

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 10/6 08 om udviklingen på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen.

(Redegørelse nr. R 15).

Undervisningsministeren (Bertel Haarder):

1. INDLEDNING

Med kommunalreformen, som trådte i kraft 1. januar 2007, er myndigheds- og finansieringsansvaret for folkeskolens specialundervisning, herunder specialpædagogisk 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 sikre, at opgaverne fremover i højere grad skulle løses tæt på borgerne og i så tæt samarbejde som muligt med de almindelige tilbud, samtidig med at de specialiserede tilbud blev fastholdt og videreudviklet. Herved skulle organisationen af området fremstå klarere og enklere for borgerne. For at nå disse mål blev der etableret en række redskaber, fx den nye nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO, og rammeaftalerne mellem kommuner og region om de regionale undervisningstilbud, som skulle støtte kommunerne i deres opgaveløsning. De regionale udviklingsråd blev nedsat for at sikre, at man fra centralt hold kunne følge udviklingen. I de første tre år efter reformens ikrafttræden skal udviklingsrådene afgive redegørelser til undervisningsministeren på specialundervisningsområdet og til velfærdsministeren om udviklingen på det sociale område.

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

Det er denne redegørelse, jeg hermed forelægger for Folketinget, og som skal ses i sammenhæng med velfærdsministerens redegørelse om udviklingen på socialområdet. Redegørelsens fokus er primært på de specialundervisningstilbud, der er direkte berørt af kommunalreformen, men redegørelsen behandler også den nye ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, som trådte i kraft 1. august 2007 og udspringer af tilbud givet efter lov om specialundervisning for voksne.

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

Der er grund til at rose kommunalbestyrelser, regionsråd og udviklingsrådene (og sekretariaterne) for det store arbejde, der ligger til grund for udviklingsrådenes redegørelser. Det har været en krævende opgave, som er løst på fin vis. Endvidere opfordres til, at redegørelsernes konklusioner bliver drøftet både på kommunalt og regionalt niveau samt i udviklingsrådene med henblik på den fremtidige opgaveløsning

2. SAMMENFATTENDE VURDERINGER AF UDVIKLINGEN PÅ SPECIALUNDERVISNINGSSOMRÅDET

2.1. Kommunernes opgavevaretagelse på specialundervisningsområdet

Der er hverken i udviklingsrådenes redegørelser for specialundervisningen eller i de andre kilder indikationer på grundlæggende problemer i 2007, og det er derfor den overordnede vurdering, at overgangen fra amtskommunal til kommunal drift er gået godt for specialundervisningen. Området er dog fortsat præget af omstillinger, herunder tilpasninger i styring og administration samt nye samarbejdspartner. Kommunerne arbejder seriøst med opgaverne og har i det første år i meget vid udstrækning opretholdt amternes specialundervisningstilbud og øvrig specialpædagogiske bistand.

Elev- og deltagerantal vurderes at være overvejende stabile med tendens til mindre stigninger i kommunernes egne specialiserede specialklasser og specialskoler. Det er dog vanskeligt at drage endelige konklusioner herom, da datagrundlaget er spinkelt, og sammenligninger før og efter kommunalreformen vanskeliggøres på grund af ændringer i både regelgrundlag og indsamlingsmetoder.

Oplysningerne fra udviklingsrådenes redegørelser peger på, at tilbudsmønstret hidtil er upåvirket af kommunalreformen. Både i de politiske målsætninger og i de konkrete planer om ændringer udtrykker kommunerne intentioner om at øge kvalitet og kapacitet i lokale tilbud samt at sikre bedre sammenhæng i tilbuddene. Denne type hensigtserklæringer fremtræder mest på børne- og ungeområdet og især i forhold til forebyggende foranstaltninger og anbringelser, hvor der tilkendegives ønsker om styrket sammenhæng mellem sociale tilbud og skoletilbud.

2.1.1. Kvalitet i tilbuddene

En direkte sammenligning af kommunernes budgetterede udgifter og de tidligere amtskommuners udgiftsniveau lader sig ikke gøre, fordi budget- og regnskabssystemet er ændret, så det svarer til en ny opgavefordeling. Det er dog muligt at sammenholde de nye konti med de gamle for at få en tilnærmet vurdering, og der kan hverken i kommunernes budgetter på områderne eller i udviklingsrådenes redegørelser ses tegn på et fald i udgifts- og serviceniveau på specialundervisningsområdet. Et udviklingsråd fremhæver, at rådet i forbindelse med de kommunale politiske målsætninger på børne- og ungdomsområdet har drøftet, at de lokale tilbud ikke nødvendigvis betyder en afspecialisering, men i stedet kan være udtryk for en øget service til borgeren.

2.1.2. Udvikling i klagesager

Udviklingen i antallet af klagesager til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning giver heller ikke anledning til bekymring.

2.2. Samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd

Der var i tiden omkring kommunalreformens tilblivelse bekymring for, om kommunerne ville indgå i et gensidigt samarbejde om anvendelse af de specialiserede undervisningstilbud, der dækker elever fra flere kommuner. Disse bekymringer ser ud til at være grundløse.

Kommunalbestyrelser og regionsråd vurderer overordnet samarbejdet som velfungerende, ligesom der er positive forventninger til det fremtidige samarbejde. Samarbejdet sker ikke alene i forhold til rammeaftalerne, men også via netværk mellem kommunerne på specialundervisningsområdet.

