

Organisering af skole- og specialundervisningsområdet



Inspirationshæfte 1

Thyge Tegtmejer, Maja Corydon, Thomas Thyrring Engsig,
Laura Mørk Emtoft, Sandra Bruus Ørtoft og Mette Molbæk



VIVE

Inspiration til skolernes arbejde med at videreudvikle inkluderende læringsmiljøer

I mange skoler og kommuner landet over er man i gang med et arbejde med at udvikle praksisser og organiseringer, som kan skabe bedre deltagelsesmuligheder for flere. Dette hæfte er et ud af fem inspirationshæfter, som VIVE har udarbejdet i samarbejde med UCN, Absalon og VIA. Ambitionen med hæfterne er at bidrage med konkrete bud på pædagogiske og didaktiske veje at gå i arbejdet med at udvikle inkluderende praksis på skolerne. Derudover er det også hæfternes formål at give inspiration og input til det ledelsesmæssige og organisatoriske arbejde med at skabe gode rammer for udvikling af skolemiljøer, der i højere grad imødekommer elevernes forskellige behov og kan skabe deltagelsesmuligheder for flere. Hæfterne tager afsæt i en række af skolebesøg, dialogmøder og interviews med lærere, pædagoger, skoleledere og faglige eksperter og trækker desuden på en litteraturundersøgelse, hvilket beskrives nærmere på sidste side i afsnittet "Om inspirationshæfterne".

Hæfterne har forskelligt fokus:

- Organisering af skole- og specialundervisningsområdet
- Klasseledelse og stilladsering
- Social deltagelse i skolens fællesskaber
- Klassekultur, konflikter og tryghed i skolen
- Motivation, koncentration og faglig deltagelse.

De arbejdsmåder og tilgange, som udfoldes i hæfterne, skal ikke opfattes som en udtømmende liste, men er tænkt som inspiration og input til videre refleksion og udvikling af arbejdet på skoler og i kommuner. Alle hæfter kan frit printes og distribueres.

Inspirationshæfte 1

Inspirationsmateriale til ledelse og forvaltning i forhold til en bedre organisering og tilpasning af skolemiljøet for elever med behov for støtte.

Dette inspirationshæfte er målrettet kommunale skoleforvaltninger og skoleledelser. Det har til formål at rejse en række spørgsmål til refleksion i forhold til, hvordan man kan organisere skoleområdet på en måde, så alment skolerne over tid får bedre mulighed for at yde støtte til elever, som får behov for det. I Danmark er det en central skolepolitisk målsætning, at børn og unge med behov for støtte skal kunne modtage denne støtte som en del af deres almene skolegang. Imidlertid er der et stigende antal elever, som får behov for støtte, og stadig flere elever segregeres til specialundervisningstilbud uden for den almindelige folkeskole. For at vende denne udvikling er det centralt at opbygge større kapacitet på alment skoleområdet, så det i højere grad bliver muligt at imødekomme elevernes forskelligartede behov inden for skolens rammer. Hæftet her præsenterer indledningsvist et syn på børnene samt en pædagogisk analysemodel. Herefter følger seks udvalgte temaer, som udfoldes gennem nedslag i en række undersøgelser, samt en række refleksionsspørgsmål til overvejelse.

Indhold

- 4** Et kontekstfokuseret syn på børnene
- 5** Kompetencer og samarbejde i forhold til arbejdet med imødekommelse af støttebehov
- 7** Kommunens organisering af specialundervisning på skole- og specialundervisningsområdet
- 9** Forståelsen af særlige behov i kommunens tilbudsvifte
- 11** Visitationsprocedurer
- 13** Økonomistyring på skole- og specialundervisningsområdet
- 15** PPR og øvrige understøttende funktioner

Oversigt over de fem hæfter



Inspirationshæfte 1

Organisering af skole- og specialundervisningsområdet.



Inspirationshæfte 2

Klasseledelse og stilladsering.



Inspirationshæfte 3

Social deltagelse i skolens fællesskaber.



Inspirationshæfte 4

Klassekultur, konflikter og tryghed i skolen.



Inspirationshæfte 5

Motivation, koncentration og faglig deltagelse.

Et kontekstfokuseret syn på børnene

I dette inspirationsmateriale arbejdes ud fra en kontekstfokuseret forståelse af udfordringer i skolen og ud fra et syn på børnene, hvor eventuelle vanskeligheder forstås i relation til den specifikke kontekst, som de udspiller sig i. Dette indebærer at tage højde for de sociale og organisatoriske faktorer, der påvirker og giver bestemte vilkår for elevernes handlinger og udvikling. Det kan fx dreje sig om de sociale relationer i børnegruppen eller om faktorer som indeklima, støjniveau og indretningen af klasselokalet. Disse faktorer spiller en væsentlig rolle og kan være med til at opretholde uhensigtsmæssige handlemåder. Det betyder ikke, at individuelle forhold hos den enkelte elev ikke skal tages i betragtning og adresseres i arbejdsformerne, men disse forhold skal altid analyseres inden for rammen af de sociale og organisatoriske forhold. Her spiller elevens familie og familiesituation ligeledes en afgørende rolle.

Øje for samspil mellem elev og skolemiljø

Med afsæt i et kontekstfokuseret syn på børnene kan mistrivsel, udfordrende

adfærd og barrierer for deltagelse i skolens faglige og sociale fællesskaber anskues som tegn på forskellige former for misforhold mellem eleven og den måde, som skolemiljøet er indrettet og organiseret på. Dette blik på eleven og miljøet i bred forstand kan anlægges, både når man skal forstå en problemstilling, og når man skal arbejde med konkrete indsatser. Det centrale spørgsmål bliver, om skolemiljøet matcher elevens/elevernes behov og forudsætninger, samt hvilke tiltag og tilpasninger af miljøet der skal til for at opnå et bedre match. Denne proces fordrer, at teamet løbende arbejder med fælles analyser og diskussioner af både problemforståelse og fælles praksis. Langt de fleste af de udfordringer, man som team kan stå med i skolen, handler således både om en eller flere bestemte elever og om den kontekst, som eleverne indgår i. Også for forvaltningen, ledelsen og det politiske niveau er synet på børnene en grundsten i arbejdet med udviklingen af området, så der kan skabes bedre deltagelsesmuligheder for flere børn og unge i almenskolen.



Et kontekstfokuseret syn på børnene har blik for forholdet mellem elevens behov og den måde, som skolemiljøet er indrettet på.



