



Redegørelse nr. R 16 (27/5 2010)

Folketinget 2009-10

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 27/5 2010 om udviklingen på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen.

(Redegørelse nr. R 16).

Undervisningsministeren (Tina Nedergaard):

1. INDLEDNING

Med kommunalreformen den 1. januar 2007 blev myndigheds- og finansieringsansvaret for folkeskolens specialundervisning, herunder den specialpædagogiske bistand til førskolebørn, og specialundervisning for voksne samlet hos kommunalbestyrelserne. Regionsrådene har ansvar for drift, udvikling og koordinering af lands- og landsdelsdækkende tilbud samt for tilbud til voksne personer med tale-, høre- eller synsvanskeligheder.

Det var kommunalreformens mål, at opgaverne skulle løses tættere på borgerne og i samarbejde med de almindelige tilbud, samtidig med at de specialiserede tilbud blev fastholdt og videreudviklet. Organiseringen af området skulle fremstå klarere og enklere for borgerne, jf. bilag 3 (ikke optrykt her). For at nå disse mål blev der etableret en række redskaber, fx den nye nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO, og rammeaftalerne mellem kommuner og regioner om de regionale undervisningstilbud. De regionale udviklingsråd blev nedsat for at sikre, at man fra centralt hold kunne følge udviklingen. I de første tre år efter reformens ikrafttræden skulle udviklingsrådene afgive redegørelser til Undervisningsministeriet om udviklingen på specialundervisningsområdet og til Socialministeriet om udviklingen på det sociale område, jf. bilag 2 (ikke optrykt her). Redegørelsen for 2009 er således den sidste.

Det blev ved kommunalreformens behandling i Folketinget tilkendegivet, at undervisningsministeren ville udarbejde en samlet redegørelse til Folketinget på baggrund af udviklingsrådenes redegørelser.

Jeg forelægger hermed redegørelsen om udviklingen efter kommunalreformen på specialundervisningsområdet for 2009. Denne redegørelse skal ses i sammenhæng med redegørelserne for 2007 og 2008 og socialministerens redegørelse om udviklingen på socialområdet. Redegørelsens fokus er på de specialundervisningstilbud, der er direkte berørt af kommunalreformen, og på ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov.

I 2009 har de regionale institutioners fremtidige rolle, samarbejdet mellem PPR og de børnepsykiatriske afdelinger, inklusionsforsøg og udviklingen af specialiserede tilbud til ordblinde elever været særlige temaer i udviklingsrådenes redegørelser på undervisningsområdet.

Grundlaget for redegørelsen er redegørelserne fra de regionale udviklingsråd, Årsrapport fra Klagenævnet for vidtgående specialundervisning og statistiske oplysninger fra Danmarks Statistik og UNI-C, Statistik & Analyse.

2. SAMMENFATTENDE VURDERINGER AF UDVIKLINGEN PÅ SPECIALUNDERVISNINGSSOMRÅDET BETTE

2.1. Kommunernes opgavevaretagelse efter kommunalreformen
Udviklingsrådene vurderer, at kommunalreformen generelt har betydet mere nærhed og helhed i kommunernes opgaveløsning, og både borgere og forvaltninger har fået et bedre overblik over tilbuddene på specialundervisningsområdet. Der er kommet større sammenhæng mellem almen- og specialområde og bedre mulighed for en tværfaglig problemløsning. Der er bedre mulighed for faglig sparring og videndeling, og det højere lokale kompetenceniveau kommer den almindelige undervisning til gode.

Kommunerne er fortsat i en omstillingsperiode, hvor flere elever hjemtages til undervisningstilbud i hjemkommunen. Det giver kommunerne udfordringer i forhold til at få balance mellem behov og ressourcer.

Specialpædagogisk bistand til førskolebørn

Redegørelserne for 2009 behandler i lighed med redegørelserne for 2008 ikke dette tema.

Folkeskolens specialundervisning

Det er den overordnede vurdering hos de regionale udviklingsråd, at der ikke er grundlæggende problemer med folkeskolens specialundervisning. En del kommuner har hjemtaget elever fra tilbud i andre kommuner. Der er ventelister i nogle kommuner, men vurderingen hos Udviklingsrådene er, at der generelt er tale om korte ventetider, når der ses bort fra enkelte sagskategorier.

Kommunerne giver udtryk for, at der er mange fordele forbundet med kommunalreformen, men de oplever også, at opgaven er vanskelig. Tilbagemeldingerne fra kommunerne er divergerende. Udfordringerne består i at få udbuddet af tilbud til at matche efterspørgslen, at harmonisere kommunens administration og serviceniveau efter sammenlægningen, og at de større enheder har medført behov for en standardiseret sagsbehandling med længere og mere kompliceret sagsbehandling til følge.

Udviklingsrådene har ikke redegjort for serviceniveauet i folkeskolens specialundervisning. Der gennemføres en analyse af specialundervisningen i folkeskolen af Finansministeriet og KL i samarbejde med Undervisningsministeriet som led i kommuneaftalen for 2009. Det er målet med analysen at få et dokumenteret grundlag for kommunernes styring og organisering af specialundervisningen og få forslag til, hvordan der kan opnås en mere effektiv ressourceudnyttelse.

Analysen omhandler, hvilke faktorer der har betydning for ressourceforbruget, de mellemkommunale betalingsregler og en vurdering af forudsætningerne for et mere dækkende na-

tionalt datagrundlag for ressourceforbrug og omfanget af specialundervisning. Analysen forventes offentliggjort medio juni måned 2010.

Specialundervisning for voksne

På området for specialundervisning for voksne er der ikke meldinger om, at der er sket større ændringer i undervisningens indhold eller i de eksisterende institutioners betjening af målgruppen.

Antallet af deltagere i voksenspecialundervisningen er nogle steder enten faldet eller stagneret, mens det andre steder er steget markant. Opgørelserne viser samlet set fortsat en overvægt af deltagere med høre-, tale-, stemme- og sprogsvækheder, hvilket erfaringsmæssigt også udgør de største deltagergrupper sammen med personer med synssvækheder. Opgørelserne er imidlertid behæftet med usikkerhed, da der endnu ikke findes en statistik på området for specialundervisning for voksne.