Flere udsagn i udviklingsrådenes redegørelser peger dog på, at kommunalbestyrelser og regionsråd i 2007 har skullet finde på plads i den nye ansvars- og opgavefordeling. Særligt er der i Region Midtjylland behov for tættere dialog, da især regionsrådet oplever barrierer i samarbejdet med kommunerne. Der er i redegørelserne tillige bemærkninger og anbefalinger rettet mod

rammeaftalerne og processerne omkring dem.

Det er vigtigt, at redskaber som datagrundlag, rammeaftaler og andet fungerer hensigtsmæssigt. De fremsatte anbefalinger og bemærkninger vil derfor indgå i vurderingen af, om reglerne vedrørende processer og tidsfrister omkring arbejdet med udviklingsrådenes redegørelser, herunder at datagrundlaget skal søges forbedret. Vurderingen vil ske i samarbejde med velfærdsministeren og i dialog med udviklingsråd, kommuner og regioner.

2.3. Kommunernes samarbejde med VISO

De overordnede vurderinger og beskrivelser af udviklingen af VISO er foretaget i samarbejde med Velfærdsministeriet, og den fælles redegørelse fremgår af velfærdsministerens redegørelse om udviklingen på socialområdet. Heraf fremgår iværksatte initiativer og overvejelser om tilpasninger af VISO, herunder at det er aftalt med Kommunernes Landsforening og Danske Regioner, at der på baggrund af de første års erfaring skal ske en samlet vurdering af VISO med henblik på, hvorvidt der skal foretages mere grundlæggende tilpasning af organisationen.

For så vidt angår specialundervisningsområdet, har der i 2007 været færre henvisninger end forventet til VISO. De foreløbige tendenser og opgørelser over henvendelser i 2008, samt kommunernes udtrykte forventninger om at bruge VISO mere, tyder dog på, at VISO vil blive anvendt mere fremover.

2.4. Forpligtende kommunale samarbejder

Det fremgår af udviklingsrådenes redegørelser, at samtlige aftaler om det forpligtende samarbejde fungerer godt, og der planlægges ingen gennemgribende ændringer af de indgåede aftaler.

2.5. Om arbejdet med redegørelserne – herunder datagrundlaget

Der er i samtlige udviklingsråds redegørelser peget på, at processen med udarbejdelse af henholdsvis kommunale og regionale redegørelser samt udviklingsrådenes egne redegørelser har båret præg af stramme tidsrammer og dobbeltarbejde.

Der har i 2007 været store vanskeligheder forbundet med at få valide elevtal for folkeskolens specialundervisning, da indsamlingen er udvidet og omlagt til individniveau. Hertil kommer, at kommunernes indberetninger i visse tilfælde er for mangelfulde. Det har derfor mod forventning ikke været muligt at have færdige statistikker for skoleåret 2007/08 klar primo 2008 (indsamlingen for et skoleår foretages med skæringsdato 5. september i skoleåret, fx 5. september 2007 for skoleåret 2007/08). Undervisningsministeriet samarbejder med UNI-C, Statistik & Analyse samt Danmarks Statistik for dels at få kvalitetssikret og formidlet allerede indkomne data (folkeskolens specialundervisning), dels at sikre indsamling af data for specialundervisning for voksne. For ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov pågår et arbejde med at kvalitetssikre indsamlede data for aktiviteten fra 1. august 2007 til 31. januar 2008. Et andet problem vedrørende datagrundlaget for denne redegørelse er, at ikke alle kommuner har indberettet oplysninger til de regionale udviklingsråd. Også i forhold til de enkelte spørgsmål varierer det, hvor mange kommuner der har besvaret disse.

Samlet set er det usikkert at sammenligne aktiviteterne før og efter kommunalreformen på det foreliggende grundlag. Flere af udviklingsrådene anbefaler derfor, at der arbejdes for bedre statistikløsninger som grundlag for rådernes arbejde. Undervisningsministeriet støtter dette og vil fortsat arbejde for at tilvejebringe valide data på specialundervisningsområdet, herunder at undgå dobbeltarbejde i kommuner og på skoler med sådanne indberetninger. Det er ligeledes et mål at sikre en tættere koordinering mellem udviklingsrådenes sekretariater.

3. KOMMUNALREFORMEN PÅ SPECIALUNDERVISNINGSSOMRÅDET

Kommunalreformen på specialundervisningsområdet blev udmøntet i *Lov 592 af 24. juni 2005* om ændring af lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne, lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven) og forskellige andre love (Udmøntning af kommunalreformen, for så vidt angår specialundervisning, forberedende voksenundervisning, ordblindeundervisning m.v.).

Følgende områder blev med kommunalreformen fuldt kommunalt myndigheds- og finansieringsansvar:

- *Specialpædagogisk bistand til førskolebørn* – Ansvar for specialpædagogisk bistand til førskolebørn var delt mellem kommuner og amter indtil kommunalreformens ikrafttræden.
 - *Klageadgang* – Forældre til førskolebørn, der modtager specialpædagogisk bistand, har klageadgang til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Der kan dog alene klages over kommunalbestyrelsens afgørelser om henvisning eller afslag på henvisning samt tilbagekaldelse af henvisning til regionsrådets tilbud.
- *Folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand* – Kommunerne har overtaget hovedparten af amternes ansvar for det, der tidligere hed folkeskolens vidtgående specialundervisning. De amtskommunale skoler er overført til beliggenhedskommunen, mens de lands- og landsdelsdækkende specialskoler er overført til beliggenhedsregionen og Københavns Kommune. (De ændrede regler er implementeret i Folkeskoleloven samt i Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 1373 af 15. december 2005) og den tilhørende vejledning (VEJ nr. 4 af 21. januar 2008).)
 - *Klageadgang* – Før kommunalreformen havde alene forældre til elever i vidtgående specialundervisning adgang til at klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning (www.klagenævnet.dk). Efter reformen er klageadgangen udvidet, så forældre til alle elever i specialklasser og –skoler samt elever med støtte i den overvejende del af undervisningstiden.

