

Aalborg, den 11. november 2008
P.2008.1. Specialundervisning, PK/bha

NOTAT (ad hoc)

Projekt 2008.1, Specialundervisning – mulighed eller pligt?

(I teksten henvises til Folkeskoleloven, LBK nr. 1049, bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, BEK nr. 1373 plus 719 (uvæsentlige ændringer i forhold til dette notat), vejledning om folkeskolens specialundervisning, VEJ nr. 4 af 21.01.2008 og bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter, BEK nr. 876.

Foranlediget af aktuel pressedebat, artikler i fagbladet Folkeskolen og på Folkeskolen.dk samt DLF's hovedstyrelsesmedlem Niels Kristian Sauers henvendelse til Ombudsmanden om kommunernes/skolernes pligt til at gennemføre den nødvendige specialundervisning eller anden specialpædagogiske bistand til børn med særlige behov uafhængigt af de af kommunalbestyrelsen fastlagte rammer for kommunes skolevæsen, jvf. Folkeskolelovens bestemmelse herom, §3, stk.2, §18, stk.1, §20, stk.1 og 2. har SOPHIA behandlet den i overskriften formulerede problemstilling i en ad hoc projektgruppe. Vi har følgende bemærkninger hertil:

Det er på det seneste fra Folketingets opposition og Dansk Folkeparti blevet markeret, at man kunne ønske bestemmelserne om Pædagogisk-Psykologisk Rådgivnings (PPR's) indstilling til specialundervisning, hvad angår undervisningens *ordning*, her specifikt *faktisk etablering* og *omfang* (1373, §3, stk.5), skal være pligtig for skolen at effektuere – uanset den forekommende objektive budgetlægning på området.

Umiddelbart synes der ikke behov for at gennemføre en lovændring som antydnet af en række af Folketingets partier. Fra SOPHIA vurderes det, at gældende bestemmelser i LBK 1049 og BEK 1373 samt VEJ 4 ikke giver belæg for ovennævnte stramning.

Vi er helt enige i, at den af PPR vurderede specialundervisning, også hvad angår dens omfang, bør følges af skolens leder. Det følger klart af ovennævnte BEK 1373, § 1, stk. 2, at "formålet med specialpædagogisk bistand er at fremme udviklingen hos elever med særlige behov i overensstemmelse med de krav, der er angivet i Folkeskoleloven, herunder at eleverne ved skolegangens ophør har forudsætninger for fortsat uddannelse, erhvervsmæssig beskæftigelse eller anden beskæftigelse".

Denne formulering er utvetydig: Skolevæsenet skal ved hjælp af PPR's indstilling til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved pågældende elevs skole eller på anden skole efter indstilling herom sikre, at eleven, så vidt det overhovedet er *pædagogisk* muligt, får en sådan specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, at mulighederne for at få opfyldt Folkeskolelovens formålsparagraf og krav med henblik på optimal personlig udvikling samt tilsvarende mulighed for fortsat uddannelse, erhvervsmæssig beskæftigelse og anden beskæftigelse efter skolegangens ophør, er til stede.

Det vil således være i direkte modstrid med BEK 1373, § 1, stk. 2, hvis den af PPR vurderede indsats reduceres af skolelederen under hensyntagen til de økonomiske vilkår – idet der så gennem budgetlægningen er lagt hindring i vejen for opfyldelsen af § 1, stk. 2. Det må nemlig anses for umuligt at budgetlægge specialundervisningens løbende omfang for et år ad gangen, idet den enkelte elevs behov for særlig indsats kun i enkelte tilfælde vil kunne forudses i skoleåret forud for det skoleår, hvor PPR indstiller den særlige indsats effektueret. Kravet om at skolelederen mindst en gang årligt tager stilling til om den efter BEK 1373 § 20, stk.2 etablerede indsats overfor den enkelte elev skal fortsætte, ændres eller ophøre (BEK 1373, §7, stk.1), understreger nødvendigheden af, at specialundervisningens er budgetlagt med en "buffer" af rimeligt omfang. Der er adskillige tilfælde, hvor den etablerede bistand i form af for eksempel undervisning af en elev og/eller vejledning af dennes forældre viser sig mere krævende end forudsat ved indsatsens start. Tilsvarende vil elever, hvor indsatsen etableres i løbet af skoleåret, ikke kunne indgå i budgetlægningen for kommende skoleår, da budgettet vedtages i efteråret, året før det effektueres i august. I de nævnte tilfælde kan man jo ikke stoppe indsatsen i utide eller lade andre nyindstillede elever undgælde! Der er ikke i de samlede bestemmelser skabt mulighed for etablering af venteliste på etablering af den lovpligtige undervisning, jf. LBK 1049, §3, stk.2.