Det er udviklingsrådenes samlede vurdering, at ventetid ikke udgør et stort problem.

Ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov

Udviklingsrådene oplyser, at kommunerne generelt vurderer, at ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov fungerer godt. Ungdomsuddannelsen giver de unge kompetencer til et bedre voksenliv og giver dem gode muligheder for at opbygge netværk. Udviklingsrådene vurderer, at den samlede tilgang til ungdomsuddannelsen fortsat vil være stigende.

Det nævnes, at der er kommet mere fokus uddannelsen blandt kommunernes vejledere, og de unge og deres pårørende tilkendegiver, at de oplever tilbuddet som positivt.

Kommunerne anvender i vid udstrækning andre kommuners tilbud, når den individuelle uddannelsesplan skal tilrettelægges. Redegørelserne fra udviklingsrådene viser, at hovedbegrundelserne for at visitere til en anden kommune er, at bopælskommunen ikke har det rette tilbud, eller at den anden kommune har et mere specialiseret tilbud. Desuden fremhæves forældrenes og den unges ønsker som væsentlige i udvælgelsen af uddannelsessted.

Samtidig har mange kommuner udviklet egne tilbud til unge, der deltager i ungdomsuddannelsen. Redegørelserne fra udviklingsrådene viser, at viften af tilbud til og muligheder for de unge stadig er under udvikling.

2.1.1. Udgiftsniveauet til specialundervisning

Det er ikke muligt direkte at sammenligne kommunernes budgetterede udgifter med de tidligere amtskommuners udgiftsniveau, da budget- og regnskabssystemet er ændret, så det svarer til den nye opgavefordeling. Dog kan de nye konti sammenholdes med de gamle for derved at få en tilnærmet vurdering, som tyder på en stigning i udgifterne til specialundervisningsområdet fra 2006-2009.

2.1.2. Udvikling i klagesager

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning modtog 616 klager i 2009. Det er en stigning på 55 klager fra 2008. Stigningen, der er på 10 pct. fra 2008 til 2009, er hovedsagelig en stigning i antallet af sager vedrørende ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov. Stigningerne fra 2005/06 – 2007 og fra 2007 – 2008 er for det væsentlige begrundet i, at antallet af klageberettigede blev udvidet i forbindelse med kommunalreformen, jf. bilag 2 (ikke optrykt her)

Klagenævnet afsluttede i alt 689 sager i 2009, hvoraf 233 var uafsluttede sager fra 2008. De ekstra ressourcer, der blev

tilført klagenævnet i slutningen af 2008 og i begyndelsen af 2009, har betydet, at klagenævnet har kunnet behandle et større antal sager, og antallet af realitetsbehandlede sager er næsten fordoblet fra 2008 til 2009. Udviklingen i klagesager fremgår af tabel 4.1. i bilag 1 (ikke optrykt her).

2.2. Samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd

Kommunalbestyrelser og regionsråd beskriver i lighed med redegørelserne for 2008 deres indbyrdes samarbejde som vel-fungerende. Samarbejdet sker ikke alene i forhold til rammeaftalerne, men også via netværk, koordinationsgrupper og faglige fora. Det fremhæves dog, at regionerne kun har begrænset mulighed for at udvikle tilbud, og at enkelte kommuner peger på, at processen omkring indgåelse af rammeaftaler er meget ressourcekrævende i forhold til udbyttet.

Socialministeren har ansvaret for at følge op på rammeaftalerne, hvilket vil ske i tæt dialog med kommuner og regioner. Undervisningsministeriet vil også blive inddraget i dette arbejde.

2.3. Kommunernes samarbejde med VISO

I alle regioner ligger antallet af henvendelser til VISO på specialundervisningsområdet langt under antallet af henvendelser på det sociale område. I én region er antallet af henvendelse faldet, i en anden region er antallet af henvendelser steget. Det er ikke muligt at sige noget om udviklingstendensen i de øvrige regioner.

I fire regioner betegner langt hovedparten af kommunerne kvaliteten af VISO's rådgivning som god eller meget god. I én region finder ca. halvdelen af kommunerne hjælpen god eller rigtig god, mens den anden halvdel svarer »Ved ikke».

2.4. Forpligtende kommunale samarbejder

Et flertal af udviklingsrådene vurderer, at aftaler om forpligtende samarbejde generelt fungerer godt. Et udviklingsråd mener, at der ikke har været tilstrækkelig grundlag for at komme med en generel vurdering, og i et udviklingsråd er et forpligtende samarbejde en særlig udfordring, da en kommune ønsker at løse flere opgaver selv af hensyn til en mere helhedsorienteret opgaveløsning.

2.5. Om arbejdet med redegørelserne – herunder datagrundlaget

Der henvises til redegørelserne for 2007 og 2008.

3. UDVIKLINGEN AF

SPECIALUNDERVISNINGSSOMRÅDET

I det følgende belyses udviklingen på specialundervisningsområdet på baggrund af udviklingsrådenes redegørelser og de øvrige kilder på området.

3.1. Specialpædagogisk bistand til førskolebørn

Redegørelserne for 2009 behandler i lighed med redegørelserne for 2008 ikke dette tema. To udviklingsråd har redegjort for, at kommunerne ikke har haft ændringer hverken i visitationen eller tilrettelæggelsen af tilbud.

3.1.1. Statistik for specialpædagogisk bistand til førskolebørn

De foreløbige opgørelser fra UNI-C, Statistik & Analyse, tyder på en mindre tilbagegang i antallet af førskolebørn, der modtager specialpædagogisk bistand. Der er dog usikkerhed om disse tal.

Udviklingen i antallet af førskolebørn, der modtager specialpædagogisk bistand 2006-2009

Skoleår	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Antal småbørn	21.100	20.600*	20.200**	19.800***

* 2007/08: Der mangler indberetning fra København, Hørsholm, Lolland, Favrskov, Ikast-Brande og Samsø

** 2008/09: Der mangler indberetning fra Dragør, Lolland, Langeland og Thisted

*** 2009/10: Tallene er uvaliderede. Der mangler indberetning fra Odsherred, Lolland og Frederikshavn

Den foreløbige opgørelse for skoleåret 2009/2010 viser, at i alt 19.800 førskolebørn var henvist til specialpædagogisk bistand. Antallet af samtlige 3 – 6 årige har været faldende i samme periode. Udviklingen i antallet af 3 – 6 årige fremgår af tabel 4.2. i bilag 1 (ikke optrykt her).