Kompetencer og samarbejde i forhold til arbejdet med imødekommelse af støttebehov



Refleksionsspørgsmål til kommunal forvaltning

Har vi i vores kommune blandt lærere, pædagoger og skoleledere de rette pædagogiske og didaktiske kompetencer til at arbejde med at imødekomme elevers støttebehov?

Refleksionsspørgsmål til skoleledelsen

Har vi på vores skole de rette kompetencer til at arbejde med at imødekomme elevernes støttebehov? Hvis der er tale om, at nogle medarbejdere har kompetencerne, bruger vi så disse medarbejders tid bedst muligt?

Behov for specialpædagogiske kompetencer i almenskolen

Hvis man som skoleledelse eller kommunalt skolevæsen ønsker, at almenskolens medarbejdere i højere grad end hidtil skal kunne imødekomme elevers behov for støtte, er det vigtigt at undersøge, om de for indeværende har de rette kompetencer til dette og er klædt godt på til opgaven. Specialpædagogik og arbejdet med at tilpasse læringsmiljøet til forskellige elevers særlige behov for støtte er ikke noget, der uden videre kan forventes af alle medarbejdere.

En række undersøgelser har gennem årene således peget på, at cirka halvdelen af lærerne i almenskolen kun i begrænset omfang eller ikke føler sig klædt på til at arbejde med elevers støttebehov. Ligeledes peger undersøgelser på, at en væsentlig andel af lærerne og pædagogerne ikke vurderer, at skolerne for indeværende har de bedste organiseringer til at udføre dette arbejde, hvilket også er af stor betydning (Tegtmejer et al., 2024).

Udvikling af organiseringen i almenskolen

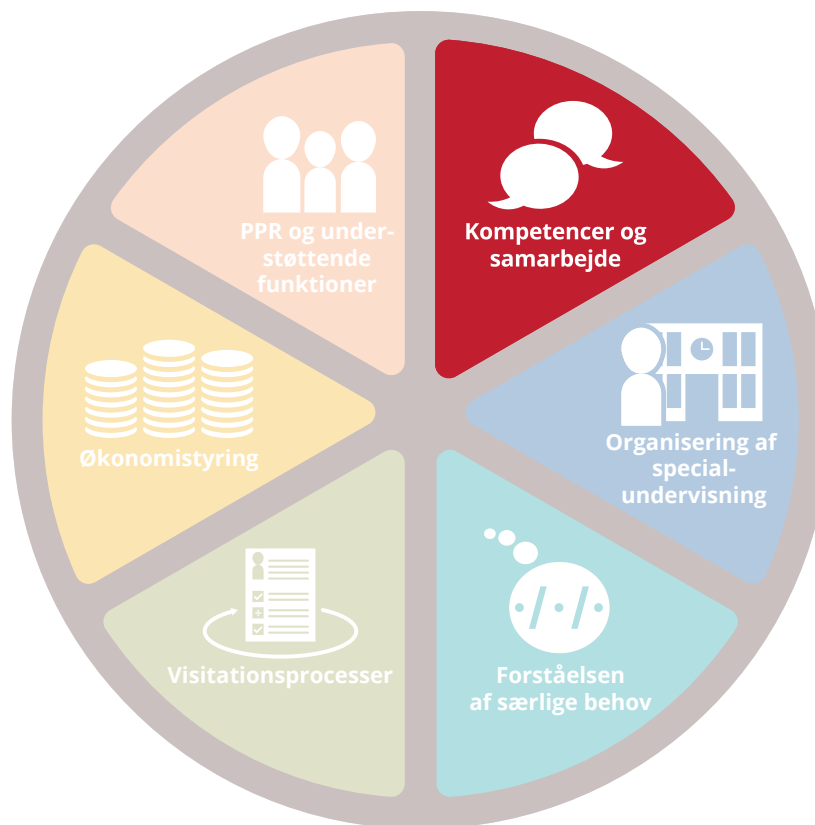
Der kan være et væsentligt behov for at udvikle anderledes organiseringer og indretninger af alment skolerne end i dag, så de rigtige løsninger bedre kan bringes i spil. Vil man gerne løfte kompetencerne, kan vidensdeling gennem fx praktikforløb mellem almen- og specialskoler/-klasser danne grundlag for udvikling på både almenskolen og specialundervisningsområdet. Man kan også overveje modeller, hvor man frikøber en del af arbejdstiden hos medarbejdere i specialundervisningstilbudene, så de kan indgå i alment skolerne teams og være med til at undersøge og handle i forhold til støttebehov og tilpasning af skolemiljøet til en mere sammensat elevgruppe.

Kompetencerne til at arbejde med elevers støttebehov er centrale i forhold til at løfte alment skolens specialpædagogiske kapacitet.



Spørgsmål til overvejelse om kompetencer til at arbejde med elevers støttebehov

- Har medarbejderne på alment skolerne de rette kompetencer, eller er det nødvendigt at styrke disse?
- Findes de specialpædagogiske kompetencer et sted i kommunen – fx på specialundervisningstilbuddene? Gør vi god nok brug af disse kompetencer, eller kan de bringes bedre i spil der, hvor eleverne er i udgangspunktet?
- Har vi god nok understøttelse af skoleledelsernes kompetencer til at vurdere og træffe beslutninger i forhold til at iværksætte tiltag til elever med støttebehov?



Vil du vide mere?

- En undersøgelse af kompetencer blandt alment skolemedarbejdere: Lindeberg, N.H., Tegtmejer, T., Iversen, K., et al. (2022). Kompetencer. I: Lindeberg, N.H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreasen, A.G., Ibsen, J.T., Rangvild, B.S., Bjørnholt, B., Ruge, M. & Ellermann, K.G., *Styring, organisering og faglig praksis: Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand* (s. 150-162). VIVE.
- En undersøgelse af personaleressourcer og specialpædagogiske kompetencer blandt medarbejderne på skoler, som arbejder med mellemformer: Tegtmejer, T., Schoop, S.R. & Andreasen, A.G. (2024). Lærere og pædagoger i mellemformerne: Personaleressourcer og specialpædagogiske kompetencer. I: Tegtmejer, T., Schoop, S.R. & Andreasen, A.G., *Mellemformer: Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner* (s. 71-86). VIVE.



Kommunens organisering af specialundervisning på skole- og specialundervisningsområdet



Refleksionsspørgsmål til kommunal forvaltning

Har vi i vores kommune en organisering på skole- og specialundervisningsområdet, hvor eleverne enten sidder i en almenklasse med lidt eller ingen støtte og tilpasning eller i et højt specialiseret segregeret specialundervisningstilbud?

