at psykologerne "kan give noget, eller finder det for ressourcetungt at gå ind i samarbejdet". Flere psykologer erfarer desuden at de har svært ved at få tid til konsultativt arbejde i en allerede travl hverdag. Der synes således at være en række strukturelle og mentale barrierer for det nye samarbejde, men også en tro blandt psykologer og skoleledere på fordele hvis samarbejdet kan fungere.

En repræsentant fra en skole har haft en modsat oplevelse, nemlig at miste psykologernes supervision. Skolen har nu en kommunal specialklasse mod før en amtslig. Det betyder at skolen og lærerne mangler den daglige kontakt til amtets psykologer. Den kommunale PPR har hverken tid eller kompetence til at udfylde dette hul. I flere amter forsøger man at løse dilemmaet med mangel på ekspertise i lokalmiljøet ved at nedsætte en ekspertgruppe som fagligt og specialpædagogisk støtter op om lokale miljøer, se fx den første tekstboks i kapitel 2.

6.3 Konklusioner og anbefalinger

Den stigende mængde børn der bliver udskilt fra den almindelige undervisning samtidig med intentionerne om det modsatte, taler sit tydelige sprog – rummelighed kommer ikke let. Forældre-

ønsker, børnenes behov, lærernes kvalifikationer, traditionsafhængige arbejdskulturer, traditionelle holdninger, ressourcer og fysiske rammer er nogle af de forhold som kan gøre det svært at skabe en skole med plads til alle på alles præmisser. Nogle af forholdene er fremlagt i dette kapitel, og i dette afsnit gengives vurderinger, og brede anbefalinger på området. Anbefalingerne er rettet mod en lang række centrale aktører på både centralt og lokalt niveau.

Opkvalificering af lærere

Lærerne skal lige fra deres grunduddannelse gøres i stand til at arbejde med alle typer af børn med udgangspunkt i børnene, deres evner og udvikling. Der bør samtidig være efteruddannelsesmuligheder der fx giver lærerne konkrete redskaber til at løse de problemer de står med i dagligdagen. Lærerne skal ikke blot have redskaber, de skal også gives inspiration til på nye måder at reflektere over deres praksis og omverden. Også i efteruddannelsesforløb med et mere specifikt fagligt formål skal man huske at indtænke at den faglige undervisning også skal imødekomme børn med særlige behov.

Når den ældre generation af de almindelige lærere i grundskolen går på pension, vil der være få tilbage som har specialundervisning/specialpædagogik som en del af deres læreruddannelse. Det er nødvendigt at ændre på denne situation. Denne anbefaling er i øvrigt i tråd med anbefalingerne i rapporten om læreruddannelsen fra Danmarks Evalueringsinstitut som kom i efteråret 2003. Evalueringsgruppen peger dog på at lærerne heller ikke skal undervurdere sig selv og de kompetencer de har. De behøver måske ikke i så høj grad som nu at sende børnene videre; de er også eksperter på børn og børns relationer.

Evalueringsgruppen anbefaler Undervisningsministeriet:

- *at undervisning af børn med særlige behov skal indgå som en del af læreruddannelsen.*

Evalueringsgruppen anbefaler Undervisningsministeriet, CVU'er og lokale skolevæsner:

- *at efteruddannelsesmuligheder i forhold til undervisning af børn med særlige behov skal fremmes. Efteruddannelsen skal bl.a. holdningsbearbejde lærerne i forhold til deres lærings-syn og give dem redskaber til at undervise børn med særlige behov.*
- *at børn med særlige behov og disses læring og udvikling bør generelt tænkes ind i efteruddannelse og kurser og dermed også i efteruddannelse som fx har specifikke faglige formål.*

Behov for samarbejde og konsultation på tværs af faggrænser og institutioner

Mange forældre efterspørger ekspertise, og den må selvfølgelig også stilles til rådighed. Men i stedet for at børn blot sendes til eksperterne, må eksperterne i højere grad ind på skolerne. PPR-

medarbejdere og andre specialister – fx fra specialskoler – kan udfylde en rolle på skolen gennem konsultativ bistand. Hermed være sagt at der kan være fordele ved at fx PPR's rolle på skolerne strækker sig ud over det at give supervision i forhold til den enkelte elev. Den kan også indebære konsultation i forhold til andre dele af skolens virksomhed, fx undervisningens organisering. Dette kræver sandsynligvis at mange af de nuværende mentale barrierer og organisatoriske strukturer nedbrydes, og nye opbygges. I denne evaluering er lærernes uddannelsesniveau blevet undersøgt med spørgeskemaundersøgelsen, men ikke PPR-medarbejdernes. Evalueringsgruppen vil dog gerne påpege at en mere konsultativ rolle til PPR kan kræve at PPR-medarbejderne gennem videreuddannelse må kvalificeres til at kunne varetage de nye opgaver.

At ændre de funktioner som skolernes specialcentre har, er en anden mulighed at øge rummeligheden på. Dette kapitel har ikke beskæftiget sig indgående med specialcentrene, men evalueringsgruppen vil alligevel gerne pege på at der bør sættes fokus på de enkelte skolars specialcentre og på specifikke ressourcepersoner på skoler og deres mulighed for at støtte og supervisere lærerne – ikke mindst i forbindelse med elever med adfærdsproblemer. Centrene har som oftest deres hovedfokus på elever med specifikke faglige problemer der i kortere eller længere tid modtager en faglig støtte enten i eller uden for den almindelige undervisning. Evalueringsgruppen anbefaler at skolerne mindsker behovet for særlig støtte til elever med specifikke faglige vanskeligheder ved i højere grad at bruge undervisningsdifferentiering. Det vil frigøre ressourcer i specialcentrene til at støtte op om lærernes arbejde med elever med adfærdsvanskeligheder.

Der synes også at ligge potentialer gemt i et respektfuldt og gensidigt anerkendende samarbejde mellem pædagoger og lærere. Det er sandsynligvis ikke nemt at nedbryde traditionelle mentale og fagpolitiske barrierer. På den anden side er situationen i skolen med den nuværende udskillelsesrate også meget utilfredsstillende, så der må "sluges kameler" og tænkes alternativt. Skolelederne har her også en afgørende rolle for at få samarbejdet til at fungere.

Evalueringsgruppen anbefaler de lokale skolevæsner:

- *at de tænker i nye samarbejdsstrukturer og konsultationsmuligheder i skoleverdenen. Desuden skal de eksperter som nu sidder i PPR og på specialskoler, bidrage med supervision og konsultativ virksomhed i forhold til at udvikle alle skolens læringsmiljøer.*
- *at de sikrer sig at PPR-medarbejderne har de nødvendige kvalifikationer, herunder pædagogisk viden, til at yde konsultativ bistand i forhold til skolens læringsmiljøer. Det er nødvendigt hvis man vælger at gå den vej som ligger i foregående anbefaling.*
- *at de i stadig større omfang gør skolernes specialcentre og andre specifikke ressourcepersoner i stand til at understøtte lærernes muligheder for at fastholde elever med socioemotionelle problemer i den almindelige folkeskole.*

- *at de i større omfang giver pædagoger og lærere mulighed for at indgå i et ligeværdigt og respektfuldt samarbejde om børns udvikling og læring hvor de to faggrupper gensidigt anerkender hinandens kompetencer.*

Evalueringsgruppen anbefaler:

- *at de ansvarlige parter, herunder skolelederne, skaber mulighed for at de to faggrupper kan indgå i et forpligtende og formaliseret teamsamarbejde om at udvikle undervisningens metoder og forskellige modeller for undervisningens organisering.*

Forskning og debat om rummelighed

Hvad er en god skolegang, og hvad fremmer den inkluderende skole? Disse spørgsmål står stadig åbne, og mere viden på området, fx i form af forskning, ville kvalificere debatten. Det er vigtigt at være opmærksom på at inkludering er mere end blot at være til stede under samme tag. Det betyder at alle bidrager til fællesskabet på deres egne præmisser, og at alle bliver accepteret i fællesskabet uden at blive målt ud fra præstations- og niveaukrav.

Det er vigtigt at man i debatterne i skoleverdenen om rummelighed ikke blot diskuterer hvordan rummelighed skabes, men også definerer hvad man mener med begrebet, og hvorfor rummelighed er vigtig. Disse diskussioner er grundlæggende for at tegne konturerne af hvordan skolen kan blive inkluderende.