3.1.2. Økonomi for specialpædagogisk bistand til førskolebørn

Først fra 2007 er der optaget særlige regnskabsfunktioner til dette formål. Beløbet for 2006 i tabellen nedenfor er den skøn-

nede amtslige udgift til småbørn, der blev opgjort i forbindelse med kommunalreformen, mens tallene fra 2007-2009 er kommunernes budgetterede udgifter.

For førskolebørn tager udgiftssammenligningen før og efter kommunalreformen sig herefter således ud opregnet til 2010 prisniveau:

Kommunernes budgetterede udgifter til specialpædagogisk bistand til førskolebørn i mio. kr.

	2006	2007	2008	2009	2010	Stigning 2006 – 2010
Udgiften i mio. kr. i 2010 pl	106,9	122,1	146,0	118,0	109,3	2,2 pct.

3.1.3. Klagesager

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning har modtaget otte klager vedrørende specialpædagogisk bistand for småbørn i 2009.

3.2. Folkeskolens specialundervisning

Udviklingsrådene følger den specialundervisning, der gives i den overvejende del af undervisningstiden. Det vil normalt sige støtte i mere end 12 timer ugentligt samt undervisning i specialklasser eller på specialskoler.

Overordnet set fokuserer udviklingsrådene på følgende problemstillinger i deres redegørelser:

- Kommunernes oplevelse af særlige lokale udfordringer i forbindelse med kommunalreformen (alle udviklingsråd)
- Kommunernes hjemtagning af elever fra tilbud i andre kommuner (tre udviklingsråd)
- Kommunernes oplevelse af positive og negative konsekvenser af kommunalreformen i 2007 (alle udviklingsråd)
- Kommunernes brug af de lands- og landsdelsdækkende tilbud (tre udviklingsråd)
- Ventetider (alle udviklingsråd)
- Ændringer af visitationen (fire udviklingsråd)

For hver af problemstillingerne er tilbagemeldingerne fra kommunerne meget divergerende. I denne redegørelse gives de oftest gentagne tilbagemeldinger.

Af udviklingsrådenes redegørelser fremgår, at en række kommuner oplever særlige lokale udfordringer i forbindelse med kommunalreformen. Disse udfordringer er imidlertid meget forskellige. Nogle kommuner er afhængige af nabo-kommuners tilbud, andre er afhængige af elever fra nabo-kommuner, eller oplever det som en udfordring at få udbud og efterspørgsel til at mødes. Andre nævner udfordringen med harmonisering af kommunens administration og serviceniveau efter sammenlægningen. Endelig nævnes økonomistyringen og balance mellem behov og ressourcer også som en udfordring.

Med hensyn til hjemtagning af elever fra tilbud i andre kommuner svarer 15 af 59 kommuner ja til, at de har hjemta-

get elever. Det fremgår ikke, hvilke tilbud, eleverne er taget hjem fra, og hvilke tilbud, de i stedet har modtaget. Kommunerne begrundes især hjemtagelsen med forældreønsker, at eleven passer bedre ind i det lokale tilbuds målgruppe og med nærhedsprincippet.

Nærhed og helhed i opgaveløsningen fremhæves som positive konsekvenserne af kommunalreformen. Herudover har kommunalreformen betydet et større overblik over tilbudene både for borgerne og forvaltningen. Der er kommet større sammenhæng mellem almen- og specialområdet, og mulighederne for en tværfaglig problemløsning er forbedret. Endvidere er der bedre mulighed for faglig sparring og videndeling og dermed udvikling af de lokale tilbud. Endelig kommer det højere lokale kompetenceniveau på specialområdet også almenområdet til gode.

Som negative konsekvenser nævner kommunerne især stigende bureaukrati og økonomiske problemer. Sammenlægningen af forskellige forvaltninger har givet større enheder behov for en standardiseret sagsbehandling med længere og mere kompliceret sagsbehandling og behov for kompetenceopbygning til følge. Desuden er det vanskeligt at få udbudet til at matche efterspørgslen, da behovene vokser, og det er svært at få klar besked om andre kommuners behov.

I to af regionerne er anvendelsen af de lands- og landsdelsdækkende tilbud uændret, mens ca. 17 % af kommunerne i den tredje region melder om et fald i anvendelsen. Fremtidsperspektiverne for regionale tilbud er behandlet under særlige temaer, afsnit 3.2.4.

Med hensyn til ventetider på tilbud er meldingen fra udviklingsrådene, at mange kommuner ikke har ventetider. Der er dog også kommuner med ventetider, men udviklingsrådene vurderer, at det drejer sig om forholdsvis korte ventetider, når der ses bort fra enkelte sagskategorier.

Endelig fremgår det af udviklingsrådenes redegørelser, at flere kommuner har gennemført ændringer i visitationen til specialundervisningen. De gennemgående begrundelser for ændringerne er at højne kvaliteten samt at opnå besparelser.

3.2.1. Statistik vedrørende folkeskolens specialundervisning

De seneste tal fra UNI-C vedrørende folkeskolens specialundervisning er fra skoleåret 2008/2009. Disse tal viser, at cirka 27.500 elever modtager støtte i den overvejende del af undervisningstiden fordelt på følgende:

- 9.000 elever, der modtager undervisning på specialskoler
- 18.500 elever, der modtager undervisning i folkeskolens specialklasser

Antal elever, der modtager undervisning i specialklasser eller på specialskoler fra 2005-2009

Skoleår	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Antal elever	25.100	27.700	27.200	27.500

Før skoleåret 2007/08 er elevtallet baseret på indberetninger fra de enkelte folkeskoler til UNI-C samt en samlet indberetning fra hvert amt af elevtallet (1.-10. klasse) i den vidtgående specialundervisning. Fra skoleåret 2007/08 er elevtallet baseret på indberetninger på individniveau fra skolerne til Danmarks Statistik. UNI-C bemærker, at det er et problem, at indberetningen vedrørende elever i den tidligere vidtgående specialundervisning blev foretaget af amterne, mens de øvrige specialundervisningselever blev registreret af den enkelte skole.