Refleksionsspørgsmål til skoleledelsen

Hvilke organiseringer har vi brug for på vores skole for at understøtte, at medarbejderne kan arbejde med at imødekomme elevernes forskellige behov?

En tendens til enten-eller-opdeling mellem almen- og specialskole

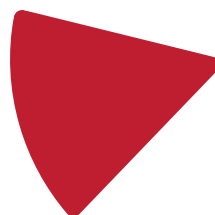
Finansministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, KL m.fl. beskrev allerede i 2010, hvordan det ser ud til at være en bidragende organisatorisk årsag til, at et stigende antal elever bliver flyttet fra almenklasse til specialundervisningstilbud, at mange kommuner har et såkaldt bipolært aktivitetsmønster på skole- og specialundervisningsområdet. Det betyder, at mange kommuner har en hård enten-eller-opdeling med lang afstand mellem de to typer af skoletilbud. Almenskolerne har i et sådant aktivitetsmønster en begrænset kapacitet til at tilpasse sig forskellige elevers særlige behov for støtte. I stedet er støtte- og specialundervisningskapaciteten koncentreret på en række specialundervisningstilbud, som ofte befinder sig på andre matrikler end almenskolerne.

Kommuner med denne organisering har således en kapacitet til at imødekomme elevers støttebehov, men den befinder sig i mange tilfælde organisatorisk et andet sted end der, hvor eleverne i udgangspunktet er. I et sådant system er det en indbygget problemstilling, at det ofte er nødvendigt for eleverne, at de flytter sig til specialtilbudene for at kunne modtage støtte.

Behov for kapacitetsopbygning i almenskolen

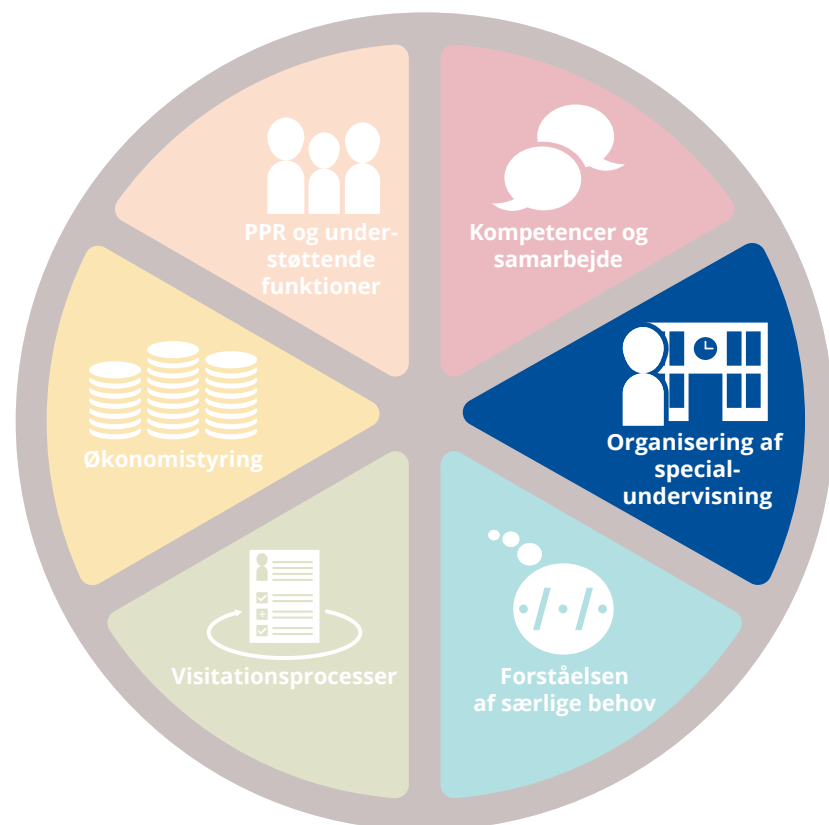
Siden da er der sket meget i mange kommuners skoleorganisering, herunder er flere kommuner begyndt at anvende specialundervisningstilbudene mere fleksibelt samt at udvikle hybrider mellem almen- og specialundervisning. Imidlertid er der også en række kommuner, som stort set har samme grundlæggende organisatoriske setup som dengang med meget langt mellem almenklasse og specialundervisningstilbud. Det gælder både fysisk, fagligt og udgiftsmæssigt.

Hvis man ønsker, at de almene skoler i højere grad skal kunne imødekomme flere elevers støttebehov, er det nødvendigt at forskyde en del af kapaciteten til at arbejde med elevers støttebehov fra de segregerede specialundervisningstilbud til almenskolerne. Det indebærer over tid at opbygge mere kapacitet til at arbejde med elevers støttebehov inden for almenklassen, herunder at dette arbejde tager afsæt i, at det i væsentlig grad er skolekonteksten, som skal tilpasses elevernes forskellige forudsætninger og behov.



Spørgsmål til overvejelse om kommunens organisering

- Hvordan kan vi understøtte, at der udvikles forskellige mellemformer mellem almenundervisning og specialundervisning på skolerne herunder i form af tovoksenordninger og holddannelse?
- Ville det i vores kommune være muligt at bruge nogle af specialundervisningstilbuddene mere fleksibelt, således at nogle elever kunne modtage en del af deres undervisning her frem for enten det hele eller ingenting?
- Ville det være muligt i vores kommune at rykke specialundervisningstilbuddene tættere på eller ind i almenskolerne, så flere af de specialpædagogiske kompetencer derigennem kunne være til stede på almenskolerne?
- Ville det være muligt at udvikle et aktivitetsmønster på tværs af vores skoler og specialundervisningstilbud, sådan at det er de voksne, der flytter sig, og ikke børnene?



Vil du vide mere?

- Om hvordan man kan etablere mellemformer mellem almenundervisning og specialundervisning (se hovedresultater, rapport og indsatsbeskrivelse): VIVE (2024). Mellemformer: Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/mellemformer-qz55blgz/>
- Om arbejdet med strategi, organisering og mål for skoleområdet på kommunalt niveau. Se: Tegtmejer, t., Schoop, S.R. & Andreasen, A.G. (2024). Mellemformer: Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner. VIVE.



Forståelsen af særlige behov i kommunens tilbudsvifte



Refleksionsspørgsmål til kommunal forvaltning

Har vi i vores kommune en individ- og diagnosefokuseret forståelse af særlige behov i vores vifte af støttetilbud?