En forholdsvis stor del af forældrene peger på at blandede børnegrupper, dvs. hvor børn med særlige behov både er sammen med ligesindede og andre børn, kan være den bedste måde at give plads til flere typer af børn i skolen. En blandet børnegruppe kan gøre det nemmere at få ekspertstøtte og samtidig give børnene mulighed for at spejle sig i andre der på en eller anden måde er "anderledes" – de kan være "specielle i det almindelige og almindelige i det specielle". Det er klart at de tillærte opfattelser vi har af hvad der er normalt og ikke-normalt, har en stor betydning for hvordan vi generelt opfatter børn med særlig behov. Man både kan og bør arbejde med at opbygge situationer hvor fx det anderledes er fordelen, og hvor barnets øvrige ressourcer fremhæves. Men man skal passe på ikke at negligere anderledesheden i et sådant omfang at de børn der er bærer af den, ikke har mulighed for at lære den at kende og at acceptere den. Af den grund peger evalueringsgruppen på at blandede børnegrupper giver mulighed for at børn med særlige behov både er sammen med ligesindede og andre børn, og derfor i højere grad må tænkes med i folkeskolens rummelighed.

Evalueringsgruppen anbefaler Undervisningsministeriet, forskningsråd, universiteter, CVU'er m.m.:

- *at der skabes større mulighed for at gennemføre praksisrelateret forskning i hvad der er god undervisning og skolegang for børn med særlige behov, og hvordan disse tiltag kan implementeres i forbindelse med den rummelige skole.*

Evalueringsgruppen anbefaler KVIS-programmet og det danske skolevæsen:

- *at man i diskussionerne om rummelighed i højere grad afklarer hvad man mener med begrebet, og hvorfor rummelighed er vigtig.*
- *at de blandede børnegrupper, hvor børn med særlige behov både kan være sammen med ligesindede og andre børn, i højere grad tænkes ind i idealet om den rummelige skole.*

Fortsat arbejde med de otte temaer

For skoler og lærere er der stadig et behov for at udvikle arbejdet med de otte kvalitetsindikatorer der er defineret med KVIS-programmet. Arbejdet synes at være nået længere på specialskoler end i specialundervisningen på den almindelige folkeskole. Det er derfor nødvendigt at der sættes fokus på den almindelige folkeskole. I kapitlet om KVIS-programmet fremhæver vi at folkeskolen ikke ved at programmet nu handler om den, og denne viden skal de naturligvis have, ligesom skolerne må påtage sig ansvaret for at arbejde med at udvikle deres rummelighed. Det er desuden relevant at arbejde med alle otte KVIS-temaer. Men der er nogle temaer som bør få mere opmærksomhed end andre, bl.a. på grund af forældrenes og andre centrale aktørers bekymringer. Det drejer sig om "overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse" og "leder- og lærerkvalifikationer".

Evalueringsgruppen anbefaler de lokale skolevæsner:

- *at iværksætte initiativer til at udvikle den rummelige folkeskole.*
- *at fortsætte arbejdet med de otte temaer, ikke mindst i de almindelige folkeskoler.*
- *at fokusere på "overgange fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse" og "leder- og lærerkvalifikationer".*

Anvendt litteratur

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Undervisningsministeriet, 2000.

Folkeskolens vidtgående specialundervisning 1991/92 – 2002/03. Undervisningsministeriet, 2003.

Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. februar 1969. Innstilling avgitt 21. desember 1970. Kirke- og undervisningsdepartementet, Norge, 1970.

KVIS Masterplaner 2002 – 2003. KVIS-sekretariatet, Undervisningsministeriet, 2003.

Lov om folkeskolen. Undervisningsministeriet 2003.

Rapport fra arbeidsgruppen om specialundervisning. Undervisningsministeriet, 2003.

Skogen, Kjell og Mari-Anne Sørli: *Innføring i innovasjonsarbeid.* Universitetsforlaget, Oslo, 1992.

Tetler, Susan: *Den inkluderende skole – fra vision til virkelighet.* København, Gyldendal, 2000.

Undersøgelse af klagesager over vidtgående specialundervisning skoleåret 2002-03. Undervisningsministeriet, 2003.

Vejledning om Folkeskolens indsats over for elever, hvis udvikling kræver en særlig hensynstagen eller støtte. Undervisningsministeriet, 2002.

Projektbeskrivelse

Indledning

Danmarks Evalueringsinstitut har indgået en samarbejdsaftale med Undervisningsministeriet om evaluering af lov 485 om ændring af lov om folkeskolen (ændret opgavefordeling vedrørende den vidtgående specialundervisning). Formålet med evalueringen er at vurdere betydningen af lovændringen på en række centrale områder. Evalueringen tager udgangspunkt både i intentionerne bag ændringen af folkeskoleloven og i de målsætninger der er formuleret for udviklingsprogrammet Kvalitet i Specialundervisningen (KVIS). Denne projektbeskrivelse redegør for evalueringens baggrund, formål og metode.

Baggrunden for evalueringen

I maj 2000 vedtog Folketinget en række ændringer af folkeskoleloven vedrørende den vidtgående specialundervisning. Lovændringen førte til en administrativ ændring i opgavefordelingen mellem amt og kommune. Samtidig var det en intention at udvikle kvaliteten af den vidtgående specialundervisning. Et centralt mål med ændringerne var at børn med behov for vidtgående specialundervisning i højere grad skulle undervises tættere på deres hjem og nærmiljø.

Da loven blev fremsat, varetog kommunerne i praksis undervisningen for over halvdelen af de knap 9000 elever som modtog vidtgående specialundervisning, mens amterne formelt havde undervisningsansvaret. I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det at denne ordning blev anset for at føre til en betydelig – til tider konfliktyldt – administrativ koordinering mellem kommuner og amter og at gøre sammenhængen med den øvrige kommunale indsats vanskelig, fx på socialområdet.

Med lovændringen har kommunerne fået kompetence til at henvise børnene til specialundervisning i både kommunalt og amtligt regi. For at understøtte lovændringens målsætning om at børnene i videst muligt omfang tilbydes undervisning i deres nærmiljø, forhøjedes det kommunale takstbeløb. Kommunerne kan stadig henvise elever til amternes foranstaltninger hvis kommunen

ikke selv har den fornødne ekspertise, eller kommunen skønner at udgifterne til barnet overstiger det kommunale takstbeløb. Kommunerne peger over for amterne på hvilken konkret foranstaltning eleverne skal tilbydes, men de endelige beslutninger om undervisningstilbud påhviler amterne. Amterne har desuden ansvaret for amtslige specialklasser, specialskoler, specialrådgivning, landsdels- og landsdækkende institutioner. Med loven bliver det også fremhævet at det er vigtigt at disse institutioner, som det ikke vil være økonomisk og fagligt forsvarligt at lægge ud til kommunerne, forbliver under amtsligt ansvar. Og i loven lægges der vægt på at der skal være et sikkerhedsnet under de små kommuner hvis der er mange børn med svære handicap.

Lovændringen lægger således op til et nyt administrativt samarbejde mellem kommunale og amtslige instanser. Det fremgår af bemærkningerne til loven at det tætte og dialogprægede samarbejde om tilbuddet til det enkelte barn skal indledes så tidligt så muligt. Det forventes også at kommunen trækker på amtets ekspertise i forhold til børn og unge med særlige behov. Desuden påpeges det at der må videreudvikles samarbejdsmodeller der inddrager både forældre og kommunale og amtslige parter.

Med den ændrede opgavefordeling mellem amter og kommuner er den hidtidige skelnen mellem den almene specialundervisning og den vidtgående specialundervisning ikke klart afgrænset i praksis. Tidligere var den almene specialundervisning knyttet til lovens § 20.1, mens den vidtgående specialundervisning var knyttet til § 20.2. Med den nye lov tales der fortsat om § 20.1 og § 20.2. Men da det netop er lovens intention at en væsentlig del af de hidtidige "20.2-børn" får undervisning under § 20.1, vil gruppen af børn der undervises efter denne paragraf, i dag bestå både af børn i den almene specialundervisning og af børn der tidligere modtog undervisning efter § 20.2. Det er derfor vigtigt at understrege at denne evaluering også inddrager de børn der nu undervises efter § 20.1, men som før lovændringen blev undervist efter § 20.2.