UNI-C gør opmærksom på, at der er usikkerhed om disse tal. UNI-C, Danmarks Statistik og Undervisningsministeriet arbejder på at kunne kvalificere tallene, ligesom der via dokumentationsprojektet på folkeskoleområdet er taget initiativ til at indsamle valide oplysninger på dette område. Endvidere vil analysen af specialundervisningsområdet, jf. kommuneaftalen for 2009, belyse mulighederne for en mere valid statistik for folkeskolens specialundervisning. Udviklingsrådene har i lighed med 2008 ikke indsamlet data for specialundervisningen.

3.2.2. Økonomi for folkeskolens specialundervisning

Sammenligning før og efter kommunalreformen vanskelig-gøres på dette område af, at den vidtgående specialundervisning før kommunalreformen havde en særlig regnskabsfunktion, mens udgifterne efter reformen er fordelt på flere funktioner. Det tilføjes, at specialundervisning, der gives på de almindelige folkeskoler, ikke kan udgiftsopgøres særskilt.¹

Følgende sammenligning kan opstilles for den specialundervisning, der gives for folkeskoleelever uden for de almindelige folkeskoler, idet 2006-beløbet er amternes budgetterede udgifter til vidtgående specialundervisning, mens tallene for 2007 – 2010 er kommunernes budgetterede udgifter i alt til specialundervisning i regionale tilbud og til særlige kommunale specialundervisningsinstitutioner:

¹ Et særligt problem er knyttet til de enkeltintegrerede elever samt elever i specialklasser, der var henvist til amtsligt tilbud, men som efter aftale med den henvisende kommune forblev i den kommunale folkeskole mod konkret betaling fra amtet. Udgifterne hertil kunne således identificeres og indgik i de samlede udgifter til vidtgående specialundervisning, men efter kommunalreformen kan udgifterne ikke længere udskilles fra den ordinære folkeskoleundervisning og indgår derfor i de samlede udgifter til almindelige folkeskoler. Et andet sammenligningsproblem er, at dele af den almindelige kommunale specialundervisning før 1. januar 2007 indgik i udgifterne til almindelige folkeskoler, men efter reformen er der oprettet en ny regnskabsfunktion for kommunale specialundervisningsskoler, og her vil en del af disse udgifter blive konteret.

Kommunernes budgetterede udgifter til regionale tilbud og specialskoler i mio. kr.

	2006	2007	2008	2009	Stigning 2006 – 2010
Udgiften i mio. kr. 2010 pl	3.813,1	4.160,5	4.307,8	4.699,9	38,6 pct.

Udgifterne til den undervisning, der gives til enkeltintegrerede elever i den overvejende del af undervisningstiden og i specialklasser på almindelige folkeskoler er ikke inkluderet i disse tal.

3.2.3. Klagesager vedrørende folkeskolens specialundervisning

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning behandler klager om elever, der har behov for undervisning i specialskoler og specialklasser eller behov for støtte i den overvejende del af undervisningstiden. I 2009 modtog klagenævnet i alt 496 klager over den specialundervisning, der finder sted i folkeskolen. Klagenævnet afsluttede 570 sager, og ud af disse realitetsbehandlede klagenævnet 298 folkeskolesager i 2009. Det skal bemærkes, at der er en mindre stigning i det antal af klager, hvor klagenævnet har omgjort kommunens afgørelse. I 2007 var der tale om 67 pct. af de realitetsbehandlede klager, i 2008 var det 43 pct. og i 2009 var det 55 pct.

I 63 pct. af de realitetsbehandlede sager blev der påpeget mangler i forhold til at begrunde en afgørelse jf. forvaltningsloven, og klagenævnet har i ca. 20 pct. af sagerne kritiseret, at den kommunale afgørelse slet ikke var ledsaget af en korrekt

begrundelse. Udviklingen i klagesager vedrørende folkeskolens specialundervisning fremgår af tabel 4.3. i bilag 1 (ikke optrykt her).

3.2.4. Særligt tema

Udviklingsrådene har i 2009 skullet have særlig fokus på følgende temaer:

- De regionale institutioners fremtidige rolle, herunder hvilke udviklingsperspektiver der er for de regionale institutioner i relation til udvikling af undervisningstilbuddene i kommunerne
- Samarbejdet mellem PPR og de børnepsykiatriske afdelinger i relation til formidling af viden og koordinering af indsats og støtte
- Erfaringer med inklusionsforsøg i kommunerne, særligt i relation til fastholdelse af specialviden og kompetencer
- Udviklingen af specialiserede tilbud til ordblinde elever i folkeskolen, herunder oprettelse af for eksempel læseklasser samt lærernes kompetencer og specialviden om blandt andet it i forhold til ordblinde elever

De regionale institutioners fremtidige rolle

Ifølge udviklingsrådene er det vigtigt at bevare de regionale tilbud. Regionerne forventer dog et mindre behov, begrundet i øget inklusion og ønsket om, at tilbuddene er tættere på bo-pælen. De regionale tilbud skal dække tilbud med høj kompleksitet og lav hyppighed. Det vil sige højt specialiserede tilbud til børn og unge med flere funktionsnedsættelser, gennemgribende udviklingsforstyrrelser og sjældne syndromer. Det fordrer et tilpas befolkningsgrundlag for at fastholde og udvikle faglige og økonomiske bæredygtige tilbud.

Det fremhæves, at de regionale institutioners viden skal fastholdes og udvikles, og at ekspertise skal udvikles i tæt samspil med undervisningstilbuddene. Der er endvidere behov for udvikling af teknisk og pædagogisk bistand til kommunerne, for eksempel til afprøvning og udlån af tekniske hjælpemidler, længevarende rådgivning og vejledning om tekniske og pædagogiske løsninger for børn med høretab.

Et udviklingsråd foreslår, at de regionale institutioner enten lukkes eller overtages af kommunerne, og der opfordres til en national kapacitetstilpasning.