- *Specialundervisning for voksne* – Amterne var indtil kommunalreformens ikrafttræden ansvarlige for specialundervisning for voksne. Nu har kommunalbestyrelsen det samlede ansvar, herunder finansieringsansvaret. Regionsrådet har ansvar for drift, udvikling og koordinering af lands- og landsdelsdækkende tilbud samt tilbud til personer med tale-, høre- eller synsvanskeligheder, som henvises fra kommunerne (kommunikationscentre m.v.). Amternes specialskoler for voksne blev overført til beliggenhedskommunerne, to lands- og landsdelsdækkende tilbud dog til regionen og Københavns Kommune. Det har fra og med 1. januar 2007 været muligt for kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen at hjemtage et kommunikationscenter. Lidt mere end halvdelen af kommunikationscentrene (herunder tale-, høre- og synsinstitutter m.v.) er placeret i regionerne, mens de øvrige er hjemtaget til beliggenhedskommunerne). (Reglerne fremgår af Bekendtgørelse af lov om specialundervisning for voksne (LBK nr. 658 af 3. juli 2000 med senere ændringer) og i Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne (BEK nr. 378 af 28. april 2006))
 - *Klageadgang* – Elever i voksenspecialundervisning kan klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over retslige forhold.
- *Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov* – Lov 564 af 6. juni 2007 om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov trådte i kraft 1. august 2007. Tilbuddet om individuelle ungdomsuddannelsesforløb for unge udviklingshæmmede og andre unge med særlige behov er moduleret over ungdomstilbud, som tidligere blev givet i henhold til lov om specialundervisning for voksne, og udviklingsrådenes redegørelser skal derfor også omfatte ungdomsuddannelsen (Det præciseres i bekendtgørelse om udviklingsrådene, at kommunernes redegørelser skal indeholde oplysninger om indhold, omfang og deltagerantal for ungdomstilbud efter Lov om specialundervisning for voksne. Ungdomstilbuddene er med det ændrede lovgrundlag fortsat omfattet af bekendtgørelse om udviklingsråd som led i kommunalreformen. Kommunalbestyrelsernes redegørelser til udviklingsrådene og udviklingsrådenes redegørelser til Undervisningsministeriet skal derfor fortsat indeholde oplysninger om ungdomstilbuddene i overensstemmelse med bekendtgørelsen. Brev med orientering herom er udsendt til statsforvaltningerne i juni 2007.)
 - *Klageadgang* – Den unge kan klage til Klagenævnet for vidtgående over kommunalbestyrelsens afgørelser om tilbud eller afslag på tilbud samt om indholdet af ungdomsuddannelsen.

I forbindelsen med overdragelsen af opgaverne fra de tidligere amter fik kommunerne overført de ressourcer, som amterne havde brugt på områderne, herunder ressourcer til opgaver med specialrådgivning og udredning – og med dem den specialiserede viden om de amtskommunale opgaveområder. Som supplement til kommunernes specialrådgivning blev VISO etableret. VISO har til formål at yde gratis, vejledende specialrådgivning til borgere, kommuner og institutioner samt gratis, vejledende bistand til kommunernes udredning i de mest komplicerede og specialiserede enkeltsager, hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune, samt til at sikre vidensudvikling og -formidling på social- og specialundervisningsområderne. (VISO er hjemlet i § 13 i lov om social service, og de nærmere regler er udmøntet i Bekendtgørelse om den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO (BEK nr. 161 af 10. marts 2006). De specifikke regler om anvendelse af VISO på specialundervisningsområdet fremgår af de ovennævnte bekendtgørelser for de enkelte områder.)

4. UDVIKLINGSRÅDENES REDEGØRELSE

I det følgende foretages en samlet sammenfatning af udviklingsrådenes redegørelser struktureret efter de overordnede temaer, der danner baggrund for ovenstående vurdering. De regionale udviklingsråd er nedsat til løbende at følge udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet efter kommunalreformen. Udviklingsråd består af repræsentanter fra kommuner, regioner og brugerorganisationer (Udviklingsrådene er nedsat i henhold til § 188 i Lov om social service, og retningslinjerne for rådernes arbejde, herunder hvilke krav der er til indhold og

form i rådernes redegørelser fremgår af Bekendtgørelse om udviklingsråd som led i kommunalreformen (BEK nr. 162 af 10. marts 2006) og Vejledning om udviklingsråd som led i kommunalreformen (VEJ nr. 106 af 12. december 2006). Hvert råd sender inden den 1. maj i årene 2008 til 2010 en redegørelse til Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet. Grundlaget for udviklingsrådenes redegørelser er årlige redegørelser fra kommunalbestyrelserne og regionsrådet samt eventuelle udtalelser fra handicapråd og brugerorganisationer. Redegørelserne danner basis for ministrenes løbende vurdering af, hvordan kommunalbestyrelserne og regionsrådene varetager deres opgaver efter kommunalreformen.

Der er mulighed for, at ministrene kan fastsætte særlige temaer, som udviklingsrådene skal behandle i deres redegørelser. Der er på specialundervisningsområdet ikke fastsat særlige temaer for 2007, da det har været vurderingen, at samspillet mellem det obligatoriske indhold i udviklingsrådenes redegørelser og andre oplysningskilder vil udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere udviklingen i 2007.