Med lovændringen blev klageadgangen forandret så det nu kun er forældrene som har klageret, i modsætning til tidligere hvor alle involverede parter i henvisningen af eleverne kunne klage. Der oprettedes samtidig et særligt klagenævn for den vidtgående specialundervisning der træffer den endelige afgørelse i sagerne.

I betænkninger om loven bliver der udtrykt bekymring for om alle kommuner vil kunne magte opgaven, og dermed om børn og unge med særlige vanskeligheder får den undervisning de har behov for. Uddannelsesudvalget og undervisningsministeren deler – ifølge betænkningerne – bekymringen og vil derfor følge udviklingen tæt. Et af midlerne til dette er et centralt udvalg og en række regionale udvalg som er nedsat for at styrke dialogen mellem de administrative instanser, udarbejde en strategi for dem og følge udviklingen på området. I hvert amt og i henholdsvis København Kommune og Frederiksberg Kommune er der nedsat udvalg.

Loven har en eksplicit intention om at styrke kvaliteten i den vidtgående specialundervisning. Dette skal ske ved at kriterier og principper for kvaliteten i den vidtgående specialundervisning præciseres og styrkes. Endvidere fastlægger bemærkningerne til loven at der skal igangsættes et udviklingsprogram for kvalitet i den vidtgående specialundervisning.

KVIS-programmet

Programmet har til formål at udvikle kvaliteten i undervisningen og rådgivningen i forhold til børn og unge mellem 0 og 18 år med særlige behov. KVIS skal udgøre et netværk mellem Det Centrale Udvalg (DCU), de regionale udvalg, kommuner, amter, involverede skoler og centrale og regionale konsulenter. Netværket skal bl.a. give mulighed for gensidig information, diskussion, erfaringsudveksling, vurdering af nye tiltag og dermed mulighed for at følge med i og påvirke udviklingen af den vidtgående specialundervisning. Centralt er der udarbejdet en hjemmeside som skal lette informations- og vidensudveksling. De regionale udvalg skal sætte udviklingsarbejder i værk inden for otte temaer; udvalgene kan dog prioritere i temaerne.

Temaerne er følgende:

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

For at understøtte netværkets udvikling og drift er der til DCU knyttet et sekretariat placeret i Undervisningsministeriet og til de regionale udvalg en konsulent i hver region. Regionerne støttes fra centralt hold med et tilskud der udgør halvdelen af udgiften til den regionale konsulent.

Evalueringens formål

Denne evaluering udgør den lovfæstede slutevaluering der ifølge bemærkningerne til loven skal gennemføres tre år efter at loven er trådt i kraft. Ved forhandlingerne om forslaget vedtog Folketinget at fremrykke evalueringen ét år så evalueringen kan danne grundlag for indstilling til eventuelle justeringer af loven i folketingsåret 2004-05. Det er således en præmis at evalueringen

kommer til at foregå på et tidspunkt hvor lovændringen og KVIS-programmet kun har haft relativt kort tid at virke i, hvilket der tages højde for i evalueringen.

Evalueringen har som formål:

- at afdække betydningen af den nye kompetencefordeling mellem amter og kommuner og undersøge hvilke forhold der har styrket eller svækket samarbejdet
- at vurdere KVIS-programmets betydning for samarbejde, koordination, information og videnudveksling både mellem amter og kommuner og internt mellem forvaltninger
- at beskrive omfanget og karakteren af de initiativer der er taget i forbindelse med KVIS-programmets otte temaer.

Evalueringen af det regionale og lokale arbejde med at fremme kvaliteten i specialundervisningen tager udgangspunkt i notatet "KVIS Kvalitet", der er udarbejdet af Det Centrale Udvalg som støtte for arbejdet.

Evalueringens fokusområder

Evalueringen har fire fokusområder:

1. *Arbejdet i de regionale udvalg.* Formålet er at belyse forhold der fremmer og hæmmer udviklingsarbejdet med de otte temaer, arbejdet med implementeringen af den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune samt informations- og erfaringsudvekslingen.
2. *Det nye samarbejde mellem amt og kommune i forhold til lovens intentioner.* Evalueringen vil blandt andet undersøge hvilke samarbejdsformer der er mellem amt, kommune og forældre, hvordan udviklingen er i forhold til henvisninger af og tilbud givet til børn og unge med særlige behov, hvordan viden, rådgivning og ekspertise bliver udvekslet mellem de forskellige parter, hvordan sammenhængen er til den øvrige kommunale indsats, og endelig hvordan der arbejdes med KVIS-programmets otte temaer på forvaltningsniveau.
3. *KVIS-programmet og dets kvalitetsindikatorer i forhold til skoler og institutioner.* Formålet er her at undersøge hvordan der arbejdes med de otte temaer i KVIS-programmet, og hvordan skoler og institutioner ser sig selv i forhold til kvalitetsindikatorerne.
4. *Forældrenes vurderinger.* Forældrene indtager en central plads i de ovenstående fokusområder. Men evalueringen vil sætte særligt fokus på hvordan forældrene inddrages i det nye samarbejde mellem kommune og amt. Desuden vil evalueringen fokusere på forældrenes oplevelser af kvaliteten i specialundervisningen og redegøre for udviklingen i de klagesager forældre har rejst i forhold til den vidtgående specialundervisning.

Aktiviteter og fremgangsmåder

Evalueringen gennemføres på baggrund af følgende dokumentation:

Forundersøgelse

Formålet med forundersøgelsen er at indsamle viden om lovændringen og KVIS-programmet og at få et overblik over den vidtgående specialundervisning og udviklingen inden for denne som grundlag for at fastlægge evalueringens centrale problemstillinger og fokusområder. DCU's sekretariat bidrager til forundersøgelsen med oplysninger om lovændringen og KVIS-programmet og med relevante statusbeskrivelser og oversigter. Det er blandt andet opgørelser over fordelingen af børn i den vidtgående specialundervisning, over kommuners og amters økonomi i forhold til området, over lærere på området samt andre informationer der er væsentlige for at kunne gennemføre evalueringen. Desuden indgår interview med brugere af KVIS-programmet og deltagelse i KVIS-konferencer som led i forundersøgelsen.

Selvevaluering

Der gennemføres to selvevalueringer på baggrund af en vejledning fra EVA. Alle regionale udvalg selvevaluerer. Endvidere selvevaluerer de ledende psykologer fra kommuner og amter i fire regioner. Regionerne udvælges på baggrund af en række parametre. Formålet med selvevalueringerne er dels at indsamle dokumentation og viden på området, dels at give de implicerede parter mulighed for på en ny måde at reflektere over sammenhængen mellem deres daglige praksis og de intentioner der ligger bag lovændringen og KVIS-programmet, og hvordan de kan udvikle deres praksis.

Spørgeskemaundersøgelser

Der indgår to spørgeskemaundersøgelser i evalueringen. Den ene undersøgelse foretages blandt lærere inden for den vidtgående specialundervisning både på specialskoler og i den almindelige folkeskole. Den har til formål at belyse i hvilket omfang lærerne arbejder med de områder der er defineret som kvalitet i den vidtgående specialundervisning, og i hvilket omfang de kender og bruger KVIS-programmet.

I den anden undersøgelse indgår forældre til børn og unge i den undervisningspligtige alder der modtager vidtgående specialundervisning, og forældre til børn og unge der tidligere har modtaget vidtgående specialundervisning, men hvor kommunerne nu har overtaget undervisningsansvaret. Undersøgelsen skal klarlægge hvordan forældrene vurderer kvaliteten i undervisningen for børn og unge med særlige behov, og hvorvidt forældrene på relevante områder oplever at loven lever op til sine intentioner. Oversigter over elever og lærere skaffes på baggrund af DCU's sekretariats bemyndigelse til at indsamle disse oplysninger.

Vidtgående specialundervisning

Besøg og interview

På baggrund af en række parametre udvælges fire regioner som evalueringsgruppen besøger. Evalueringsgruppen interviewer her de regionale udvalg og repræsentanter fra psykologisk-pædagogisk rådgivning fra amt og kommune på baggrund af selvevalueringerne. Desuden interviewer evalueringsgruppen udvalgte skole- og institutionsledere samt udvalgte kommunale og amtslige embedsmænd. Besøgene og interviewene skal bidrage til en mere kvalitativ og nuanceret forståelse af lovændringens og KVIS-programmets betydning.