Der synes derfor heller ikke belæg for at indskærpe skolelederens pligt til som udgangspunkt at følge PPR's indstilling. Som det fremgår af § 4 i BEK 1373, er det skolens leder, der beslutter, om der skal iværksættes specialpædagogisk bistand efter LBK § 20, stk. 2, 1. punkt. Som bestemmelsen er udformet, skal der særdeles tungtvejende begrundelse til fra skolens leder for ikke at iværksætte den af PPR foreslåede specialpædagogiske bistand. Ser man eksempelvis på § 9, stk. 1, pkt. 1, er der her bemærket, at en elev kan bevare tilhørsforholdet til den almindelige klasse i givet fald med støtte i alle timer. Der er hverken her eller i tidligere paragraffer givet mulighed for, at skolelederen begrunder et afslag på den specialpædagogiske bistand eller en reduktion af det af PPR foreslåede med økonomien. Skolelederen skal jo også overholde LBK 1049, §18, stk.1, om at undervisningen i alle fag...skal varieres så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger, uagtet det er en elev, der i øvrigt undervises efter bestemmelserne i BEK 1373. Det skal her bemærkes at skolelederen skriftligt skal begrunde og beskrive en ændring i PPR's indstilling til indsats (BEK 1373 §4, stk.5 og ovennævnte bestemmelser) overfor forældrene (og lærerne), så diskrepansen mellem PPR's indstilling og skolelederens beslutning er tydeliggjort. I modsat fald er forældrenes restsikkerhed i forbindelse med deres klageadgang gjort usikker eller umulig!

Ud fra gældende praksis er det således tilstrækkeligt, hvis Undervisningsministeriet i vejledningen til bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning (VEJ nr. 4) markerer, at effektueringen af den foreslåede specialundervisning naturligvis skal ske, med mindre der er tungtvejende *faglige* begrundelser for ikke at følge PPR's indstilling.

Såfremt effektueringen af det af PPR foreslåede på sigt medfører en overskridelse af skolens bevilling til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, påhviler det skolelederen at gøre forvaltningen opmærksom herpå og udvirke de ressourcer, der er nødvendige, for at eleven kan få sine særlige behov dækket i det foreslåede omfang.

Med ovennævnte bemærkninger skulle forældrenes retssikkerhed også være sikret optimalt – idet en eventuel diskrepans mellem den indsats, PPR indstiller (timetal, fagmængde, vejledningsomfang m.v.) og den indsats, skolelederen agter at effektuere, vil blive synlig for forældrene med bestemmelsen om deres løbende indseende med forløbet af de forskellige indstillinger og beslutninger (bl.a. BEK 1373, §4, stk.5).

Der er fem markante problemstillinger, som har betydning i den beskrevne proces – og som i øvrigt på nuværende tidspunkt ikke har været berørt i den offentlige debat:

1 Jvf. Pædagogiske Psykologers Forenings (PPF) rapport "En analyse af de pædagogisk-psykologiske rådgivningsenheder (PPR) pr. 1. august 2007....." er der langt de fleste steder en uholdbart lang ventetid på PPR's indsats. Det betyder, at de fleste skoler kan blive nødsaget til at iværksætte en eller anden form for støtte til børn med særlige behov, inden der foreligger en indstilling fra PPR. Det gælder specielt, hvor der er tale om elever med voldsomme Adfærds-, Kontakt- og/eller Trivselsproblemer (AKT). Alternativt fortsætter skolen med en uhenigtsmæssig rummelighed i ventetiden – til skade også for de andre elever i klassen og lærerne.

Det kunne i den forbindelse være relevant, at indskærpe, at PPR, in casu skoleforvaltningen, skal sikre, at der inden udløbet af de 15 skoledage, som skolelederen i henhold til BEK 1373, §5, har ret til at lade en elev få en særlig indsats uden forudgående indstilling fra PPR, som minimum tilstilles skolen en indstilling, hvor analysens af elevens særlige behov, bygger på foreliggende oplysninger fra elevens lærer, forældreom *elevens og klassens* faglige og sociale funktion (VEJ 4, s.6, 2. blok fra oven og s.7, kommentarer til §5), alternativt lade den akutte foranstaltning vare mere end 15 skoledage, såfremt PPR sætter præcis dato på fremsendelsen af deres indstilling – dog længst for eksempel 30 skoledage.

2 PPR's administrative tilknytning til den primærkommunale forvaltning for skoleområdet kan medføre at PPR's indstillinger til indsats på den enkelte skole er tilpasset det budget, der er objektivt gældende, hvorved PPR's indstilling ikke nødvendigvis dækker det enkelte barns særlige behov eller udsætter behovsdækningen på ubestemt tid, til der er "plads" i den relevante foranstaltning – hyppigt specialklasse med venteliste! Da specialklasser og –hold i princippet ikke har nogen højeste klassekvotient, jf. LBK 1049, §17, stk.1, der implicit, og VEJ 4, s.8, ad §9, 2. blok fra neden, der eksplicit anerkender det her fremførte synspunkt, er denne praksis ikke lovlig.