Udviklingsrådenes sekretariatsbetjenes af de regionale statsforvaltninger, og rådernes redegørelser samt grundlaget for disse kan findes på udviklingsrådenes hjemmesider via www.statsforvaltning.dk/udviklingsraad

4.1. Samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd

Samarbejdet mellem kommunerne og mellem kommuner og region, herunder i hvilket omfang kommunerne anvender hinandens og regionens tilbud, er et overordnet fokusområde i udviklingsrådenes redegørelser. Samarbejdet om indgåelse af de årlige rammeaftaler behandles særskilt. Disse aftaler fastlægger rammerne for samarbejdet på dele af socialområdet og specialundervisningsområdet og omfatter de lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud og tilbud til personer med tale-, høre- eller synsvanskeligheder, herunder kommunikationscentre, som en kommunalbestyrelse har overtaget enten ved kommunalreformens ikrafttræden i henhold til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen eller i henhold til § 7 d i lov om specialundervisning for voksne (Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens årlige redegørelse til regionsrådet og rammeaftalen mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet (BEK nr. 354 af 24/04/2006)). Der kan herudover være samarbejde mellem kommunalbestyrelserne og regionsrådet samt mellem kommunalbestyrelserne indbyrdes om opgaveløsningen. På specialundervisningsområdet er kommunalbestyrelser ved lov forpligtede til at samarbejde om at tilvejebringe de nødvendige tilbud. Dette fremgår af folkeskoleloven (§ 47, stk. 4) og af lov om specialundervisning for voksne (§ 6h, stk. 4).

Udviklingsrådene vurderer overordnet kommunalbestyrelserne og regionsrådenes samarbejde som velfungerende. Dette gælder generelt for samarbejdet, og specifikt i forhold til samarbejdet om forberedelse og indgåelse af den årlige rammeaftale. Der tilkendegives desuden positive forventninger til det fremtidige samarbejde. Der er dog også udsagn om, at arbejdet er tidskrævende, tidspresset og i nogen udstrækning opleves som dobbeltarbejde. Enkelte kommuner vurderer samarbejdet som mindre godt og peger på, at det har været vanskeligt at få overblik over visitationsproces, målgrupper, økonomi m.v.

Det skal dog bemærkes, at Regionsrådet i Midtjylland udtrykker en vis bekymring vedrørende samarbejdet om indgåelse af rammeaftalerne. Regionsrådets bekymring udspringer af vanskelige og usmidige vilkår for planlægning og omlægning i årets løb. Desuden mener regionsrådet, at det hidtil ikke er lykkedes at indgå i en fremadrettet dialog om udviklingen for området, og påpeger, at de 19 kommuner i regionen indgår i et samarbejde parallelt med samarbejdet om rammeaftalerne. Regionsrådet er ikke inviteret til dette samarbejde, hvilket udfordrer regionsrådets koordinerende funktion. Det fremhæves i redegørelsen, at Danske Handicaporganisationer deler regionsrådets bekymringer.

Anbefalinger fra de regionale udviklingsråd:

- At regionerne får mulighed for at kunne tilpasse driften af de enkelte institutioner løbende på baggrund af de konstaterede behov. Det foreslås at ændre i regelgrundlaget, så driften kan tilpasses til efterspørgslen, uanset en gældende rammeaftale.
- At der arbejdes for at undgå unødigt dobbeltarbejde i forhold til indberetninger og redegørelser.
- At der udvikles en mere forhandlingspræget model for kommunal overtagelse af regionale institutioner.

På specialundervisningsområdet er der fastsat regler for kommunal overtagelse af kommunikationscentre, herunder at der skal indgås en aftale mellem kommunalbestyrelsen og regionsrådet. Dette og øvrige retningslinjer for overtagelsen – blandt andet at kommunalbestyrelsen overtager det samlede tilbud og skal stille det til rådighed for de kommuner, der hidtil har benyttet tilbuddet – fremgår af *Bekendtgørelse om proceduren for kommunal overtagelse af regionale kommunikationscentre* (Bek nr. 1456 af 13. december 2006).

4.2. Kommunernes samarbejde med VISO

Samlet set viser udviklingsrådenes redegørelser, at brugen af VISO har været relativt begrænset i 2007. Dette bekræftes af VISO's egne opgørelser over henvendelser.

Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet har siden kommunalreformens vedtagelse været i løbende og tæt samarbejde om VISO, der både retter sig mod socialområdet og specialundervisningsområdet. Ministerierne har derfor også i fællesskab redegjort for og vurderet udviklingsrådenes overordnede konklusioner og anbefalinger om VISO. Dette fremgår af velfærdsministerens redegørelse om udviklingen på socialområdet efter kommunalreformen.

Specifikt om VISO på specialundervisningsområdet skal det oplyses, at det samlede antal henvendelser i 2007 var på 269 ud af i alt 1.701 henvendelser til VISO. I 1. kvartal 2008 har der været 124 henvendelser på specialundervisningsområdet. Der er allerede i 2008 aftalt leverancer svarende til det samlede niveau i 2007. Derfor forventes en væsentlig stigning i forhold til 2007, hvilket understøttes af kommuners og regioners tilkendegivelser om at bruge VISO i øget omfang fremover.

Sagerne på specialundervisningsområdet drejer sig hovedsagligt om elever med atypiske problemstillinger inden for autismespekret, elever med erhvervet hjerneskade, elever med Cochlear Implant (CI), som også har andre problemstillinger end hørehandicappet samt om enkelte elever med behov for helt specielt tilrettelagte undervisnings- og ofte også botilbud.