Opgørelser og statusbeskrivelser

Tilgængelige statistikker og statusbeskrivelser vil blive anvendt til at give et overblik over implikationerne af lovændringen og KVIS-programmet. DCU's sekretariat leverer en redegørelse for udviklingen i klagesager.

Høring

Det Centrale Udvalg, de regionale udvalg og de medvirkende forvaltninger modtager evalueringsgruppens udkast til rapport og får dermed mulighed for at kommentere det faktuelle indhold og evalueringsprocessen.

Organisering

Den overordnede projektledelse varetages af områdechef Lisbet Lentz. Projektets praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse forestås af en projektgruppe bestående af evalueringskonsulent Morten Due (koordinator) og evalueringskonsulent Vicki Facius. Derudover knyttes en evalueringsmedarbejder (student) til projektet.

EVA nedsætter en evalueringsgruppe bestående af medlemmer med forskellig faglig ekspertise inden for evalueringens fokusområder. Gruppen sammensættes af fem medlemmer med følgende kompetenceprofiler:

- Pædagogisk/psykologisk indsigt i den vidtgående specialundervisning
- Indsigt i de særlige forvaltningsmæssige forhold der er en del af evalueringen
- Ledelsesmæssig erfaring med forvaltning inden for området.

Desuden vil der blive lagt vægt på at nogle af gruppens medlemmer har anden nordisk baggrund end dansk.

På baggrund af den indsamlede dokumentation er det evalueringsgruppens opgave at give anbefalinger til eventuelle justeringer i lovgrundlaget, områdets struktur og den videre udvikling af kvaliteten i specialundervisningen.

Metodebeskrivelse

Evalueringen har anvendt følgende elementer i indsamlingen af datamateriale:

- forundersøgelse i form af skrivebordsundersøgelse, interview med relevante parter og deltagelse i konferencer
- selvevaluering foretaget af de 16 regionale udvalg og samråd af ledende psykologer i fire caseregioner
- spørgeskemaundersøgelse og forudgående fokusgruppeinterview med henholdsvis lærere og forældre
- interview med skoleledere, forvaltningsledere, de regionale udvalg og ledende psykologer i fire caseregioner.

I de følgende afsnit beskrives de enkelte elementer og udvælgelsen af de fire regioner til caseundersøgelsen.

Forundersøgelse

Forud for selve evalueringen gennemførte EVA en forundersøgelse der havde til formål at afdække de aktuelle forhold omkring den vidtgående specialundervisning. Som led i forundersøgelsen foretog EVA et skrivebordsstudium af lovændringen og af statistikker, oversigter og debatter inden for området. Derudover gennemførte EVA en række samtaler eller interview med relevante parter på området, fx en ledende psykolog, og deltog i KVIS-arrangementer og konferencer.

Udvælgelse af regioner til caseundersøgelse

I forbindelse med evalueringen har EVA valgt at foretage en dybtgående caseundersøgelse af fire regioner: Roskilde Amt, Fyns Amt, Sønderjyllands Amt og Århus Amt. Formålet med caseundersøgelserne har været at få et mere kvalitativt og nuanceret indblik i de forhold og samarbejds mønstre der har betydning for den vidtgående specialundervisning inden for en region. Caseundersøgelsen giver mulighed for at beskrive forskellige regionale forhold og samarbejdsstrukturer som de øvrige regioner muligvis kan genkende og spejle sig i.

Caseundersøgelsen består dels af selvevalueringerne hvor de regionale udvalg og ledende psykologer fra de fire regioner har deltaget, dels af interview i de fire regioner med forvaltningsmedarbejdere, skoleledere, ledende psykologer og de regionale udvalg.

Regionerne er udvalgt så de varierer på en række parametre:

- Geografisk beliggenhed.
- Arealmæssigt omfang. Denne parameter er valgt da også geografiske afstande kan påvirke valget af undervisningstilbud.
- Antallet af kommuner i regionen.
- Udvikling i andel af elever i folkeskolen som modtager vidtgående specialundervisning (§ 20.2-undervisning) både i alt og i årene omkring indførelsen af lov 485.
- Antallet af udviklingsprojekter i KVIS-regi.

Desuden er regionerne valgt ud fra det kriterium at flere skulle indeholde mange små kommuner. Det skyldes at der i bemærkningerne til loven har været udtrykt specielle bekymringer om lov 485's økonomiske konsekvenser for de små kommuner.

Bornholm, Frederiksberg og Københavns Kommuner er fravalgt som caseregioner da den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune med hensyn til den vidtgående specialundervisning ikke berører disse regioner på samme måde som de andre.

Selvevaluering

Selvevaluering udgør en vigtig del af evalueringens dokumentationsmateriale, og det er intentionen at de samtidig skal bidrage til en refleksion over egen praksis blandt de implicerede parter. I forbindelse med denne rapport har alle 16 regionale udvalg og ledende psykologer fra amt og kommuner fra de fire caseregioner deltaget i selvevaluering.

Selvevalueringen har taget udgangspunkt i to forskellige selvevalueringvejledninger udarbejdet af evalueringens projektgruppe, én til de regionale udvalg og én til de ledende psykologer. Før udsendelse af vejledningerne til de regionale udvalg og samrådene af ledende psykologer blev et udkast til vejledning kommenteret af to udvalgte regionale konsulenter og en ledende psykolog (ikke fra caseregionerne). Desuden blev de regionale konsulenter i Københavns Kommune og i Frederiksberg Kommune spurgt om hvilke spørgsmål der ville være relevante for dem, givet deres kommunestruktur. I vejledningerne blev deltagerne bedt om at beskrive, diskutere og vurdere de forhold ved den ændrede vidtgående specialundervisning der vedrører deres arbejde. De blev bedt om at give eksempler fra deres hverdag og beskrive deres visioner for området. Endelig skulle de

vurdere KVIS-programmet, dets indhold og dets anvendelse. Vejledningen til selvevalueringerne kan findes på www.eva.dk.

Nedenfor beskriver vi først de ledende psykologers selvevaluering, dernæst de regionale udvalgs.

Selvevaluering blandt ledende psykologer

De ledende psykologers selvevalueringsvejledning havde fire overordnede temaer:

- lovændringens betydning for psykologernes arbejde og praksis (fx med hensyn til visitationen)
- kvaliteten i undervisningen af børn med særlige behov
- KVIS-programmet
- rummelighed og inklusion.

Desuden blev de ledende psykologer bedt om at give et billede af den selvevalueringsproces de havde været igennem.

Organisering af arbejdet

Danmarks Evalueringsinstitut holdt i marts 2003 et informationsmøde for de ledende psykologer i de fire amter der skulle deltage i selvevaluering. Ved mødet deltog fem repræsentanter fra Roskilde, fire fra Århus og en fra henholdsvis Fyn og Sønderjylland. Formålet med mødet var at informere de ledende psykologer om selvevalueringsprocessen og evalueringen. EVA lagde op til at de ledende psykologer selv skulle planlægge deres selvevalueringsproces og bestemme hvor mange der skulle deltage. Derfor var der stor forskel på selvevalueringsgruppernes størrelse i de fire regioner. Nogle steder har alle medlemmer af samrådet selvevalueret, andre steder har en nedsat gruppe udført selvevalueringen.

To regioner har valgt at lave to selvevalueringsgrupper, en bestående af samrådet af ledende psykologer ved amtets PPR og en bestående af ledende psykologer i amtets kommuner. Fra disse regioner foreligger der således to rapporter som dog i det følgende behandles som én.

De ledende psykologer har typisk valgt at organisere arbejdet sådan at selvevalueringsgruppen på et, to eller tre møder har diskuteret og besvaret vejledningens spørgsmål, hvorefter en person i særlig grad har haft ansvaret for at sammenskrive selvevalueringsrapporten. I en region brugte de ledende psykologer det til lejligheden fremstillede diskussionsforum på KVIS-portalen så alle her kunne give deres svar på spørgsmålene. Grupperne skriver at de ikke synes vejledningens spørgsmål var vanskelige at besvare.

Udbytte af processen

Det er meget forskelligt hvilket udbytte selvevalueringsgrupperne vurderer de har fået af processen. En gruppe skriver fx at "det har været godt at få diskuteret forskelligheder og procedurer i dette felt", og at de derved har "fået mulighed for at overveje egen praksis på baggrund af andres". Andre grupper beskriver derimod deres udbytte som "yderst beskedent" eller skriver at processen ikke har levet op til dens formål om at understøtte en udviklingsproces blandt de ledende psykologer. Flere forklarer at de på grund af tidspres fra andre arbejdsopgaver ikke har haft tid nok til at fordybe sig i selvevalueringen.