Refleksionsspørgsmål til skoleledelsen

Har vi på vores skole opdelt vores støttetilbud ud fra børnenes diagnoser? Arbejder vi på vores skole primært med individfokuserede støtteindsatser – i almenklasserne og/eller i mellemformer og specialklasser?

Specialundervisningstilbud opdeles ofte med udgangspunkt i diagnoser

En stor andel af de danske kommuner har opdelt deres række af specialundervisningstilbud på en måde, hvor individuelle psykiatriske diagnoser og diagnoselignende kategorier spiller en gennemgående rolle. Det kan fx bestå i, at man har en specialskole målrettet autismespektrumforstyrrelse, en specialklasserække målrettet ADHD, en specialskole målrettet generelle indlæringsvanskeligheder, en specialskole målrettet socioemotionelle udfordringer osv. Nogle skoler opdeler deres mellemformer eller specialklasser på lignende vis. Psykiatriske diagnoser kan i nogle tilfælde bidrage med vigtig forståelse og viden, men indebærer også en række risici, hvis de i for høj grad danner afsæt i forhold til forståelsen af særlige behov

Ulemper ved diagnoseopdeling

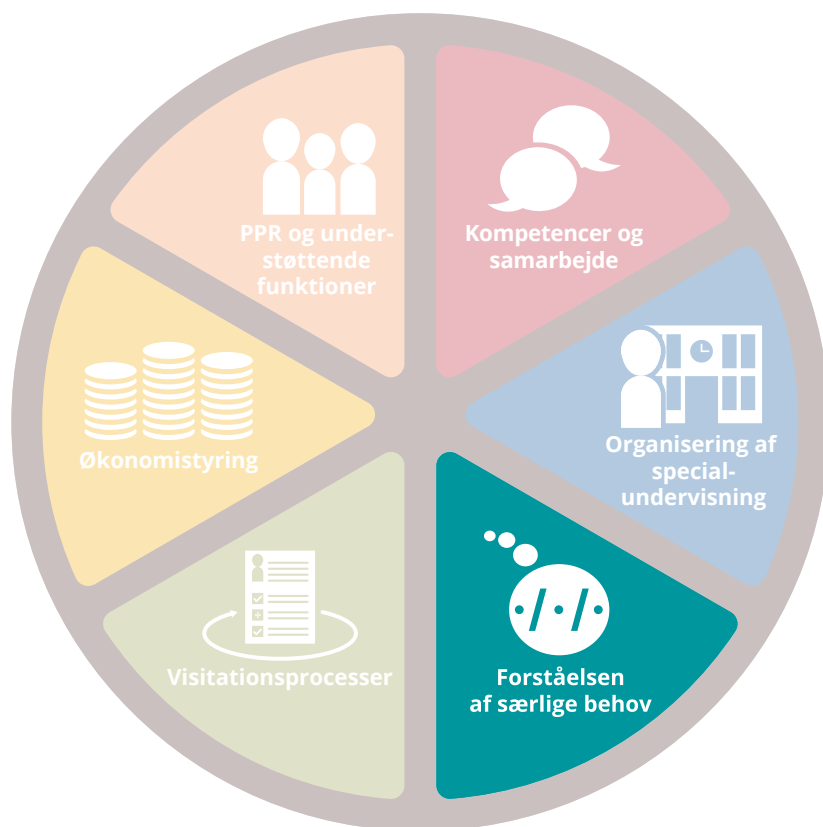
Diagnoseopdelingen indebærer en række ulemper, som det er værd at overveje:

- Man tager i høj grad afsæt i en forståelse af udfordringerne som noget, der kommer fra den enkelte elev, hvilket risikerer at lede blikket væk fra skole- og læringsmiljøet. Ligeledes kan man let komme til at kommunikere om eleverne ud fra deres diagnoser.
- De mest udbredte psykiatriske diagnoser såsom ADHD og autismespektrumforstyrrelse dækker over et bredt spektrum og er ikke lig med et bestemt særligt undervisningsmæssigt behov, men er sundhedssystemets kategorisering af, at der foreligger en bestemt adfærd, som lever op til diagnosekriterierne.
- Opdelingen kan give det indtryk, at elever med samme diagnose har det samme behov for støtte. Diagnoserne er imidlertid kun på et meget overordnet plan vejledende i forhold til, hvilken type af miljø og pædagogisk indsats der er brug for, og elever med samme diagnose kan have forskellige pædagogiske behov.
- Opdelingen kan også give det indtryk, at elever med disse diagnoser hører hjemme i eller kan få det bedste tilbud i de diagnoseopdelte specialundervisningstilbud. Interviews med forældre viser, at også mange forældre til børn med støttebehov har en opfattelse af, at skolen kræver en diagnose, før der kan iværksættes støtte, selv om dette ikke er tilfældet ifølge lovgivningen.

Hvis man ønsker at bevæge sig væk fra en individ- og diagnosefokuseret forståelse af særlige behov og at modvirke en forståelse af, at en psykiatrisk diagnose er lig med et særligt undervisningsmæssigt behov, kan man overveje at ændre på opdelingen og navngivningen af specialundervisningstilbud. At se på og kommunikere om det undervisningsmæssige behov frem for diagnoser kan også være med til at udvikle det almene skoleområde til i højere grad at se på, hvordan disse behov kan imødekommes inden for rammerne af den almene undervisning.

Spørgsmål til overvejelse om forståelsen af støttebehov i kommunens tilbudsvifte

- Hvordan kunne specialundervisningstilbuddene opdeles og navngives, så de i højere grad imødegår elevernes forskellige undervisningsmæssige behov?
- Ville det være hensigtsmæssigt at udvikle indsatser, som primært er karakteriseret ved det miljø, som de tilbyder, fx flere voksne og færre elever, et mere roligt og overskueligt miljø etc.?
- Ville det være hensigtsmæssigt at udvikle flere indsatser og tilbud, som ikke går på enkeltelever, men som er målrettet grupper eller klasser, fx to-voksenforløb etc.?



Vil du vide mere?

- Om hvordan forskellige kommuner opdeler deres tilbudsvifte, og hvilke problemforståelser, fordele og ulemper der ligger i de forskellige opdelingsmåder: Tegtmejer, T., Schoop, S.R., Corydon, M.K. & Andreasen, A.G. (2024). Hvordan opdeler kommuner og skoler særlige behov i en række grupper?. I: Tegtmejer, Schoop, S.R., Corydon, M.K. & Andresen, A.G., *Særlige behov i skolen: En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen* (s.73-92). VIVE.
- EMUs temaside om skoleudvikling: EMU (2024). Skoleudvikling: <https://emu.dk/grundskole/ledelse/skoleudvikling>
- Tegtmejer, T., Schoop, S.R., Corydon, M.K. & Andreasen, A.G. (2024). *Særlige behov i skolen: En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen*. VIVE.