4.3. Vurdering af de forpligtende kommunale samarbejder

Det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium gav Fanø, Langeland, Læsø, Samsø og Ærø kommuner dispensation til, at de, uanset at de pr. 1. januar 2007 var omfattede af det forpligtende kommunale samarbejde, kunne varetage udførelsen af nogle opgaver selv. På folkeskoleområdet drejede det sig om undervisningen af elever i specialklasser og specialskoler samt den pædagogisk-psykologiske betjening af skolevæsenet i kommunen. Desuden drejede det sig om undervisning efter lov om specialundervisning for voksne.

Dispensationerne skal evalueres i 2008 med henblik på, at resultatet af evalueringen kan forelægges for velfærdsministeren, og således at eventuelle ændringer af dispensationerne kan få virkning fra den næste kommunale valgperiode, der begynder den 1. januar 2010. Evalueringerne foretages af det ministerium, hvorunder sagsområdet henhører.

Det fremgår af udviklingsrådenes redegørelser, at samtlige aftaler om det forpligtende samarbejde fungerer godt, og der planlægges ingen gennemgribende ændringer af aftalerne.

5. UDVIKLINGEN PÅ SPECIALUNDERVISNINGSOMRÅDET

5.1. Specialpædagogisk bistand til førskolebørn

De foreløbige opgørelser fra UNI-C, Statistik & Analyse tyder på en svag stigning i antallet af førskolebørn, der modtager specialpædagogisk bistand. Dette er i overensstemmelse med oplysningerne i udviklingsrådenes redegørelser.

Der var i 2006/07 i alt 21.140 førskolebørn henvist til specialpædagogisk bistand, heraf 1.049 i en amtskommunal foranstaltning (Kilde: "Folkeskolens vidtgående specialundervisning skoleårene 1996/97 – 2006/07", UNI-C, Statistik & Analyse, 2008). Den foreløbige opgørelse for skoleåret 2007/08 viser, at i alt 21.585 førskolebørn var henvist til specialpædagogisk bistand. Heraf var 20.294 i et kommunalt tilbud, 920 i tilbud på kommunikationscentre m.v. og 371 i lands- og landsdelsdækkende tilbud.

5.1.1. Udviklingsrådenes vurdering af den specialpædagogiske bistand til småbørn

Den specialpædagogiske bistand til førskolebørn gives hovedsagelig i form af støtte tale- og/eller sprogvanskeligheder. Ifølge udviklingsrådenes tal er det kun ca. 20 pct. af støtten, der har et andet formål. Den specialpædagogiske støtte udføres i høj grad i samarbejde med andre kommuner eller regionen. Der er ikke ændringer i kommunernes måde at tilrettelægge indsatsen som følge af kommunalreformen. Enkelte kommuner planlægger dog ændringer på området i form af oprettelse af nye tilbud, ansættelse af konsulenter eller udbud af kurser.

Et udviklingsråd peger på, at kommunerne i regionen er opmærksomme på, at disse børn så vidt muligt skal gives et tilbud i lokalområdet. Et andet udviklingsråd pointerer, at området har kommunernes fokus.

5.1.2. Økonomi for specialpædagogisk bistand til førskolebørn

Udgifter til området indgik før 2007 i et samlet beløb, der også omfattede specialpædagogisk bistand til voksne; fra 2007 er der derimod optaget særlige regnskabsfunktioner til hvert af disse formål. Beløbet for 2006 i tabellen nedenfor er den skønnede amtslige udgift til småbørn, der blev opgjort i forbindelse med kommunalreformen.

For førskolebørn tager udgiftssammenligningen før og efter kommunalreformen sig herefter således ud opregnet til 2008 prisniveau:

(mio. kr. 2008 p/l)	2006	2007	2008	Stigning 2006 – 2008
Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen	98,6	113,2	135,9	37,8 pct.

5.1.3. Klagesager

Der har ingen klager været på dette område i 2007.

5.2. Folkeskolens specialundervisning

Udviklingsrådene behandler folkeskolens specialundervisning under to overskifter: 1) Den almindelige specialundervisning, som dækker over de børn, der modtager specialundervisning i den almindelige undervisningstid i mindre end 12 timer om ugen. 2) Specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden. Denne overskrift dækker elever, som modtager mere end 12 timers støtte om ugen samt elever i specialklasser og på specialskoler.

Det samlede antal elever i folkeskolens specialundervisning før kommunalreformen (skoleåret 2006/07) kan opgøres til sammenlagt 26.664 elever i specialklasser og specialskoler samt elever med støtte i den overvejende del af undervisningstiden fordelt på:

- Elever i »almindelig« specialklasse, jf. § 20, stk. 1: I alt 15.480 (Kilde: UNI-C, Statistik og Analyse, jf. http://www.uddannelsesstatistik.dk/pls/www_ndb/ndb).

- Elever i vidtgående specialundervisning, jf. § 20, stk. 2: I alt 11.184 elever (Kilde: "Folkeskolens vidtgående specialundervisning skoleårene 1996/97 – 2006/07", UNI-C, Statistik & Analyse, 2008).

Der foreligger ingen valide tal for antallet af elever, der modtager almindelig specialundervisning.

Udviklingsrådenes oplysninger viser i overensstemmelse med foreløbige tal fra Danmarks Statistik, at der fra 1. januar 2007 til 5. september 2007 har været en stigning i antallet af elever i specialklasser, på specialskoler, eller som modtager specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden. Samtidig er det generelt kommunernes forventning, at der også i næste skoleår vil være en stigning i elevtallet i disse tilbud.