Samarbejdet mellem PPR og de børnepsykiatriske afdelinger

Nogle af udviklingsrådene fremhæver, at samarbejdet mellem PPR og de børnepsykiatriske afdelinger med fordel kan intensiveres. Et tæt samarbejde mellem PPR og de børnepsykiatriske afdelinger kan give mulighed for at forberede den rigtige indsats og udvikle mere fleksible behandlingsforløb. Der nævnes også mulighed for at udvikle fælles uddannelsesforløb for medarbejderne. Samtidig anføres det, at de børnepsykiatriske afdelinger ikke har ressourcer til en konsultativ indsats i forhold til kommunernes PPR funktioner.

Et udviklingsråd fremhæver, at den hastigt tiltagende diagnosticering øger presset på ekskluderende tilbud. Diagnoserne og konkrete anbefalinger fra både de børnepsykiatriske afdelinger og privatpraktiserende børnepsykiatere om bestemte undervisningstilbud skaber forventninger hos forældrene i retning af en specialiseret indsats. Flere udviklingsråd redegør for, at der er lange ventetider til de børnepsykiatriske afdelinger. Nogle steder op til flere år, hvilket også øger presset på PPR kontorerne.

Forsøg med inklusion

Samtlige udviklingsråd redegør for, at der arbejdes med inklusion og inklusionsforsøg i kommunerne. Målgruppen er primært børn med autisme-spektrum-forstyrrelser og generelle indlæringsvanskeligheder, men børn med adfærds-kontakt- og trivselsproblemer (AKT) nævnes også.

Et udviklingsråd fremhæver, at det målrettede arbejde med inklusion gennem øget decentralisering af midler til skolerne kan være med til at fastholde elever, der burde være henvist til en specialske i de almindelige folkeskoleklasser.

Udviklingen af specialiserede tilbud til ordblinde

Hovedparten af udviklingsrådene beskriver den særlige indsats over for ordblinde. Indsatsen omfatter primært læseklasser, læsekurser, anvendelse af særlige programmer som VAKS, CDORD og lignende samt anvendelse af it-rygsæk. Nogle kommuner peger på, at der mangler tilstrækkelige it-kompetencer hos lærerne til at støtte børn med it-rygsæk.

Et udviklingsråd redegør for, at en kommune screener alle elever i 2. klasse, og at elever med særlige behov i 3. klasse får 20 lektioner i kommunens læsecenter. Ordblinde elever tilbydes særlige kursusforløb på 6 – 8 uger én gang årligt. Et ud-

viklingsråd fremhæver samarbejdet med Center for Praksis-funderet Viden om Læsning, der sikrer et højt specialiseret fagligt miljø.

3.3. Udviklingen for specialundervisning for voksne

Det er vurderingen i de regionale udviklingsråd, at kommunernes tilbud om specialundervisning for voksne ikke har ændret sig nævneværdigt siden 2007. Der foreligger ikke oplysninger om, at der er gennemført større ændringer inden for området. Hovedparten af kommunerne tilbyder specialundervisning for voksne i samarbejde med andre kommuner, eventuelt kombineret med tilbud i egen kommune.

3.3.1. Statistik vedrørende specialundervisning for voksne

Den seneste landsdækkende opgørelse af deltagerantallet i specialundervisning for voksne blev foretaget ved amternes kortlægning af området i 2005, hvor amterne oplyste, at der i 2004 var ca. 113.000 deltagere, heraf ca. 57 pct. med hørevanskeligheder, ca. 13 pct. med synsvanskeligheder og ca. 8 pct. med tale-, stemme- og sprogvanskeligheder. Der foreligger ikke senere opgørelser. Det har været forsøgt at udarbejde en landsdækkende statistik for området, men der har af forskellige grunde vist sig store vanskeligheder med at få indberettet anvendelige og valide statistiske oplysninger. Nedenstående tal er indsamlet af de respektive udviklingsråd.

I Region Hovedstaden er deltagerantallet i tilbud til voksne med læse- og stavevanskeligheder, med bevægelsesvanskeligheder, med hørevanskeligheder og med udviklingsforstyrrelser faldet med ca. 33 pct. i 2009. Deltagere med synsvanskeligheder og sindslidelser er faldet med ca. 50 pct., og deltagere med generelle vanskeligheder og inden for kategorien «andet» er faldet med omkring 66 pct. Samlet set er der fra skoleåret 2008/2009 til skoleåret 2009/2010 sket et fald i antallet af borgere, som deltog i specialundervisning, på 30 pct.

I Region Sjælland er antallet af deltagere, der modtager specialundervisning for voksne, stagneret fra 2008 til 2009. Der er sket en stigning i antallet af tilbud vedrørende læse- og stavevanskeligheder, bevægelsesvanskeligheder, hørevanskeligheder, sent erhvervet hjerneskadet og andet, og et fald i deltagere med synsvanskeligheder, tale-, stemme- og sprogvanskeligheder og sindslidende.

I Region Syddanmark er de største målgrupper sent erhvervet hjerneskadede, voksne med generelle vanskeligheder og sindslidende samt voksne med læse- og stavevanskeligheder. Antallet af voksne med læse- og stavevanskeligheder er faldet med en fjerdedel, hvorimod sindslidende er steget med 14 pct.

Udviklingsrådet i Region Midtjylland oplyser, at det i forbindelse med sidste års redegørelse blev antydnet, at behovet for specialundervisning af voksne var let stigende. På trods af usikkerhed om indberetningerne, vurderer udviklingsrådet, at antallet af voksne i et specialundervisningstilbud samlet set er steget markant. Der er især tale om en stigning af deltagere med hørevanskeligheder, men også antallet af deltagere med synsvanskeligheder, tale-, stemme- og sprogvanskeligheder og sent erhvervet hjerneskadet er steget.

Udviklingsrådet i Region Nordjylland er ikke bekendt med, at der i 2009 er en valid statistik på området.

UNI-C, Statistik & Analyse, forventes medio 2011 at kunne offentliggøre en statistik med oplysninger om antal deltagere og om tidsforbrug i 2010.