Visitationsprocedurer



Refleksionsspørgsmål til kommunal forvaltning

Har vi i vores kommune for langsomme og for individfokuserede visitationsprocedurer, når der opstår udfordringer i skolen, som kalder på støtte eller visitation?

Hvilke svar ville vi få fra forældre og børn, hvis vi spurgte dem om deres oplevelser af vores visitationsprocesser- og afgørelser – og hvilke indsigter kunne det give os?

Refleksionsspørgsmål til skoleledelsen

Har vi på vores skole i overvejende grad fokus på og drøftelser af indsatser målrettet enkeltelever? Hvilke kriterier lægger vi til grund i forhold til beslutninger om tildeling af støtte af væsentligt omfang i fx skolens mellemform?

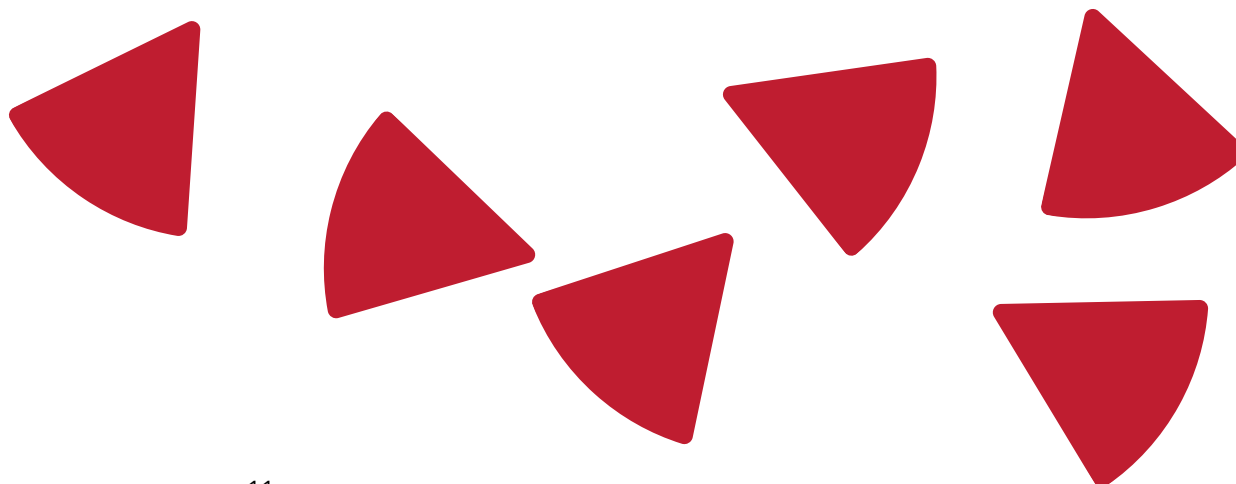
Ifølge folkeskoleloven og bekendtgørelsen om specialundervisning er det en pædagogisk-psykologisk vurdering med en faglig vurdering af det særlige undervisningsmæssige behov, som ligger til grund for en beslutning om at visitere en elev til et specialundervisningstilbud – uanset om eleven har en psykiatrisk diagnose eller ej. Har man en diagnoseopdelt tilbudsvifte, kan der opstå en forventning fra både skolesystem og forældre i forhold til, at diagnoserne er en forudsætning for eller en "adgangsbillet" til støtte, og at en del forældre har en forventning om støtte, når barnet har fået en diagnose.

Tidsaspektet af visitations- og tildelingsprocesser er centralt

Hvis visitations- og tildelingsprocesserne er uforholdsmæssigt tidskrævende, er der en risiko for, at udfordringerne vil udvikle sig i negativ retning undervejs i processen. I interviews med elever med støttebehov samt deres forældre er det en gennemgående pointe, at mange oplever, at det tager (for) lang tid at få den støtte, som man har brug for. De forebyggende og tidligt indgribende foranstaltninger er ofte noget af det første, der ryger, når økonomien bliver presset, hvilket er u hensigtsmæssigt. Derfor handler tidsaspektet ikke kun om visitationsprocedurer, men ligeledes om økonomistyring såvel som om viden og kompetencer på skolerne.

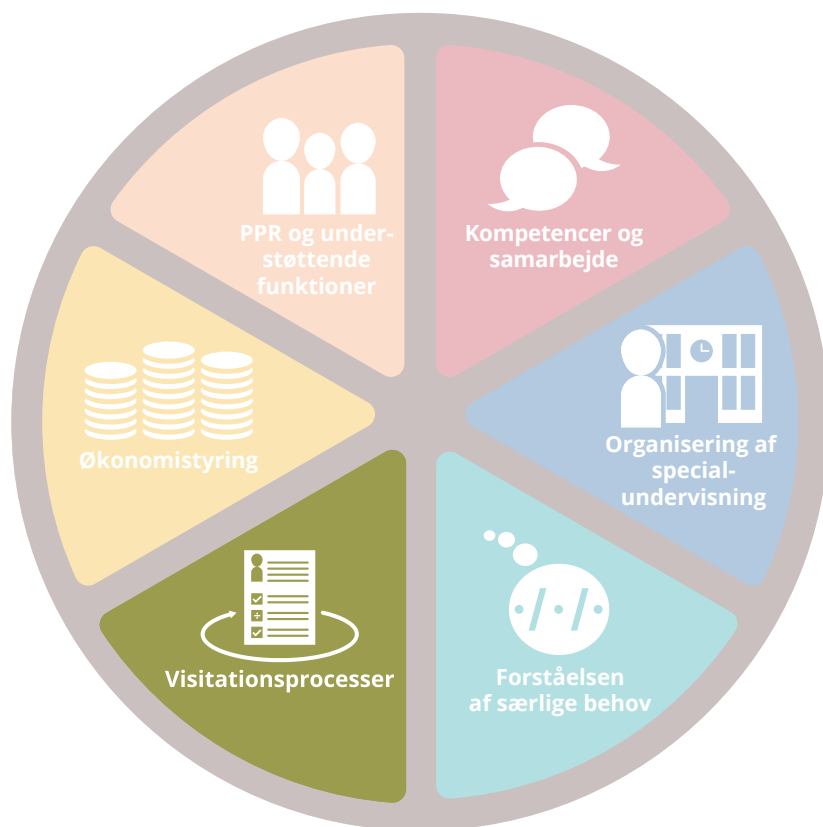
Forvaltning kan understøtte skoleledelse

Har man i kommunen åbnet op for, at skolerne etablerer støtteorganisering af væsentligt omfang, fx i form af mellemformer, kan det være nødvendigt, at forvaltningen understøtter skoleledelsen. Det drejer sig særligt om sparring og input i forhold til at træffe gode og velbegrundede beslutninger med hensyn til deling af støtte. Det vil sige hvem, hvor længe, med hvilket formål og i hvilken form. På nogle skoler vil der være et væsentligt behov for at trække på specialpædagogiske kompetencer, pædagogisk-psykologisk rådgivning eller andre sparringsinstanser til at rådgive om tilpasning af læringsmiljøet på skolen.