3 På mange skoler fordeles specialundervisningstimerne i fast skema til "alle" klasser eller mange lærere med få timer hver. Det kan umuliggøre effektivering af PPR's indstilling.

4 PPR's arbejdsform med en stadig forekommende overvægt af testning af det enkelte barn i forhold til alternativt at indgå i klassens timer som observatør eller "hjælpelærer" svækker PPR's muligheder for en autoritativ professionel indstilling til specialundervisning eller anden særlig indsats, herunder beskrivelse af indsatsens kvantitative omfang – jf. "Påtale", s.19, i Information 11.11.08. af Jette Tofte Bøndergaard og Rolf Andreasen: "en pædagogisk psykologisk test giver nødvendigvis ikke altid en håndfast diagnose med efterfølgende oplagt behandling....."! Det er ærgerligt, at de to skribenter, der givetvis er PPR kyndige, åbenbart ikke har sat sig ordentligt ind i gældende lovgivning, når de skriver at"bestemmelserne i loven og bekendtgørelsen (1373) medfører at kommunerne selv bestemmer, hvor lidt specialundervisning der skal gives.....". De efterlyser at "PPR's indstilling medfører behandlingsgaranti..." og ser ikke modsætningen til deres egen kritik af PPR's indstillingskvalitet!

5 I LBK 1049, §5, stk.6 om supplerende undervisning til elever, der har skiftet skole eller været uden undervisning i længere tid, nævnes det i sidste punktum, at den supplerende undervisning også kan gives til elever, som af anden grund har behov for midlertidig støtte. For det første synes paragraffen i vid udstrækning misligholdt overfor de børn, den primært henvender sig til, hvilket selvsagt belaster kvaliteten af undervisningen i de klasser, hvor pågældende elever hører til, ligesom belastningen af lærerteamet øges gennem den påtvungne "over"rummelighed. Derudover synes paragraffen slet ikke anvendt i de tilfælde, hvor PPR venteliste-problematikken burde bringe paragraffen i kortvarig anvendelse. Dette forhold bør undersøges nærmere.

Da LBK 1049 i §3, stk.3 og BEK 1373, §9, stk.1, pkt.2 giver mulighed for øgning af den enkelte elevs daglige undervisningstid, hvor LBK §3, stk.3 ophæver timemaksimalbestemmelserne i LBK § 16, stk.3. kan netop paragraffen om supplerende undervisning bruges for at komme i

gang med den særlige indsats i ventetiden på PPR eller planlægning af den ideelle indsats rent skema- eller lærerdækningsmæssigt.

På baggrund af det fremførte kan vi ikke umiddelbart støtte forslaget om en lovændring, der skriftliggør en pligt for skolelederen til at gennemføre den af PPR foreslåede specialundervisning eller anden specialpædagogisk indsats, hvad angår indsatsens omfang uanset den forhåndenværende meddelte økonomiske ramme for skolens virksomhed. Som det skulle fremgå af teksten, mener vi, at skolelederen, uanset PPR's indstilling eller mangel på samme, SKAL iværksætte den indsats, der sikrer eleven optimal kvalitet og omfang i både undervisning og anden specialpædagogisk indsats som f.eks. vejledning af forældre, lærere og den klasse, eleven frekventerer – uanset de økonomiske rammer. I modsat fald brydes forældrenes retssikkerhed og væsentlige bestemmelser i både LBK 1049 og BEK 1373. Endelig skal det også bemærkes, at skolelederen efterfølgende får et alvorligt juridisk problem i forhold til bestemmelserne i BEK 876 om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner §4, stk.1, §5, stk.2, pkt.2 og stk.3 og specielt §8, stk.2, pkt.3 og §9, stk.1, pkt. 3, stk.3 – hvis ikke det af rapporten tydeligt fremgår, i hvilke tilfælde skolelederen IKKE har sikret en elev den behovskrævede indsats!

Man skal derfor foreslå, at

- gældende regler indskræpes PPR og skolelederne,
- det således anerkendes, at specialundervisning/-støtte kun er en del af begrebet *specialpædagogisk indsats*, så der også er økonomi til i påkommende tilfælde at give intensiv vejledning til forældre og/eller enkelte eller flere lærere, etablere klassearbejde m.m.
- at lærere og forældre opfordres til at forholde sig kritisk til administrationen af regelsættet, og at påpegnings af kritiske forhold tages seriøst af skoleleder, PPR og forvaltning.
- forvaltningen sikrer etableringen af en "buffer", der via PPR eller skolelederne kan sikre at akut opståede behov for indsats kan etableres – specifikt med henblik på at undgå en pseudorummelighed, der hidtil er set vare i måneder – ja år!
- de reelle samlede behov for indsat overfor børn med særlige behov løbende vurderes mellem alle skolevæsenets berørte parter med henblik på løbende optimal budgetsmidighed og – justering.

Per Kjeldsen
cand.pæd.psych
leder