3.3.2. Ventetider til specialundervisning for voksne

Hovedparten af kommunerne melder ikke om nævneværdig ventetid, og det er udviklingsrådenes samlede vurdering, at ventetid på området for specialundervisning for voksne ikke udgør et stort problem.

I de tilfælde, hvor der har været ventetid, har det som oftest været på grund af problemer med holddannelse. Det er især gruppen af borgere med erhvervet hjerneskade, hørevanskeligheder, synsvanskeligheder og stemme- og sprogsvanskeligheder, der har oplevet en kortere ventetid, som dog vurderes til ikke at have givet problemer.

3.3.3. Økonomi for specialundervisning for voksne

Før kommunalreformen indgik specialundervisning for voksne i en samlet økonomisk opgørelse, der også omfattede specialpædagogisk bistand til småbørn. Efter reformen er udgifter til voksenspecialundervisning optaget på en særskilt regnskabsfunktion, men herudover er ordblindeundervisning og tilbud under hospitalsophold overført til henholdsvis staten og regionerne og indgår derfor ikke længere under denne funktion. Beløbene til disse to områder blev ved bloktilskudsopgørelsen i forbindelse med kommunalreformen skønnet til knap 80 mio. kr. Følgende sammenligning kan opgøres, hvor der tages højde for disse ændringer:

Kommunernes budgetterede udgifter til specialundervisning til voksne i mio. kr.

	2006	2007	2008	2009	2010	Stigning 2006 – 2010
Udgifter i mio. kr. (2010-prisniveau)	900,5	625,3	760,0	704,3	614,8	-31,7 pct.

Det angivne beløb for 2006 er de i forbindelse med kommunalreformen opgjorte amtslige udgifter til specialundervisning for voksne, der blev overført til kommunerne. For 2007-2010 er der tale om budgettal.

Et særligt sammenligningsproblem er den nye ungdomsuddannelse for unge med særlige behov fra august 2007, idet kommunernes udgifter hertil i 2007 og 2008 kan være koncentreret flere forskellige steder i det kommunale regnskabssystem. Den vækst, der kan konstateres fra 2007 til 2008, må i høj grad antages at skyldes netop den nye uddannelse, men kan også skyldes ændret konteringsmæssig praksis i forbindelse med kommunernes overtagelse af opgaven, hvilket formentlig også er baggrunden for det store udgiftsfald fra 2006 til 2007. Udgiftsreduktionen fra 2008 til 2010 må antages at hænge sammen med den nye ungdomsuddannelse, jf. nedenfor under pkt. 3.4.5. Økonomi for ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov.

3.3.4. Klagesager vedrørende specialundervisning for voksne

Klagenævnet har i 2009 modtaget 32 klagesager og afsluttet behandlingen af 29 klager vedrørende specialundervisning for voksne, heraf er 23 klager realitetsbehandlet. Klagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i sådanne sager og kan træffe afgørelse om enten at hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen som følge af væsentlige sagsbehandlingsfejl eller at opretholde kommunens afgørelse. Der blev ikke behandlet nogen voksensager i 2007. Udviklingen i klagesager vedrørende specialundervisning for voksne fremgår af tabel 4.4. i bilag 1 (ikke optrykt her).

3.4. Udviklingen for ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov

Udviklingsrådene oplyser, at kommunerne generelt vurderer, at tilbuddet i ungdomsuddannelse for unge med særlige be-

hov fungerer godt. Ungdomsuddannelsen giver de unge kompetencer til et bedre voksenliv og giver dem gode muligheder for at opbygge netværk. Udviklingsrådene vurderer, at den samlede tilgang til ungdomsuddannelsen fortsat vil være stigende.

Der er kommet mere fokus uddannelsen blandt kommunernes vejledere, og de unge og deres pårørende tilkendegiver, at de oplever tilbuddet som positivt. En del kommuner kritiserer mulighederne for forsøgelse under ungdomsuddannelsen, og at det er en administrativ udfordring, at tilbuddet er omfattet af tre lovgivninger, når uddannelsesplanen skal planlægges.

Kommunerne anvender generelt andre kommuners tilbud, når den individuelle uddannelsesplan skal tilrettelægges. Undersøgelser i redegørelserne fra udviklingsrådene viser, at hovedbegrundelserne for at visitere til en anden kommune er, at den unges bopælskommune ikke har det rette tilbud, eller at den anden kommune har et mere specialiseret tilbud. Desuden fremhæves forældrenes og den unges ønsker som væsentlige i udvælgelsen af uddannelsessted. Samtidig har mange kommuner udviklet egne tilbud til unge, der deltager i ungdomsuddannelsen. Redegørelserne fra udviklingsrådene viser, at viften af tilbud til de unge stadig er under udvikling.

3.4.1. Elevtallet på ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov

Ifølge redegørelserne fra udviklingsrådene var der ved indgangen til skoleåret 2009/2010 i alt registreret 2.847 elever på ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov.

Antal elever på ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov ved skoleårets start.

Skoleår/region	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland	Samlet
2007/2008	250	129	127	120	63	689
2008/2009	532	190	476	313	198	1.709
2009/2010	746	457	704	600	340	2.847

Elevtallene kan sammenholdes med forventningerne ved vedtagelsen af loven. I bemærkningerne til lovforslaget er det beskrevet, at ca. 2,3 pct. af en ungdomsårgang svarende til 1.364 pr. årgang forventes at være i målgruppen for ungdomsuddannelsen. Det vil sige, at når den 3-årige uddannelse er fuld indfaset skulle der være 4.092 elever i gang med ungdomsuddannelsen.

3.4.2. Henvisningsårsager.

Fire af redegørelserne søger endvidere, at give et overblik over, hvilke typer af funktionsnedsættelser, der ligger til grund for henvisningsårsagerne til ungdomsuddannelsen.