Spørgsmål til overvejelse i forhold til kommunens visitationsprocedurer

- Hvad afgør i vores kommune eller på vores skole, hvem der får tildelt hjælp og støtte (eller visitation), og hvem der ikke gør? Har vi transparente kriterier, som vi kan sætte ord på?
- Hvad ville der ske i vores kommune, hvis en større andel af visitationsbeslutningerne skulle decentraliseres – fra forvaltnings- til skoleledelsesniveau? Eller fra skoleledelsesniveau til team-niveau?
- Har vi i vores kommune åbnet mulighed for, at skolerne selv kan træffe hurtige beslutninger om støtte, også af væsentligt omfang i fx en mellemform, til en elev, som har brug for et tilbud her og nu?
- Har vi i vores kommunes visitationsprocedurer åbnet en mulighed for, at der også kan tildeles støtte til at udvikle skolekonteksten?



Vil du vide mere?

- En undersøgelse om skoleinterne visitationsprocedurer til mellemformer på 20 skoler på tværs af fem kommuner: Tegtmejer, T., Schoop, S.R. & Andreasen, A.G. (2024). Visitation til mellemformerne. I: Tegtmejer, T., Schoop, S.R. & Andreasen, A.G., *Mellemformer: Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner* (s. 68-70). VIVE.
- En undersøgelse om visitationsprocesser i forskellige typer af kommuner: Lindeberg, N.H., Tegtmejer, T., Iversen, K., et al. (2022). Visitation. I: Lindeberg, N.H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreasen, A.G., Ibsen, J.T., Rangvild, B.S., Bjørnholt, B., Ruge, M. & Ellermann, K.G., *Styring, organisering og faglig praksis: Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand* (s. 88-124). VIVE.



Økonomistyring på skole- og specialundervisningsområdet



Refleksionsspørgsmål til kommunal forvaltning

Har vi i vores kommune en økonomistyring på skole- og specialundervisningsområdet, som understøtter, at skolerne kan arbejde på at imødekomme elevers støttebehov gennem at tilpasse skolemiljøet – førend man overhovedet overvejer visitation?

Refleksionsspørgsmål til skoleledelsen

Bruger vi de midler, vi har til rådighed, på den bedste måde? Eller trækker indsatser målrettet enkelt-elever med væsentlige støttebehov en uhensigtsmæssig stor andel?

Hovedforskellen i kommunernes modeller for økonomistyring af specialundervisningsområdet angår, hvorvidt økonomien til segregeret specialundervisning (samt betalingsansvar og visitationskompetence i forhold til segregeret specialundervisning) er placeret centralt hos skoleforvaltningen, eller om den helt eller delvist er udlagt til skolerne. Mange kommuner har i perioden fra 2010 til nu ændret økonomistyringen ved at lægge en større andel af midlerne til specialundervisning ud til de enkelte skoler. I dag har 53 % af kommunerne decentraliseret en del af eller hele budgettet til specialundervisning til skolerne, hvorimod 47 % af kommunerne har en centraliseret økonomistyring. Kommunerne, som decentraliserer økonomien, benytter sig typisk af en form for socioøkonomisk fordelingsnøgle, hvor man fordeler midler til skolerne ud fra elevgrundlaget. Dette er muligt, idet der er en vis overensstemmelse mellem en række socioøkonomiske indikatorer og det forventede specialundervisningsbehov.

Fordele og ulemper ved central- og decentral økonomistyring

En styrke ved den klassiske centraliserede økonomistyring er, at den kan give en større budgetsikkerhed for den enkelte skole. Til gengæld er midlerne til specialundervisning at betragte som en form for passiv pulje, som ikke kan bringes i anvendelse på skolerne til fx forebyggende arbejde og etablering af inkluderende læringsmiljøer, herunder mellemformer mv. Nogle kommuner søger dog at kompensere for dette ved direkte at investere nogle af midlerne ude på skolerne. Hvis ikke dette sker, er det dyrt for skolerne at søge at imødekomme elevers støttebehov, idet de primært må arbejde ud fra et grundbudget til almenundervisning.

En styrke ved den decentraliserede økonomi er, at skolerne får flere midler til at tilpasse skolemiljøet til elevernes behov og til at opbygge en større støttekapacitet på skolen. Udfordringen i modellen opstår, hvis skolen ikke lykkes med at imødekomme flere elevers støttebehov og dermed ender med at måtte segregere flere elever, end de har budget til.

Da ender nogle skoler i en situation, hvor de må tage fra skolens grundbudget for at finansiere specialundervisning. Det er altså et indbygget krav i modellen, at skolerne faktisk formår at opbygge en reel større kapacitet til at imødekomme støttebehov, hvilket kan være både vanskeligt og tidskrævende og involvere udvikling af andre arbejdsmåder og organiseringer, end man tidligere har anvendt på skolen.