5.2.1. Udviklingsrådenes vurdering af folkeskolens specialundervisning

Den almindelige specialundervisning

Det fremgår af udviklingsrådenes redegørelser, at flere kommuner planlægger ændringer inden for den almindelige specialundervisning. Dette drejer sig bl.a. om en øget indsats for elever med svære generelle indlæringsvanskeligheder, oprettelse af kontaktklasser, omlægning af specialundervisningstimer til arbejdet med adfærd, kontakt og trivsel (AKT), oprettelse af dobbeltklasser, hvor en specialklasse undervises sammen med en almindelig klasse for derved at opnå en tolererordning og fordeling af specialundervisningsmidlerne direkte til den enkelte skoles forvaltning. Hertil kommer egentlige strukturændringer som følge af kommunesammenlægningerne.

Ét udviklingsråd konkretiserer ikke ændringerne, men påpeger, at der er tale om initiativer, der sigter mod at højne kvaliteten, øge mulighederne for at vende tilbage til normalområdet og sikre nærhedsprincippet. Et andet udviklingsråd vurderer, at gruppen af adfærdsvanskelige børn anses som den største udfordring inden for den almindelige specialundervisning, og at kommunerne skal tage stilling til, hvorvidt denne gruppe skal rummes i folkeskolen eller tilbydes specialiserede tilbud.

Specialundervisning i den overvejende del af undervisningstiden

En række kommuner har planlagt eller gennemført ændringer inden for dette område. Der er bl.a. tale om ændringer i samarbejde med det sociale område. Et udviklingsråd fremhæver et øget fokus på den forebyggende indsats i forhold til unge med skoleforsømmelser. Der er også tale om ændringer som oprettelse af specialklasser til bl.a. børn med autisnevanskeligheder, talevanskeligheder og gennemgribende udviklingsforstyrrelser samt etablering af erhvervsklasser og familieskoler. Hertil kommer ændringer i form af et øget fokus på enkeltintegration og inklusion.

Udviklingsrådene peger på en række konkrete udfordringer og tendenser:

- Både Region Nordjylland og Region Midtjylland fremhæver udfordringer i forbindelse med undervisning af børn med høretab og CI opererede børn. Region Nordjylland pointerer et stigende behov for skolerådgivningsydelse rettet mod denne gruppe børn. Samtidig er der registreret et fald i elevtallet på Aalborgskolen (døve). Tilsvarende udvikling ses på Fredericiaskolen. I Region Midtjylland er der sket en væsentlig reduktion i kommunernes efterspørgsel på ydelser til børn på høreområdet. Dette tilskrives, at kommunerne kan rekvirere ydelser helt eller delvist objektivt finansieret hos de lands- og landsdelsdækkende tilbud. Udviklingsrådet i Region Midtjylland anbefaler ministerierne at overveje en ændring, så de specialiserede tilbud sikres i alle fem regioner.
- Et udviklingsråd fremhæver samarbejdet mellem det sociale område og skoleområdet som centralt i forhold til at sikre sammenhængende tilbud i nærmiljøet. Udviklingsrådet finder endvidere, at kommunernes bestræbelser på at skabe mere helhedsprægede tilbud gennem

samarbejde mellem skole- og socialområdet bør styrkes og gerne koordineres med kommunernes børnepolitik. Et andet udviklingsråd peger på behovet for et øget internt samarbejde mellem social- og skoleforvaltningerne.

- Det øgede fokus på undervisning i nærmiljøet giver specialskolerne en frygt for, at deres elevtal falder. Udviklingsrådet i Syddanmark har iværksat en undersøgelse af de tidligere amtslige specialskoler, som viser en tendens til, at kommunerne undlader at visitere bestemte elevtyper til specialskoler og i stedet opretter lokale tilbud. Undersøgelsen påpeger også, at samarbejdet mellem specialskolerne og deres nye driftsherrer overvejende er godt.
- Udviklingsrådet i Syddanmark anbefaler, at kommunerne opretter samarbejdsfora, hvor planer og tendenser kan drøftes i et større perspektiv. Formålet er at sikre, at de kommuner, der fungerer som driftsherre, har tilstrækkelig viden om udviklingen til at foretage de nødvendige kapacitetsændringer. I Region Hovedstaten er der etableret en koordinerende funktion for samarbejdet, kaldet Den Koordinerende Funktion for Specialundervisning (KFS). Formålet med dette samarbejde i otte netværk, der dækker regionen, er, at kommunerne kan få dækket 80-90 pct. af deres forsyningsforpligtelse i netværket inden for 2-4 år. Samarbejdet beskrives som godt og velfungerende.

5.2.2. Økonomi for folkeskolens specialundervisning

Sammenligning før og efter kommunalreformen vanskeliggøres 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. (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.)

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 og 2008 er kommunernes budgetterede udgifter i alt til specialundervisning i regionale tilbud og til særlige kommunale specialundervisningsinstitutioner:

(mio. kr. 2008 p/l)	2006	2007	2008	Stigning 2006 – 2008
Specialundervisning for folkeskoleelever uden for de almindelige folkeskoler	3.534,4	3.862,0	4.068,6	15,1 pct.