Selvevalueringsrapporterne som dokumentationsgrundlag

Selvevalueringsrapporterne fra de ledende psykologer har meget forskelligt omfang. De er på henholdsvis 3, 8, 21 og 29 sider. Hertil kommer de bilag nogle grupper har vedlagt.

Generelt set giver rapporterne et godt indtryk af lovændringens betydning for de ledende psykologers arbejde. De ledende psykologer har uddybende beskrevet deres praksis og reflekteret over den. De opstiller fordele og ulemper ved de eksisterende forhold, og deres betragtninger er generelt velbegrundede. Den korte rapport på tre sider skiller sig imidlertid ud fordi dens dokumentationsværdi begrænses af at besvarelsene er korte, unuancerede og beskrivende. De tre andre rapporter har generelt en høj dokumentationsværdi, men varierer i vægtningen af selvevalueringens forskellige temaer. Nogle har gjort meget ud af at beskrive deres visioner for fremtidens PPR, mens andre ikke har skrevet så meget her, men så til gengæld har diskuteret deres opfattelse af fire opstillede nøglebegreber for specialundervisningen meget grundigt. I flere rapporter skriver de ledende psykologer at de ikke har erfaringer nok med KVIS-programmet til at kunne forholde sig til det. En selvevalueringsgruppe har i højere grad end de øvrige fulgt vejledningens opfordring til at give mange og detaljerede eksempler fra dagligdagen.

De 16 regionale udvalgs selvevalueringer

Alle 16 regionale udvalg (RU) har selvevalueret. Udvalgene i København og Frederiksberg har fået en lidt anderledes selvevaluering vejledning end de øvrige regioner fordi nogle spørgsmålsområder påvirkes af at disse regioner både har status som primær- og amtskommune. De to selvevaluering vejledninger er imidlertid så ens at de her beskrives under et.

Spørgsmålene i de regionale udvalgs vejledning angår fem hovedtemaer:

- RU's arbejdsform
- RU's arbejdsopgaver
- KVIS-strukturen med Det Centrale Udvalg og de regionale udvalg
- forståelser af handicap og undervisning

- udvikling i specialundervisningstilbud.

For yderligere at belyse de initiativer og udviklingsprojekter RU har igangsat som en del af KVIS, har vi desuden bedt de regionale udvalg om at vedlægge projektbeskrivelser, kommissorier, handlingsplaner, evalueringer eller lignende dokumentation for sådanne udviklingsarbejder.

Organiseringen af arbejdet

EVA deltog i februar 2003 i et fællesmøde for de regionale konsulenter og informerede her konsulenterne om selvevaluering, vejledningen og selve evalueringen. Vejledningen til de regionale udvalg lagde op til at medlemmerne af det enkelte udvalg skulle diskutere spørgsmålene indbyrdes. EVA ønskede både RU's samlede holdning og at få belyst indbyrdes holdningsforskelle. Selvevalueringen skulle foregå med deltagelse af det enkelte udvalgs medlemmer uden deltagelse af eventuelt embedsværk eller den regionale konsulent. Det blev dog foreslået at den regionale konsulent kunne fungere som kontaktperson i forhold til EVA som referent eller som referenceperson med særligt kendskab til området.

De regionale udvalg har valgt at organisere arbejdet forskelligt. Nogle har valgt at lade en arbejdsgruppe skrive et udkast til en selvevalueringsrapport som så efterfølgende er blevet drøftet på fællesmøder i RU. Andre steder har de først drøftet spørgsmålene sammen i RU og derefter i særlig grad overladt det til en referent (ofte den regionale konsulent) at sammenskrive selvevalueringsrapporten. Endelig er der et par udvalg der har valgt at fordele skrivearbejdet blandt alle medlemmer. I de fleste regioner har selvevalueringen været et væsentligt element på to fællesmøder i RU. Enkelte steder har man kun drøftet selvevalueringen på ét møde, og ligesådan har man enkelte steder samlet hele udvalget på tre møder. Hertil kommer så møder i arbejdsgrupperne de steder hvor udvalget har valgt at lægge en del af selvevalueringsarbejdet ud til en sådan.

De regionale udvalgs udbytte af processen

De regionale udvalg vurderer deres udbytte af selvevalueringprocessen meget forskelligt. Nogle synes umiddelbart ikke at selvevalueringprocessen har bidraget til en udviklingsproces i deres arbejde. Flere udvalg synes at nogle spørgsmål eller spørgsmålstyper i vejledningen har været svære at besvare. De fleste vurderer dog at det har været en god og givende proces. Disse typiske kommentarer illustrerer vurderingerne:

- En god proces, men omfattende og arbejdskrævende.
- En god proces som har været med til at kvalificere vores arbejde.
- Processen har givet anledning til refleksion over udvalgets virke.
- Vores udviklingsproces skyldes vores arbejde med strategi og handleplan, ikke selvevalueringens arbejde.

- Selvevalueringen har ikke bidraget til udvikling, men været en arbejdsmæssig belastning.
- Selvevalueringen har givet os kendskab til hinandens holdninger.
- Vi har fået inspiration til at drøfte vores strategi og vores visitationspraksis.

Selvevalueringsrapporterne som dokumentationsgrundlag

Næsten alle regionale udvalg har valgt at skrive deres besvarelser ind i EVA's vejledning, og i denne form har selvevalueringsrapporterne inklusive spørgsmålene næsten alle et omfang på mellem 10 og 15 sider plus bilag.

Der er imidlertid stor forskel på i hvilket omfang besvarelsen af spørgsmålene udfoldes. Fra det meget grundige til manglende besvarelser på spørgsmål. Kvaliteten af de regionale udvalgs selvevalueringsrapporter er således meget svingende. Nogle giver et godt indblik i udvalgets arbejde, vurderinger og visioner, mens andre kun i begrænset omfang lever op til vejledningens indholdsmæssige forventninger fordi de rejser flere spørgsmål end de giver svar. Det er tydeligt at selvevalueringerne ikke har kunnet stå alene. Derfor har interviewene i de fire caseregioner været et væsentligt bidrag til at få uddybet selvevalueringerne og få et nuanceret billede af forholdene i de enkelte regioner.

Interview i de fire regioner

I juni 2003 foretog evalueringsgruppen og EVA's projektgruppe en række interview med væsentlige aktører i de fire regioner Roskilde Amt, Fyns Amt, Sønderjyllands Amt og Århus Amt. Formålet med interviewene var at få indsigt i de forhold og samarbejds mønstre der har betydning for den vidtgående specialundervisningen i regionerne. Interviewene bidrager således med en mere kvalitativ og nuanceret forståelse af lovændringens og KVIS-programmets betydning. Under besøgene foretog evalueringsgruppen og projektgruppen interview med udvalgte skoleledere, forvaltningsledere, ledende psykologer og medlemmer af det regionale udvalg i hver af de fire amter.

Rekruttering af interviewdeltagere

I rekrutteringen af skoleledere var det et væsentligt kriterium at deres respektive skoler havde erfaring med vidtgående specialundervisning, og at de gjorde en særlig indsats på området. Rekrutteringen blev således foretaget ud fra et ønske om at få nogle gode eksempler på arbejdet med den vidtgående specialundervisning på skolerne. Udvælgelsen af skoleledere foretoges på baggrund af en bruttoliste udarbejdet af den regionale konsulent over skoler med vidtgående specialundervisning og på baggrund af KVIS-portalens oversigt over udviklingsarbejder på de enkelte skoler. Derudover var det et væsentligt kriterium at interviewene havde deltagelse af repræsentanter fra forskellige institutionstyper, herunder amtslige specialskoler, kommunale folkeskoler med specialklasser og skoler med enkeltintegrerede elever. Forvaltningslederne blev så vidt muligt

udvalgt fra de samme kommuner som skolelederne således at man gennem interviewene kunne danne sig et billede af konkrete samarbejdsrelationer mellem kommune og skole. Derudover var det væsentligt at der i interviewene med forvaltningsledere var repræsentanter fra amtet såvel som fra store og små kommuner. Rekrutteringen af de ledende psykologer foregik via kontaktpersoner i de forskellige samråd, mens kontakten til de regionale udvalg foregik via den regionale konsulent. Interviewene med de regionale udvalg rettede sig udelukkende mod medlemmerne af udvalgene og ikke eventuelle embedsværk da disse var repræsenteret ved interviewene med forvaltningsledere.