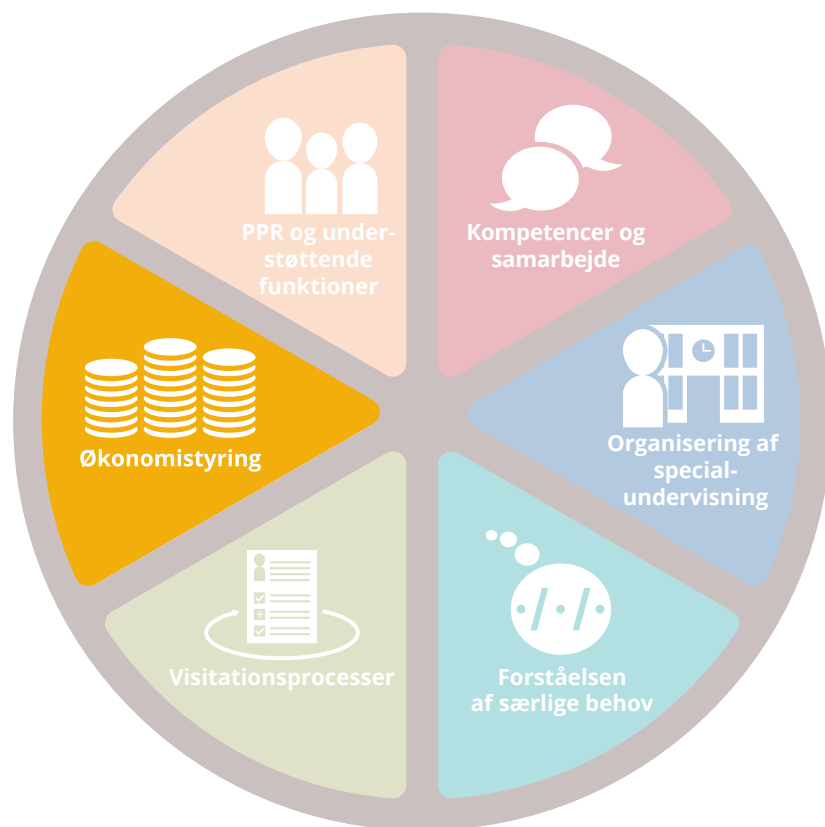
Kommunens økonomistyring på skoleområdet er central i forhold til at kanalisere midler, som muliggør, at alment skolerne kan højne den specialpædagogiske kapacitet til at arbejde med elevers støttebehov og tilpasse skolemiljøet til flere elever.

Spørgsmål til overvejelse om kommunens økonomistyring

■ Hvordan kan vi indrette økonomistyringen i vores kommune, så vi derigennem understøtter, at almen-skolerne i højere grad end i dag kan arbejde med at yde støtte til elever, som har brug for det?

■ Har vi en organisering af økonomien i vores kommune, hvor det er dyrt for skolerne at yde støtte til elever – men gratis at anmode om visitation, fordi forvaltningen afholder denne udgift?

■ Har vi en organisering af økonomien, hvor det er nødvendigt, at samtlige skoler i kommunen udvikler sig i cirka samme tempo, idet der ellers kan ske det, at forældre til elever med støttebehov benytter sig af det frie skolevalg og flytter deres barn til den skole, som har udviklet væsentlig kapacitet – hvorved skolen kan risikere at "sejre sig ihjel"?



Vil du vide mere?

- En undersøgelse af kommunernes økonomistyring på specialundervisningsområdet, herunder af centrale fordele og ulemper ved de forskellige modeller: Lindeberg, N.H., Tegtmejer, T., Iversen, K., et al. (2022). Økonomistyring. I: Lindeberg, N.H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreasen, A.G., Ibsen, J.T., Rangvild, B.S., Bjørnholt, B., Ruge, M. & Ellermann, K.G., *Styring, organisering og faglig praksis: Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand* (s. 65-87). VIVE.
- En analyse af fordele og ulemper ved kommunernes økonomistyring på specialundervisningsområdet med en række anbefalinger (se især kapitel 3): Nørgaard, E., Kollin, M.S. & Panduro, B. (2018). *Specialundervisning på folkeskoleområdet: Inspiration til den økonomiske styring*. VIVE.
- En analyse af en lang række forskelle mellem kommunerne i forhold til økonomistyring, herunder i forhold til socioøkonomisk udligning mellem skolerne ved udlagt økonomi: Index100 (2020). *Kommunernes styring af specialundervisningsområdet: Økonomimodeller, visitation og udgifter*. Index100.



PPR og øvrige understøttende funktioner



Refleksionsspørgsmål til kommunal forvaltning

Har vi i vores kommune de rette understøttende funktioner i forhold til lærernes, pædagogernes og skoleledernes behov for sparring med hensyn til indsatser, vurderinger, beslutninger og organisering omhandlende elever med behov for støtte?

Refleksionsspørgsmål til skoleledelsen

Rekvirerer vi primært hjælp udefra, når det drejer sig om at få undersøgt og vurderet enkeltelever, eller er vi også gode til at tilkalde konsulenter og PPR til at se på og drøfte klasser og gruppedynamikker?

Bevægelsen i retning af et mere inkluderende skolesystem indebærer, at alment skolen løbende tilpasser organiseringer og udvikler pædagogiske og didaktiske tilgange, som passer til behovene hos en mere sammensat elevgruppe. For at understøtte, at alment skolens pædagogiske personale kan imødekomme forskellige undervisningsmæssige behov hos eleverne, har mange kommuner og skoler iværksat faglig sparring, som skolernes pædagogiske personale kan få adgang til. Det primære formål med denne bestræbelse er at klæde det pædagogiske personale i alment skolerne bedre på til at arbejde med et inkluderende læringsmiljø.

Bestræbelsen drejer sig dermed også om på sigt at forebygge, at en del af behovet for specialpædagogiske tilbud uden for alment skolen opstår. Simpelt hen i kraft af at alment skolens rammer i højere grad kan tilpasses en mere sammensat elevgruppes forskellige undervisningsmæssige og sociale behov. Formålet er således at opbygge den institutionelle kapacitet til at tilgode særlige læringsmæssige og sociale behov på alment skolen. Dette fordrer ofte vejledning, supervision, sparring og forløb med samarbejde.

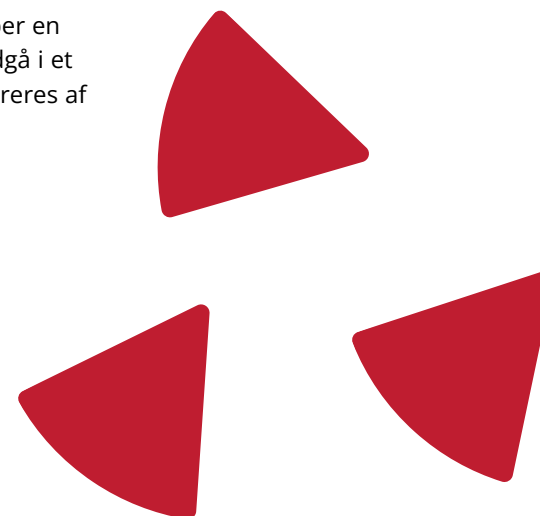
Kapacitetsopbygning i alment skolen kræver adgang til sparring

Nogle kommuner etablerer en form for videnscenter bestående af medarbejdere fra kommunens specialundervisningstilbud, hvor man frikøber en del af deres arbejdstid til at indgå i et udgående team, som kan rekvireres af skolerne.