5.2.3. Klagesager

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning behandler sager om elever, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden. Ifølge Klagenævnets årsrapport fra 2007 er det samlede antal modtagne sager 384 (en stigning fra 182 i skoleåret 2005/2006). Antallet af realitetsbehandlede sager, hvor klagenævnet har taget stilling til klagen, var 144 i 2007. Der er tale om en stigning fra 101 realitetsbehandlede sager i skoleåret 2005/2006. Set i forhold til, at antallet af klageberettigede er fordoblet, er der ikke tale om en stigning. Der findes

uddybende oplysninger om klagesagerne i klagenævnets årsrapport (*Årsrapport 2007* fra Klagenævnet for vidtgående specialundervisning).

5.3. Udviklingen for specialundervisning for voksne

Den seneste landsdækkende opgørelse af deltagerantallet i specialundervisning for voksne blev foretaget ved en *kortlægning* af området i 2005, som fastsat i *Aftale om strukturreform*. Amterne oplyste ved kortlægningen, at der var ca. 113.000 deltagere i 2004, heraf ca. 57 pct. med hørevanskeligheder, ca. 13 pct. med synsvanskeligheder og ca. 8 pct. med tale-, stemme- eller sprogsvanskeligheder. Der foreligger ikke senere opgørelser, men der pågår et arbejde for at få en samlet opgørelse, der beskriver aktiviteten i 2007. Det forventes, at UNI-C, Statistik & Analyse kan offentliggøre statistik for området ultimo 2008.

En samlet optælling på baggrund af alle udviklingsråds redegørelser viser generelle stigninger i kommunernes opgørelser fra 1. januar 2007 til 5. september 2007. Opgørelserne viser desuden samlet set en overvægt af deltagere med hørevanskeligheder samt tale-, stemme- og sprogsvanskeligheder, hvilket erfaringsmæssigt udgør de største deltagergrupper sammen med personer med synsvanskeligheder. Disse opgørelser er dog behæftet med usikkerhed. Flere kommuner har således påpeget, at området er kendetegnet ved fri henvisningsret, og at kommunerne derfor ikke har et konkret og detaljeret kendskab til alle deltagere. Usikkerheden omkring data forstærkes af, at ordblindeundervisning for voksne og tilbud under indlæggelse på hospital er overflyttet fra lov om specialundervisning for voksne til henholdsvis FVU-loven og sundhedsloven og dermed pr. 1. januar 2007 ikke længere er et tilbud efter lov om specialundervisning for voksne.

5.3.1. Udviklingsrådenes vurdering

Overordnet er det vurderingen, at tilbudsmønstret ikke er påvirket af kommunalreformen i 2007. Tilkendegivelser om planlagte eller gennemførte ændringer peger på tiltag for udvikling af lokale tilbud, herunder udvidelse af tilbud til bestemte målgrupper fx udviklingshæmmede og sindslidende. Hertil kommer ændringer med forbindelse til etableringen af ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. Kommunerne angiver, at ændringerne har til formål at højne kvaliteten, øge kapaciteten og udvide tilbuddene om kompenserende specialundervisning. Enkelte kommuner peger på strategiske og organisatoriske ændringer. To kommuner oplyser, at de planlægger besparelser for deres fælles undervisningscenter.

Hovedparten af kommunerne sørger for tilbud i samarbejde med andre kommuner, eventuelt kombineret med egne tilbud. Et mindretal af kommunerne oplyser, at tilbud udelukkende gives i egen kommune.

Et særligt forhold fremhæves af udviklingsrådet i Region Nordjylland og omhandler svingende efterspørgsel på undervisningstilbud til voksne døve i regionens lands- og landsdelsdækkende tilbud på Aalborgskolen. Regionsrådet konstaterer endvidere en tendens til, at kommunerne vurderer mere individuelt, hvilke ydelser de ønsker at købe til den enkelte borger. Udviklingsrådet oplyser, at rådet har drøftet den væsentlige reduktion i aktiviteten på Aalborgskolen, som forstærkes af, at der bliver skåret i kursernes længde, at holdene bliver større, og at der gives flere afslag end tidligere.

5.3.2. Økonomisk udvikling

Før kommunalreformen indgik specialundervisning for voksne i en samlet 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:

(mio. kr. 2008 p/l)	2006	2007	2008	Stigning 2006 – 2008
Specialundervisning for voksne	834,2	577,1	703,9	-15,6 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 2007-08 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 konteret 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.

5.3.3. Klagesager

Klagenævnet har i 2007 ikke afsluttet behandlingen af klager vedrørende specialundervisning for voksne. Der er dog indkommet et mindre antal sager, men disse er ifølge nævnets årsrapport først afsluttet i 2008 (*Årsrapport 2007* fra Klagenævnet for vidtgående specialundervisning).

5.4. Udviklingen for ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov

Ungdomsuddannelsen behandles i udviklingsrådenes redegørelser, ligesom der i uddannelsens første levetid er gennemført og pågår fortsat indsamling af oplysninger som grundlag for en løbende evaluering og med henblik på en redegørelse til Folketingets Uddannelsesudvalg i august 2008. Disse oplysninger inddrages i relevant omfang, hvor de er tilstrækkeligt kvalitetssikrede og valide.

Da ungdomsuddannelse for unge med særlige behov først trådte i kraft 1. august 2007, er det vanskeligt at beskrive en egentlig udvikling i elevtallet. En del af kommunerne, heraf større kommuner som Århus og Aalborg, har ikke oplyst at have henvist unge til ungdomsuddannelsen, ligesom opgørelsen pr. 5. september 2007, der ligger til grund for udviklingsrådenes redegørelser, må vurderes at være meget usikker. Disse vil derfor alene blive anvendt som indikatorer og ikke som udtryk for den faktiske aktivitet.