Spørgeguide til interview

Til hver af de fire grupper udarbejdedes en overordnet spørgeguide. De fire spørgeguide behandlede følgende temaer:

<p>De regionale udvalg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbejdsform og opgaver • Udviklingen i den vidtgående specialundervisning efter lovændringen • De otte udviklingstemaer • KVIS-programmet. 	<p>Ledende psykologer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samarbejde og procedurer • Udviklingen af specialundervisningstilbud • KVIS-programmet.
<p>Forvaltningsledere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Den ændrede opgavefordeling mellem amt og kommune • KVIS-programmet • Den vidtgående specialundervisning i jeres kommune og amt. 	<p>Skoleledere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lovændringen og den ændrede opgavefordeling • Deltagelse i KVIS • Vurderinger af kvalitet i den vidtgående specialundervisning, herunder de otte udviklingstemaer.

På baggrund af disse overordnede temaer udarbejdedes til hvert interview en specifik spørgeguide der tog højde for regionale forhold, og som for de regionale udvalgs og de ledende psykologers vedkommende fulgte op på selvevalueringsrapporterne.

Der blev gennemført i alt 16 interview, fire med henholdsvis skoleledere, de regionale udvalg, ledende psykologer og forvaltningsledere. Interviewene varede ca. to timer hver og havde i gennemsnit fem til seks deltagere. Interviewene blev gennemført så evalueringsgruppens medlemmer på skift var hovedinterviewer mens en af projektgruppens konsulenter var bisidder. De 16 interview blev nedskrevet i referatform og er blevet behandlet med en tematisk analyse foretaget af EVA.

Det er evalueringsgruppens vurdering at interviewene har bidraget med en væsentlig indsigt i forholdene og problemfelterne omkring den vidtgående specialundervisning, og at interviewformen har været velegnet til at få belyst forskellige holdninger og synspunkter på området.

Spørgeskemaundersøgelser blandt lærere og forældre

TNS Gallup gennemførte i foråret 2003 en kombineret kvalitativ-quantitativ undersøgelse for EVA. Undersøgelsen blev foretaget blandt lærere i specialundervisningen i almindelige folkeskoler og specialskoler, og blandt forældre med børn i den vidtgående specialundervisning og forældre der tidligere har haft børn i den vidtgående specialundervisning, men hvor undervisningen nu bliver varetaget af kommunerne. Formålet med undersøgelsen var at afdække lærernes og forældrenes syn på den vidtgående specialundervisning med særligt fokus på de kvalitetskriterier der fra centralt hold er opstillet i KVIS-programmet.

Undersøgelsesdesign

Den samlede undersøgelse består af en kvalitativ forundersøgelse med fire gruppeinterview og en efterfølgende spørgeskemaundersøgelse blandt henholdsvis specialundervisningslærere og forældre. Det overordnede formål med gruppeinterviewene har været at afdække og uddybe holdninger og vurderinger i målgruppen og at indkredse og prioritere relevante temaer og spørgsmål til udformningen af spørgeskemaerne til den kvantitative del af analysen. Samtidig er resultaterne af den kvalitative forundersøgelse brugt til at undersøge målgruppens perspektiv mere dybtgående ved at anvende resultaterne i kombination med den kvantitative analyse. Der blev afholdt to gruppeinterview med specialundervisningslærere og to med forældre til børn i den vidtgående specialundervisning. Grupperne bestod af mellem fire og otte deltagere der alle af hensyn til fokusgruppernes afholdelse i København var rekrutteret fra hovedstadsregionen, herunder Københavns Amt, Roskilde Amt og Frederiksborg Amt.

Spørgeskemaundersøgelse blandt speciallærere

Kravet til de deltagende lærere var at de skulle have minimum ti ugentlige timer med specialundervisning forstået som konfrontationstimer og/eller koordinerende funktioner. Efter henvendelse fra EVA og TNS Gallup sendte ledere fra landets specialskoler og et tilfældigt udsnit af almindelige folkeskoler lister med navne på i alt 1700 specialskolelærere der ud fra skoleledernes vurdering opfyldte kravet. Herudfra er 1000 specialskolelærere udtrukket i forhold til specialundervisningsaktiviteten i de enkelte amter målt ved antallet af børn i den vidtgående specialundervisning. Inden for de enkelte amter og kommuner er lærerne udtrukket tilfældigt.

Den samlede besvarelsesprocent hos lærerne er på 44 %, og det ligger betydeligt under det forventede. Til trods for den relativt lave svarprocent er det TNS Gallups og EVA's vurdering at den

samlede nettostikprøve på 422 lærere udgør en tilstrækkelig population til at gennemføre analysen på et solidt grundlag. Dette skyldes dels at lærergruppen kun analyseres fordelt på to undergrupper (specialskolelærere og folkeskolelærere) i rapporten, dels at frafaldet blandt lærerne er ganske jævnt fordelt på de tre institutionstyper.

Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre

Forældrene til børn i den vidtgående specialundervisning blev lokaliseret og rekrutteret ved at amterne formidlede en skrivelse til forældrene i målgruppen med en opfordring fra EVA og TNS Gallup om at medvirke i undersøgelsen. De forældre der var interesseret i at medvirke, returnerede navn og adresse på en vedlagt blanket hvorefter de modtog et spørgeskema. På den måde skaffede alle amter kontakt til et udsnit af de forældre hvis børn modtager undervisning i henhold til § 20, stk. 2. Kun få amter havde dog mulighed for at komme i kontakt med forældrene til de børn som er hjemtaget af kommunerne og derfor nu modtager undervisning efter § 20, stk. 1. Kontakten til disse forældre er derfor i vidt omfang gået gennem lokale PPR-kontorer. Den vanskelige rekrutteringsprocedure har betydet at undersøgelsens population af forældre til børn i § 20, stk. 1-undervisning er relativt lille og derfor ikke kan danne baggrund for generelle betragtninger over denne gruppe.

Den samlede besvarelsesprocent blandt forældrene er på 78 %, hvilket vurderes som højt. Den høje svarprocent blandt forældre skyldes til dels at de er "selvrekruiteret", dvs. at vi kun har haft mulighed for at inddrage dem der eksplicit har tilkendegivet ønske om at deltage. Man kan overveje om dette har haft betydning for besvarelserne af spørgeskemaet, eller med andre ord om selvrekruiteringen har fået nogle typer af forældre – fx dem der virkelig "har haft noget på hjerte" – til at blive overrepræsenteret i forhold til andre. Besvarelserne afspejler dog nuancerede forældreholdninger til de adspurgte problemstillinger, og rekrutteringsmåden er et grundlæggende vilkår i forhold til det at høre forældrenes synspunkter inden for dette felt.

Evalueringsgruppen vurderer at spørgeskemaundersøgelserne har været et afgørende bidrag til at forstå situationen fra lærernes og forældrenes synspunkt da disse ikke er repræsenteret andetsteds i undersøgelsen.

Beskrivelse af caseregioner

I dette appendiks beskrives de fire regioner der blev udvalgt til caseundersøgelsen. Beskrivelserne er en del af forundersøgelsen som blev foretaget i foråret 2003, og bygger på faktuelle oplysninger fra Danmarks Statistik, Den Kommunale Aarbog 2002, de fire amters hjemmesider, KVIS-portalen, Undervisningsministeriets rapport fra 2002 om Folkeskolens vidtgående specialundervisning 1990/91-2001/02 og på telefonsamtaler med centralt placerede aktører i amterne. Beskrivelserne tegner et billede af den vidtgående specialundervisning i de fire regioner i foråret 2003, og der tages således forbehold for de ændringer der måtte være sket siden hen.

Fyns Amt

Fyns Amt består ud over hovedøen Fyn af ca. 90 omkringliggende øer hvoraf 25 er beboede. Fyn og øerne udgør et areal på 3.485 km² og har ca. 472.000 indbyggere. Knap 40 % bor i Odense, der er amtets største kommune. Amtet tæller i alt 32 kommuner og er dermed det amt i Danmark med flest kommuner. Ud over Odense Kommune (185.000 indbyggere) og en række mellemstore kommuner som Svendborg (43.000 indbyggere) og Middelfart, Nyborg og Faaborg (alle med ca. 20.000 indbyggere) er kommunerne i amtet relativt små, hvilket understreges af at 16 kommuner har færre end 7.000 indbyggere.