Andre kommuner benytter i høj grad konsultative PPR-medarbejdere til denne funktion.

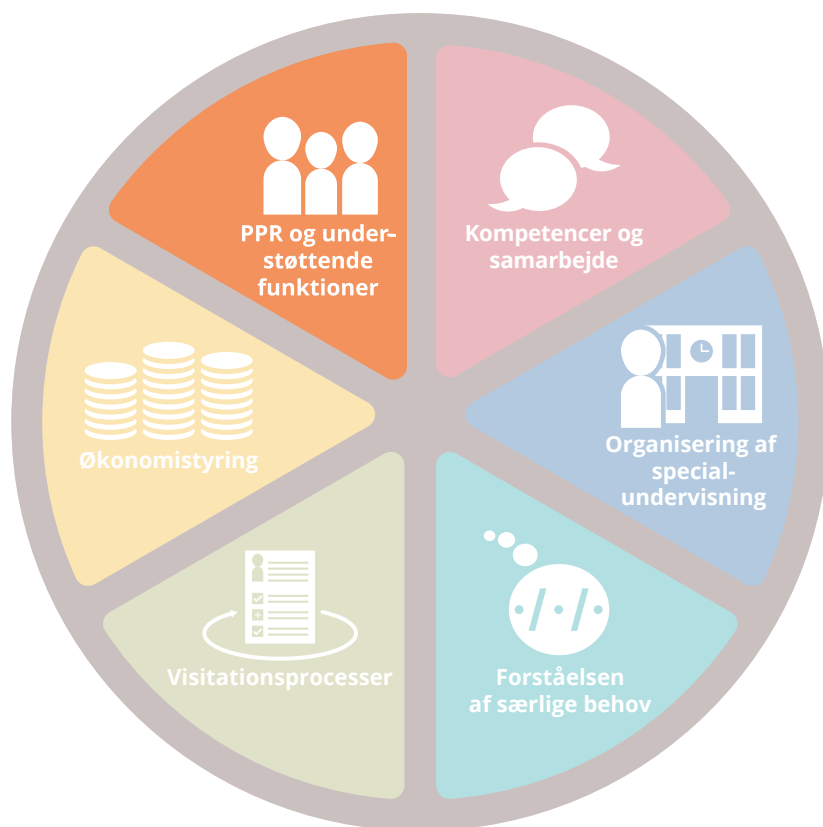
Endelig er der kommuner, som vælger at lægge øremærkede midler ud til skolerne, som så selv ansætter ressourcemedarbejdere. Disse kan evt. have et kommunalt ophæng i en tværgående organisering, så det bliver muligt for dem at sparre med hinanden på tværs af skolerne og til en vis grad at trække på kompetencer hos hinanden i forhold til specifikke udfordringer.

Det er af central betydning, at medarbejderne i alment skolen har adgang til sparring i forhold til organiseringen af støtte til elever.



Spørgsmål til overvejelse om PPR og øvrige understøttende funktioner

- Hvor er de specialpædagogiske kompetencer for indeværende i vores kommune, og hvordan kan vi muliggøre, at de kan yde sparring til medarbejdere (lærere, pædagoger, ledelse, ressource team) på almen-skolerne?
- Har vi tilstrækkeligt med ressource medarbejdere, eller skal vi have flere?
- Har vi for indeværende bundet meget af arbejdstiden for ressource medarbejderne til andre opgaver end sparring? Hvis PPR fx anvender størsteparten af deres tid på PPV, kan det begrænse mulighederne for at yde praksisnær sparring.



Vil du vide mere?

- En undersøgelse af tre forskellige kommuners arbejder med kapacitetsopbygning gennem forbedring af sparringskapaciteten for almen-skolemedarbejdere: Tegtmeyer, T., Nicolajsen, J.S., Bech, A. & Lindeberg, N.H. (2022). *Casestudier af kapacitetsopbygning gennem specialpædagogisk sparring og samarbejde på almen-skoler: Delrapport 3. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. VIVE.

Om inspirationshæfterne

Inspirationshæfterne er rekvireret og finansieret af VIBUS, Vidensenhed for børn og unge med særlige behov, ved Børne- og Undervisningsministeriet, og er udarbejdet af medarbejdere ved VIVE, VIA, UCN og Absalon. Ud over bidragydere, som fremgår af forfatterlisten, har lektor og ph.d. Anette Lisbeth Bentholt bidraget med input omkring arbejdet med bevægelse i skolen. Det samlede materiale er informeret af en række interviews, som blev gennemført i forbindelse med undersøgelsen "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen", hvor metode m.m. fremgår (VIVE, 2024):

- Kvalitative interviews med kommunale skolechefer og PPR-ledere samt PPR-medarbejdere i 6 kommuner
- Kvalitative interviews med skoleledere, lærere og pædagoger, forældre og elever på 11 skoler på tværs af 6 kommuner
- Kvalitative interviews med en række faglige eksperter inden for skoleområdet.

Disse interviews dannede grundlag for en første indkredsning af en række aktørers erfaringer med tiltag, fokuspunkter og arbejdsmåder i forhold til at skabe et mere inkluderende skolemiljø, hvor man bestræber sig på at imødekomme elevers forskellige behov for støtte. Desuden trækker hæfterne på litteraturkortlægningerne fra undersøgelsen, som i den videre arbejdsproces er suppleret med en række titler. Arbejdsprocessen er fulgt af medarbejdere fra VIBUS og STUK, som også har haft mulighed for at kommentere på materialet. Undervejs i arbejdsprocessen med materialet er der gennemført dialogmøder i to kommuner, hvor udkast af materialet er drøftet med forvaltningsmedarbejdere, konsulenter, skoleledere, lærere og pædagoger. Ligeledes har materialet været i eksternt review. Vi takker alle parter for betydningsfulde input og forslag. Materialet er internt kvalitetssikret og grafisk bearbejdet af VIVE.

Illustrationen af det kontekstfokuserede syn på børnene på side 4 er inspireret af Barbara Rogoff (1995). Observing sociocultural activity on three planes. I: Wertsch, J.V., Rio, P.D. & Alvarez, A. (red.), Sociocultural studies of mind (s. 139-164). Cambridge University Press.

© VIVE, 2025

Layout: Hedda Bank

e-ISBN: 978-87-7582-460-1

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd,

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K.

VIVE