Den største gruppe i ungdomsuddannelsen er unge med generelle indlæringsvanskeligheder (unge med udviklingshæmning, sent udviklede m.m.). I en redegørelse udgør denne gruppe 28 pct. af deltagergruppen. I de tre andre redegørelser udgør gruppen over 50 pct. af deltagergruppen. Den næststørste gruppe er unge med udviklingsforstyrrelser (unge med autisme, ADHD m.m.). Denne gruppe udgør mellem 23 pct. og 33 pct. Den tredjestørste gruppe er unge med psykiske vanskeligheder, som udgør under 20 pct. i alle fire redegørelser. Den resterende gruppe er unge med socialt og miljøbetingede vanskeligheder, hørevanskeligheder, synsvanskeligheder, bevægelsesvanskeligheder.

UNI-C, Statistik og Analyse har pr. 28. februar 2009 indsamlet data om henvisningsårsagerne til ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. Fordelingen i forhold til forskellige typer af funktionsnedsættelser og udviklingen i forhold til disse kan ses i tabel 4.5. i bilag 1 (ikke optrykt her).

3.4.3. Indholdet i ungdomsuddannelserne.

Det fremgår af de fem redegørelser, at kommunerne i høj grad anvender undervisningstilbud i andre kommuner, når ungdomsuddannelsen skal tilrettelægges. Meget ofte er der tale om døgntilbud. I den forbindelse er det en gennemgående konklusion, at hovedbegrundelserne for at visitere til en anden kommune er, at den unges bopælskommune ikke har det rette tilbud, eller at den anden kommune har et mere specialiseret tilbud. Desuden fremhæves forældrenes og den unges ønsker som væsentlig i udvælgelsen af uddannelsessted.

Samtidig har mange kommuner udviklet egne specifikke tilbud, der kan indgå i en ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. Der er tale om tilbud med forskellige typer af undervisning og aktiviteter, som også indeholder muligheder for, at de unge kan etablere sociale netværk.

Til praktikforløbene i uddannelsesplanerne anvendes beskæftigelses- og dagtilbud for voksne, revalideringsinstitutioner, andre offentlige institutioner og private virksomheder.

UNI-C, Statistik og Analyse har indsamlet data om elevers fordeling på institutionstyper, der kan ses i tabel 4.6. i bilag 1 (ikke optrykt her).

3.4.4. Forsørgelse under uddannelsesforløbet.

I redegørelserne gengives en række forskellige oversigter med oplysninger om forsørgelsesgrundlag for de unge på ungdomsuddannelsen. Det er imidlertid ikke muligt på baggrund af redegørelserne at opstille en tabel med sammenlignelige og valide statistiske oplysninger om forsørgelsesgrundlaget for de unge på ungdomsuddannelsen hos kommunerne i de fire regioner.

Redegørelserne fra Region Sjælland og Region Midtjylland peger på, at der bør indføres en forsørgelses-ordning i ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov. Når forsørgelsesgrundlaget er kontanthjælp, kan unge, som har en privat opsparing, risikere at skulle bruge denne opsparing, inden de kan modtage kontanthjælpen.

I undervisningsministerens redegørelse til Folketingets Uddannelsesudvalg om den løbende evaluering af ungdomsuddannelse for unge med særlige behov – 2008/2009, der blev fremsendt i oktober 2009, fremgår oplysninger om forsørgelsesgrundlaget for de unge på ungdomsuddannelsen. Fordelingen på forsørgelsesgrundlag fremgår af tabel 4.7. i bilag 1 (ikke optrykt her).

3.4.5. Økonomi for ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov

Ungdomsuddannelsen blev igangsat pr. 1. august 2007. Samlet er det lagt til grund, at udgifterne til ungdomsuddannelse for unge med særlige behov vil beløbe sig til 659 mio. kr. (2006 p/1). Med lovens vedtagelse fik kommunerne på bloktilskuddet overført 30 mio. kr. i 2007 og 72 mio. kr. årligt (2006 p/1) fra og med 2008 til løsning af opgaverne. I 2008 blev det kommunale bloktilskud tilført yderligere 150 mio. kr. årligt til gennemførelse af uddannelsen. De øvrige midler til løsning af opgaverne kommer fra de ressourcer, som kommunerne har fået overført fra amterne i forbindelse med kommunalreformen, og som amterne anvendte til at løse tilsvarende opgaver for målgruppen, herunder ungdomstilbud i henhold til lov om specialundervisning for voksne.

I efteråret 2007 blev der oprettet en ny budget- og regnskabsfunktion for ungdomsuddannelsen i den kommunale kontoplan, men ændringen er gennemført så sent, at anvendelsen først kan forventes udmøntet ved regnskabskonteringen for 2008 og først fra 2009 i kommunernes budgettering, jf. tabellen herunder, der viser kommunernes budgettal for ungdomsuddannelsen.

Kommunernes budgetterede udgifter til ungdomsuddannelse for unge med særlige behov i mio. kr.

	2007	2008	2009	2010
Udgifter i mio. kr. (2010-prisniveau)	0,0	10,9	337,3	584,6

3.4.6. Klagesager vedrørende ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning afsluttede i 2009 81 ungdomssager, hvoraf 53 blev realitetsbehandlet. De øvrige sager blev enten genoptaget af kommunen eller afvist af klagenævnet. Udviklingen i antallet af klagesager vedrørende ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov fremgår af tabel 4.8. i bilag 1 (ikke optrykt her).

37 af de afsluttede ungdomssager vedrørte klager over afslag på ungdomsuddannelse efter lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov og 36 sager vedrørte klager over indholdet af ungdomsuddannelsen. I otte af de afsluttede sager var klageårsagen en anden. I 21 tilfælde genoptog kommunen sagen og opnåede enighed med klageren, svarende til ca. 26 % af alle afsluttede sager.

Klagenævnet har en ved del klager over indholdet af ungdomsuddannelsen taget stilling til, om de enkelte dele af den tilbudte ungdomsuddannelse tilgodeser den unges behov. Ungdomsuddannelsen skal planlægges individuelt ud fra den unges forudsætninger, behov og interesser. Det er således som udgangspunkt ikke nok kun at henvise den unge til en bestemt institution eller et færdigt/rettetlagt uddannelsesforløb. Dette betyder dog ikke, at den unges og forældrenes ønsker til et bestemt uddannelsessted i alle tilfælde skal følges.