Vidtgående specialundervisning i Fyns Amt

I Fyns Amt foregår den vidtgående specialundervisning på syv specialskoler og på Bøgelundskolen, som er et observationscenter. Herudover er der seks centerafdelinger der alle er tilknyttet primærkommunale folkeskoler. Specialundervisningen forvaltes af Fyns Amts Kultur- og Specialundervisningsafdeling.

Udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning

Antallet af børn i den vidtgående specialundervisning i Fyns Amt er steget fra 571 i 1990/91 til 1053 i 2001/02, og det er en stigning på 84 %. Stigningen på landsplan i samme periode var på 42 %. I Undervisningsministeriets opgørelser over udviklingen inden for specialundervisningen fremgår det desuden at elevfrekvensen – det vil sige antallet af elever i den vidtgående specialun-

dervisning pr. 100 elever – er 1,76 i Fyns Amt. Det er den næsthøjeste elevfrekvens i landet. Det betyder at forholdsvis mange elever bliver henvist til den vidtgående specialundervisning i Fyns Amt set i forhold til landets øvrige amter.

I Fyns Amt er den største elevfremgang sket på specialskoler og i special- eller centerklasser. Det har også været et generelt kendetegn i landets amter. Antallet af enkeltintegrerede i almindelige klasser har derimod i Fyns Amt været nogenlunde stabilt, mens det på landsbasis er blevet halveret over de seneste to år.

Andre fakta om den vidtgående specialundervisning i Fyns Amt

- I Fyns Amt var der i 2001/02 87 elever der modtog særligt tilrettelagt specialundervisning ved frie grundskoler. Fyns Amt er dermed det amt i Danmark der har flest elever i specialundervisning ved frie grundskoler.
- Fyns Amt markerer sig som det amt i Danmark der har flest udviklingsarbejder inden for KVIS, nemlig 70. De fordeler sig kvantitativt nogenlunde ligeligt mellem amtslige og kommunale institutioner.
- Elevfrekvensen i Fyns Amt i § 20.2-undervisningen er steget i året efter lovændringen i modsætning til hvad man kunne forvente, og i modsætning til landsgennemsnittet.
- Fyns Amt har inden for det seneste år fået et nyt specialundervisningscenter og har nu syv i alt, hvoraf fem er kommunalt drevne.
- Fyns Amts udgifter til den vidtgående specialundervisning er steget med 70 % fra 1990-2000, mens stigningen på landsbasis har været på 88 %. Det forekommer naturligt i takt med at antallet af elever er øget markant i samme periode. Bemærkelsesværdigt er det dog at udgifterne alene fra 1999 til 2000 faldt med 25 %.

Roskilde Amt

Roskilde Amt ligger midt på Sjælland og er med sine 89 km² arealmæssigt Danmarks mindste amt. Amtet har 11 kommuner og er derved det amt i Danmark med færrest kommuner. Amtet har ca. 234.000 indbyggere hvoraf 63 % bor i enten Roskilde (53.000 indbyggere), Greve (48.000 indbyggere) eller Køge Kommune (40.000 indbyggere), mens resten er jævnt fordelt over otte mindre kommuner med 7.000-15.000 indbyggere i hver.

Vidtgående specialundervisning i Roskilde Amt

I Roskilde Amt foregår den vidtgående specialundervisning dels på fire amtslige specialskoler, dels i ti center-klasser/afdelinger der er tilknyttet kommunale folkeskoler. Den vidtgående specialundervisning forvaltes af Uddannelses-, erhvervs-, og kulturforvaltningen og nærmere bestemt under Center for Specialundervisning, hvis chef samtidig er leder af PPR.

Udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning i Roskilde Amt

Af Undervisningsministeriets opgørelser over udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning fremgår det at antallet af børn i den vidtgående specialundervisning i Roskilde Amt er steget fra 307 i 1990/91 til 381 i 2001/02. Det er en stigning på 24 %. Denne stigning skal ses i lyset af at antallet af elever i den vidtgående specialundervisning på landsplan er steget med 42 %. Frekvensen af elever i den vidtgående specialundervisning pr. 100 elever er steget med 23 %, mens stigningen på landsplan er 40 %. Hvad angår fordelingen af elever mellem de forskellige specialundervisningstilbud, er der ikke sket markante ændringer inden for de seneste ti år. Antallet af elever i specialskoler og i special- og centerklasser er steget en anelse, men der har ikke før nu været markante omlægninger af den vidtgående specialundervisning.

Der foregår i øjeblikket (foråret 2003) en omfattende omlægning af det amtslige specialskolevæsen i Roskilde Amt. Planen er at oprette to centrale skoler i henholdsvis Køge Bugt-området og området omkring Roskilde Fjord. De to centrale skoler, der indtil videre benævnes "Bugtskolen" og "Fjordskolen", får hver en central skoleledelse med ansvar for en række underafdelinger der dækker hele spektret af vidtgående specialundervisning. En række af de nuværende amtslige specialklasser nedlægges, andre omlægges så de passer til den nye struktur.

Andre fakta om den vidtgående specialundervisning i Roskilde Amt

Ifølge www.kvis.org er det inden for Roskilde Amt kun skoler og institutioner i Ramsø Kommune der har iværksat udviklingsarbejder for den vidtgående specialundervisning. Roskilde Amt er således et af de amter i Danmark der har færrest udviklingsarbejder i KVIS-regi.

Sønderjyllands Amt

Sønderjyllands Amt dækker et område på 3.938 km² i den sydlige del af Jylland og grænser op til Tyskland mod syd. Der er godt 253.000 indbyggere i amtet, der er inddelt i 23 kommuner, hvoraf Sønderborg, Haderslev og Aabenraa er de største med hver 20.-30.000 indbyggere. Derudover er der syv kommuner med 10-20.000 indbyggere og 13 mindre kommuner med under 10.000 indbyggere.

Vidtgående specialundervisning i Sønderjyllands Amt

Den vidtgående specialundervisning i Sønderjyllands Amt foregår på to specialskoler og i to specialklasserækker der er tilknyttet kommunale folkeskoler. Den vidtgående specialundervisning forvaltes af Uddannelses- og Socialforvaltningen, nærmere bestemt under afdelingen Skole- og Specialrådgivning.

Udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning

Af Undervisningsministeriets opgørelser over udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning fremgår det at antallet af børn i den vidtgående specialundervisning i Sønderjyllands Amt er steget fra 338 i 1990/91 til 365 i 2001/02. Det er en relativt lille stigning i forhold til stigningen på landsplan, som er på 42 %. Frekvensen af elever i den vidtgående specialundervisning ud af 100 elever er steget med 8,6 % fra 0,92 i 1990/90 til 1.00 i 2001/02. Det er væsentligt mindre end den gennemsnitlige frekvens på landsplan, der fra 1990/91 frem til 2001/02 er steget med 40 % til 1,27.

Mens der ikke er store ændringer hvad angår antallet af elever i specialundervisning, har der i Sønderjyllands Amt været en stor omlægning af specialundervisningstilbuddene. I løbet af de seneste 12 år er antallet af elever i Sønderjyllands Amt der undervises i specialskoler, steget fra 131 til 284. Det er en stigning på 117 %. I løbet af samme periode er antallet af elever i special- og centerklasser faldet med 65 % fra 138 til 48. Det står i modsætning til udviklingen på landsplan hvor man har oplevet en stigning. Det markante fald kan dateres til 1998 hvor man bl.a. omlagde undervisningscentret på Brundlundskolen til en amtslig specialskole i form af Fjordskolen. Antallet af enkeltintegrerede elever er inden for de seneste ti år ligeledes faldet med 59 % fra 69 til 28, særligt markant omkring 2001. Det kan forklares som en følge af lovændringen og deraf omlægningen af takstbeløbet.

I øjeblikket (foråret 2003) har man på grund af pladsmangel på de to eksisterende specialskoler nedsat en arbejdsgruppe i Sønderjyllands Amt der arbejder på at oprette en ny specialskole. Skolen, der placeres i Alsund, kommer til at varetage alle typer af handicap og forventes at være klar i august 2004.