Det er forventningen, at i alt ca. 2,3 pct. af en ungdomsårgang vil være i målgruppen for uddannelsen (1.364 unge pr. årgang). UNI-C, Statistik & Analyses foreløbige opgørelse på baggrund af besvarelser fra 97 kommuner (heraf har 60 kommuner oplyst elevtal) viser, at der perioden 1. august 2008 – 31. januar 2008 er 672 unge, som er i gang med ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.

Hovedparten af de unge er henvist på grund af generelle indlæringsvanskeligheder eller udviklingsforstyrrelser. Af udviklingsrådenes redegørelser fremgår det desuden, at ca. 70 pct. af de unge, der er oplysninger om, er henvist til tilbud i egen kommune, mens resten er i uddannelsesstilbud i en anden kommune. En del af de unge, der er henvist til ungdomsuddannelsen er desuden i døgntilbud. Andelen svinger dog i de forskellige regioner. Der er forventninger om øget aktivitet i 2008/09 i langt hovedparten af kommunerne.

5.4.1. Udviklingsrådenes vurderinger

Udviklingsrådene finder det positivt, at kommunerne – også de, der ikke har oplyst elevtal – er gået så aktivt ind i implementeringen af den nye lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, og et flertal af kommunerne tilkendegiver forventning om en øget tilgang i 2008/09 i

kommunens egne tilbud, mens de fleste øvrige kommuner, der har svaret, forventer uændret tilgang. Flertallet af kommuner forventer desuden, at flere unge henvises til tilbud i en anden kommune.

For så vidt angår praktik i ungdomsuddannelsen, har en del kommuner oplyst, at de hyppigst anvender beskæftigelses- og dagtilbud, revalideringsinstitutioner og beskyttet beskæftigelse i forbindelse med praktik. Enkelte kommuner anvender også offentlige institutioner og private virksomheder. En stor del af kommunerne har oplyst »Andet« (46 pct.). Udviklingsrådene har desuden bedt om oplysninger om kommunernes anvendelse af afklaringsforløb. Kommunernes oplysninger er her meget varierede, hvilket vanskeliggør entydige konklusioner.

Mange kommuner har gennemført eller planlagt ændringer om samarbejde med udbydere og nabokommuner; udvidelse af kapacitet; etablering af botilbud i tilknytning til uddannelsessteder og øget mangfoldighed i tilbuddene gennem inddragelse af forskellige udbydere. De planlagte ændringer har til formål at højne kvalitet, øge kapaciteten, herunder give mulighed for udvidelse af målgruppen, sikre en bedre visitationsproces og oprette egne tilbud. Flere kommuner er desuden opmærksomme på koordinering mellem voksenspecialundervisning og ungdomsuddannelsen.

Udviklingsrådet i Region Sjælland har i deres redegørelse sat særlig fokus på ungdomsuddannelsen, og det konkluderes blandt andet, at kommunerne gør en stor indsats for at opfylde de unges retskrav på den 3-årige ungdomsuddannelse.

5.4.2. Økonomi for ungdomsuddannelse for unge med særlige behov

Ungdomsuddannelsen er først igangsat pr. 1. august 2007, og det er derfor ikke muligt at beskrive en økonomisk udvikling for området. Samlet er det lagt til grund, at udgifterne til ungdomsuddannelse for unge med særlige behov vil beløbe sig til 659 mio. kr. (2006 p/l). Med lovens (L 564 af 6. juni 2007) vedtagelse fik kommunerne på bloktilskuddet overført 30 mio. kr. i 2007 og 72 mio. kr. årligt (2006 p/l) fra og med 2008 til løsning af opgaverne. 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 den tilsvarende opgave for målgruppen, herunder ungdomstilbud i henhold til lov om specialundervisning for voksne.

Der er i efteråret 2007 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.

Der pågår forhandling mellem regeringen og KL om en endelig afklaring af økonomien for uddannelsen, som forventes i forbindelse med kommuneaftalen i foråret 2008.

I august 2008 forelægges en redegørelse for uddannelsesudvalget vedrørende den første evaluering af ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov.

5.4.3. Klagesager

Klagenævnet har hidtil modtaget i alt ni klager (heraf to fra samme klager), hvor af tre er modtaget i 2007. Hovedparten af klagerne er enten til høring i kommunen, eller sagen bliver genvurderet af kommunen. Klagenævnet har endnu ikke færdigbehandlet sager vedrørende ungdomsuddannelsen.

6. FOKUSOMRÅDER OG SÆRLIGE TEMAER

De fem udviklingsråd har angivet, hvilke områder de særligt vil fokusere på fremover. For så vidt angår specialundervisningsområdet, har udviklingsrådene i både Region Syddanmark og Region Midtjylland angivet, at de vil være særligt opmærksomme på de lands- og landsdelsdækkende tilbud. Udviklingsrådet i Nordjylland har valgt at fokusere på de elever, der undervises uden for den almindelige undervisning. Endvidere fremhæver udviklingsrådene i Region Midtjylland og Region Nordjylland ungdomsuddannelsen for unge særlige behov som et særligt fokusområde.

Udviklingsråd i Region Hovedstaten anbefaler, at datagrundlaget for specialundervisningsområdet forbedres, således at en mere kvalificeret drøftelse af området muliggøres.

Udover udviklingsrådenes egne fokusområder kan Undervisningsministeriet og Velfærdsministeriet senest 15. januar i årene 2008 – 2010 udmelde særlige temaer, som skal indgå i kommunalbestyrelsernes, regionsrådenes og udviklingsrådenes redegørelser.

Undervisningsministeriet overvejer udmeldingen af temaer i 2009.

Hermed slutter redegørelsen.