3.5. Samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd

Ligesom i forbindelse med redegørelsen for 2008 vurderer langt størstedelen af kommunerne og regionerne, at samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd er velfungerende. Hovedparten af samarbejdet fastlægges i rammeaftalerne. Rammeaftalerne dækker dele af socialområdet og specialundervisningsområdet. Det fremgår af udviklingsrådenes redegørelser, at samarbejdet mellem kommuner og regioner også finder sted via netværksorganisationer, koordineringsgrupper og faglige fora.

I forbindelse med arbejdet med rammeaftalerne nævner flere regioner en række udfordringer:

- Rammeaftalekonstruktionen giver ikke det fornødne planlægningsgrundlag, hvilket gør det vanskeligt at følge udviklingen og iværksætte de nødvendige initiativer.
- Kommunernes ret til at hjemtage tilbud betyder, at regionerne har svære driftsvilkår, og at det er vanskeligt at udvikle tilbuddenes faglige og fysiske rammer.
- Kommunernes indmeldte behov svarer ikke altid til den faktiske efterspørgsel, hvilket øger risikoen for over- eller underkapacitet på de forskellige tilbud.
- Fristen for indgåelse af rammeaftale falder sammen med godkendelse af de kommunale budgetter, hvilket vanskeliggør drøftelser af tilbuddenes økonomi.

Enkelte kommuner beskriver arbejdet med rammeaftalerne som ressourcekrævende. Udviklingsrådet i Region Midtjylland anbefaler, at Danske Regioner og KL sammen med Socialministeriet overvejer rammeaftalesystemets fremtid.

Region Nordjylland vurderer, at de regler og vilkår, som kommunerne har i forhold til bl.a. løbende overtagelsesmuligheder og de usmidige vilkår for omlægning, udbygninger og kapacitetstilpasninger af regionalt drevne tilbud, er en hindring i forhold til regionens mulighed for en rationel til-

rettelæggelse af egne tilbud. Den korte tidshorizont i forbindelse med, at rammeaftalerne aftales for ét år ad gangen, er problematisk i forhold til, at det medfører en kort kapacitets- og planlægningshorizont. En rammeaftale med et flerårigt perspektiv, som det eksempelvis kendes fra sundhedsaftalerne, vil være mere optimalt. Rammeaftalekonstruktionen vurderes fortsat at indebære en lang række begrænsninger. Særligt manglende smidighed, for kort planlægningshorizont og overblik over det sociale område og specialundervisningsområdet fremhæves.

Region Midtjylland fremhæver, at i forbindelse med en samlet vurdering af rammeaftalerne bør følgende indgå: Kommunernes faktiske efterspørgsel kontra tidligere udmeldinger herom, spørgsmålet om hvilke tilbud, der skal være omfattet af rammeaftalen, tidspunktet for rammeaftalens indgåelse, rammeaftalens et-årige tidshorizont, efterspørgslen fra kommuner uden for regionen samt kommunernes mulighed for løbende at overtage tilbud.

Region Hovedstaden nævner, at styring af kapaciteten på kommunikationscentrene er en særlig udfordring, da kommunernes opgørelse af den forventede efterspørgsel er for upræcis. Det synes ifølge regionen som om kommunerne i stigende grad selv etablerer tilbud til målgruppen. Om selve rammeaftalekonstruktionen påpeger regionen, at rammeaftalen generelt ikke er det styrings- og planlægningsværktøj, som det var hensigten, hvilket vanskeliggør muligheden for at følge udviklingen og sikre iværksættelse af de nødvendige initiativer rettidigt.

3.6. Kommunernes samarbejde med VISO

På specialundervisningsområdet kan VISO bistå kommuner, borgere og kommunale, regionale og private tilbud med vejledende specialrådgivning. VISOs bistand vil således oftest have form af rådgivning, supervision og vejledning, men kan også omfatte afdæknings- eller udredningsopgaver. Det er altid kommunen, der afgør om, og i hvilket omfang VISOs rådgivning og/eller udredning skal følges.

Udviklingsrådene har i deres redegørelser set på antallet af henvendelser til VISO fra kommunerne og på kommunernes vurdering af kvaliteten af VISO's ydelser. Udviklingsrådene har også forsøgt at undersøge, i hvilken udtrækning kommunerne anvender VISO's ydelser i deres sagsbehandling, men kommunernes svar på spørgsmålet vurderes ikke at være dækkende.

I alle regioner ligger antallet af henvendelser til VISO på specialundervisningsområdet langt under antallet af henvendelser på det sociale område. I én region er antallet af henvendelse faldet, i en anden region er antallet af henvendelser steget. Det er ikke muligt at sige noget om udviklingstenden- sen i de øvrige regioner. Af VISO's årsrapport fremgår, at det samlede antal henvendelser til VISO inden for specialundervisningsområdet er steget fra 393 i 2008 til 468 i 2009. I 2009 kom 300 af disse henvendelser fra kommunerne og fra PPR.

I fire regioner betegner langt hovedparten af kommunerne kvaliteten af VISO's rådgivning som god eller meget god. I én region finder ca. halvdelen af kommunerne hjælpen god eller rigtig god, mens den anden halvdel svarer »Ved ikke«.

3.7. Vurdering af de forpligtende kommunale samarbejder

I forbindelse med kommunalreformen vedtog Folketinget lov nr. 541 af 24. juni 2005, nu afløst af lovbekendtgørelse nr. 50 af 15. januar 2010, om forpligtende kommunale samarbejder. Ordningen omfatter mindre kommuner, der ikke blev sammenlagt i forbindelse med kommunalreformen, og som er særligt udpeget af den daværende indenrigs- og socialminister til at indgå i ordningen. Loven fastlægger, hvilke områder, kommunerne skal samarbejde om. Dragør, Vallensbæk, Fanø, Langeland, Læsø, Samsø og Ærø kommuner har forpligtende samarbejder på specialundervisningsområdet.

Det overordnede indtryk af udviklingsrådenes redegørelser er, at aftaler om forpligtende samarbejde fungerer godt. Et udviklingsråd peger på en særlig udfordring, da en kommune ønsker at løse flere opgaver selv af hensyn til at sikre en mere helhedsorienteret opgaveløsning.

Hermed slutter redegørelsen.