Andre fakta om den vidtgående specialundervisning i Sønderjyllands Amt

- Der er iværksat en del KVIS-udviklingsarbejder i regionen, flest i kommunerne. Især Haderslev Kommune tegner sig for mange udviklingsarbejder og er repræsenteret med adskillige skoler inden for fem af de otte temaer. Derudover har kommunerne Sønderborg, Vojens, Sydals og Nordborg en del udviklingsarbejder på KVIS.
- Der gives også undervisningstilbud inden for den vidtgående specialundervisning på opholdssteder og amtslige døgninstitutioner med intern skole, ligesom der gives undervisningstilbud på specialefterskoler og andre efterskoler med vidtgående specialundervisning.

Århus Amt

Århus Amt er med sine godt 644.000 indbyggere og et areal på 4.571 km² Danmarks største amt efter Københavns Amt. Amtet er inddelt i 26 kommuner hvoraf Århus Kommune er den største

med godt 289.000 indbyggere. Det svarer til ca. 45 % af det samlede antal indbyggere i amtet. Efter Århus følger et par store kommuner: Randers, Silkeborg med over 50.000 indbyggere og et par mellemstore kommuner: Skanderborg og Odder med ca. 20.000 indbyggere. Derefter er der otte kommuner med 10.-20.000 indbyggere og 12 kommuner med under 10.000 indbyggere.

Vidtgående specialundervisning i Århus Amt

I Århus Amt foregår den vidtgående specialundervisning på amtets specialskoler, på døgninstitutioner og i amtslige specialklasser på kommunale folkeskoler. Den vidtgående specialundervisning forvaltes af Børn- og Ungeforvaltningen.

Udviklingen inden for den vidtgående specialundervisning

Af Undervisningsministeriets opgørelser over udviklingen inden for specialundervisningen har antallet af elever i den vidtgående specialundervisning været stigende frem mod 2000, hvorefter det faldt drastisk og nu er på 821 elever. Det svingende antal skyldes at den vidtgående specialundervisning i Århus Amt har været under stor strukturel og organisatorisk forandring siden lovændringen i 2000.

Blandt andet er en række centerklasser blevet udlagt til kommunerne. Det har betydet at antallet af elever i special- og centerklasser på et år faldt fra 356 i 1999/00 til 74 i 2000/01. Samtidig er der siden 1990/91 blevet etableret en række specialskoler, og det afspejler sig i antallet af elever på specialskoler, der er steget fra 232 i 1990 til 632 i 2001/02. Antallet af enkeltintegrerede elever er i samme periode faldet med 79 % fra 169 til 36. Det markante fald i elevtallet i special- og centerklasser og i antallet af enkeltintegrerede elever kan dateres til år 2000. Det kan i stor udstrækning forklares som en følge af lovændringen, der medførte en omlægning af en række special- og centerklasser til kommunalt regi og en overdragelse af de enkeltintegrerede elever til kommunerne. Det markante skift i elevantal og den omfattende organisatoriske omlægning af den vidtgående specialundervisning som følge af lovændringen er særlig udtalt i Århus Amt. Situationen er den at langt størstedelen (77 %) af de elever der modtager vidtgående specialundervisning i Århus Amts regi, undervises på specialskoler, mens en mindre del undervises i specialklasser, som enkeltintegrerede i kommunale folkeskoler eller i døgninstitutioner. Dette billede står i modsætning til billedet på landsplan, hvor 40 % af eleverne undervises i special- og centerklasser, og 10 % er enkeltintegrerede.

KVAS

I år 2000 iværksatte Århus Amt i samarbejde med en række kommuner projektet KVAS der har til formål at kvalitetsudvikle den vidtgående specialundervisning. KVAS har medført en del omlægning og udvikling af den vidtgående specialundervisning, bl.a. i form af oprettelsen af nye primærkommunale specialklasser og heldagstilbud i en række kommuner. I udviklingen af disse nye tilbud yder Århus Amt rådgivning til kommunerne om både forvaltningsmæssige aspekter og de rent praktiske aspekter i forbindelse med at etablere og drive specialklasser for vidtgående specialundervisning.

Andre fakta om den vidtgående specialundervisning i Århus Amt

- Ud over KVAS har Århus Amt iværksat to udviklingsarbejder under henholdsvis tema 2 og tema 7. Der er en hel del kommunale udviklingsarbejder, der fordeler sig jævnt over de otte temaer. De fleste kommuner er repræsenteret ved et eller flere udviklingsarbejder.
- Der er 67 elever i Århus Amt der modtager særligt tilrettelagt undervisning ved frie grundskoler. Dermed er Århus Amt efter Fyns Amt det amt hvor flest elever modtager en sådan undervisning.

Evalueringsgruppen

Evalueringsgruppen er sammensat af fagfolk med forskellige praktiske og teoretiske baggrunde inden for specialpædagogik og specialundervisning. Den består af:

Liv Vedeler (formand), professor emeritus, Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo (UiO). Uddannet cand.pæd. i 1969. Har været ansat i Forsøksrådet for skoleverket, Barnevernsakademiet i Oslo, Statens Spesiallærerhøgskole og fra 1990 ved UiO. Har ledet en række forskningsprojekter, de fleste om integrering i børnehave og tilpasset undervisning i skolestarten. Specielt fokus i flere af forskningsprojekterne har været sammenhænge mellem leg, sprog og kognitiv udvikling. Har også arbejdet specielt med rådgivning. Var medlem af Forsøksrådet for skoleverket 1980-85 og medlem af Grunnskolerådet 1984-88. Har publiceret flere bøger og artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter.

Helge Andersen, skoleleder for Skalmeskolens i Herning Kommune. Uddannet lærer fra Haslev Seminarium i 1964. Lærer i folkeskolen i Herning Kommune fra 1965 til 1973. Fra 1972 til 1991 tilknyttet Danmarks Lærerhøgskole som underviser i almen pædagogik og børnelitteratur. Fra 1973 skoleleder i Herning Kommune og siden 1980 leder af Skalmeskolens. Leder af udviklingen af en helhedsskolemodel fra 1986 til 2003. Fra 1993 til 2000 tilknyttet Undervisningsministeriet som skolelederkonsulent.

Kirsten Baltzer, lektor, ph.d. ved Institut for Pædagogisk Psykologi, Danmarks Pædagogiske Universitet. Uddannet folkeskolelærer i 1963, cand.pæd. i 1984 og ph.d. i 1989. Tidligere seminarie-lærer og udviklingsleder ved Holbæk Seminarium, konsulent i Undervisningsministeriet under Folkeskolens Forsøgsråd og Folkeskolens Udviklingsråd og ved flere forskningsbaserede udviklingsarbejder i Lyngby-Taarbæk Kommune. Forsker aktuelt i inkluderende undervisning med udgangspunkt i Salamanca-erklæringen og programmet *Education for all* og desuden i udvikling af skolekultur og organisationsformer i inkluderingsperspektiv. Er derudover forskningskoordinator for evalueringen af tre pilotprojekter for *Inclusive Education* i Nepal og deltager i udviklingen af specialpædagogik i Eritrea ud fra et inkluderende perspektiv.

Lone Gregersen, centerleder ved Videnscenter for Specialpædagogik ved CVU København og Nordsjælland. Uddannet lærer i 1966, cand.pæd.psych. i 1974. Har ledet udviklingsarbejder i samarbejde med Statens forsøgsråd, Danmarks Pædagogiske Institut og Danmarks Lærerhøjskole i årene 1972-80. Amtspsykolog i Københavns Amt 1980-92. Herefter ansat ved Danmarks Lærerhøjskole, Danmarks Pædagogiske Universitet og CVU. Er specielt optaget af skolers sociale læringsmiljø og har publiceret adskillige artikler i relation hertil. Er derudover formand for Cesel, Center for social og emotionel læring.

Christina Norsted, projektleder for Arbejdsmarkedsforvaltningen og udvikler for Børne- og uddannelsesforvaltningen i Eskilstuna Kommune i Sverige. Uddannet folkeskolelærer i 1968, specialskolelærer i 1982 og har senest taget en Master of Special Education/Reading Disabilities i 2001. Lang erhvervs erfaring fra specialundervisning i grundskolen og i de senere år også fra voksenundervisning. Har ansvaret for flere udviklingsprojekter inden for specialundervisning, specielt læse- og skriveprojekter.