

Evaluering af specialundervisningsområdet

16/8116 Åben Sag

Sagsgang

BUU, høring, BUU, ØK, KB

Sagsfremstilling

I forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2021 blev det besluttet, at:

”Partierne ønsker en evaluering med en vurdering af indsats og effekt på specialundervisningsdelen forud for budget 2022.”

På denne baggrund godkendte børne- og ungdomsudvalget på et møde den 22. december 2020 et kommissorium for det videre arbejde med en evaluering af specialundervisningen. Kommissoriet er til orientering vedlagt som bilag.

Resultatet af evalueringen skal:

- Indgå i grundlaget for udarbejdelsen af en række faglige anbefalinger til, hvordan Norddjurs Kommunes indsatser og tilbud på specialundervisningsområdet fremover kan udformes og organiseres på den mest hensigtsmæssige måde – og dermed bidrage til at skabe et godt grundlag for den fremtidige politiske ressourcetilfordeling og en politisk stillingtagen til de enkelte skolers og børnebyers frihedsgrader på området.
- Bidrage til, at der kommer et fælles sprog og en fælles referenceramme, som alle parter på skoleområdet kan tage udgangspunkt i, når der tales om kvalitet og læring på specialundervisningsområdet.
- Indgå i grundlaget for udarbejdelsen af en række forslag til modeller for den fremtidige ressourcetilfordeling på specialundervisningsområdet, som kan indgå i forhandlingerne om budgettet for 2022.

Det skal bemærkes, at forslagene til forskellige ressourcetilfordelingsmodeller behandles i en selvstændig sag på et ekstraordinært møde i børne- og ungdomsudvalget den 9. juni 2021. Forud herfor har forvaltningen haft forslagene sendt til høring hos de centrale interessenter på

specialundervisningsområdet. Efter det ekstraordinære udvalgs møde går sagen videre til behandling i økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen henholdsvis den 15. og 22. juni 2021.

I forbindelse med evalueringen har der været nedsat en styregruppe med en bred kreds af leder-, medarbejder-, forælder- og forvaltningsrepræsentanter, og der er blevet gennemført interviews med en række centrale interessenter på området.

Som følge af COVID-19 situationen og kompleksiteten på specialundervisningsområdet har styregruppen valgt at foretage tre nedslag på centrale dele af området, hvor der bl.a. er blevet sat fokus på:

Visitation

- Konflikter mellem intentionerne med visiteringen til specialtilbud
- Praksisudfordringer i mødet mellem styringsteknologier, arbejdsredskaber og det levede liv
- Segregering
- Forældrenes stemme.

Undervisningstilbud

- Melleformer
- Specialpædagogiske tilbud
- Tilfredshed blandt eleverne
- Kvalitet og fastholdelse af kvalitet i et skoletilbud.

Samarbejde og struktur

- Samarbejdsfællesskaber
- Samarbejdsformer
- Samarbejdsstruktur.

På baggrund heraf har styregruppen opstillet en række anbefalinger under følgende overskrifter:

1. Fordelingsmodellen
2. Melleformer og almenområdet
3. Professionel læring som grundfæster sig i kernopgaven.

Anbefalingerne vil blive yderligere uddybet og konkretiseret, når evalueringen har været sendt til høring, så de kan medvirke til at understøtte de indsatser, der lægges op til i den nye inklusionspolitik og handleplan på specialundervisningsområdet, som kommunalbestyrelsen har taget stilling til i løbet af 2020/21.

Evalueringen med fem tilhørende dokumenter (bilag 1-5) er vedlagt som bilag. Til orientering er inklusionspolitikken og handlingsplanen endvidere vedlagt som bilag.

På børne- og ungdomsudvalgets møde vil skole- og dagtilbudschef Lene Mehlsen Thomsen give en orientering om hovedindholdet i evalueringen.

Børne- og ungdomsudvalget besluttede på sit møde den 29. april 2021, at evalueringen skal sendes til høring i bestyrelser og lokale MED-udvalg i skoler, børnebyer og dagtilbudsområder, Trivsel og Læring, samarbejdspartnere på socialområdet, Norddjurs Fælles Elevråd (NFE) og handicaprådet. Høringsfristen er fastsat til den 2. juni 2021.

Da der er tale om et omfattende evalueringsmateriale er der blevet udarbejdet en pixiudgave af evalueringen, som sammenfatter konklusionerne, således at det er tilstrækkeligt at forholde sig til denne udgave. Dette skal medvirke til at understøtte og forenkle udarbejdelsen af hørings svar.

På handicaprådets møde deltager skole- og dagtilbudschef Lene Mehlsen Thomsen og giver en orientering om evalueringen.

Jess Refsgaard deltager i behandlingen af punktet.

Sammenhæng til andre politikker/strategier og fagområder

Evalueringen skal ses i sammenhæng med inklusionspolitikken Fællesskaber for alle, Handleplanen for tidlig indsats og inklusion samt Politik for børn og unge i udsatte positioner.

Økonomiske konsekvenser

Punktet har ingen økonomiske konsekvenser.

Indstilling

Formanden indstiller, at handicaprådet udarbejder et høringssvar til evalueringen af specialundervisningsområdet.

Beslutning i Handicaprådet den 12-05-2021

På handicaprådets møde deltog – foruden skole- og dagtilbudschef Lene Mehlsen Thomsen – udviklingskonsulent på skole- og dagtilbudsområdet Ina Dyrgaard Rathmann. De gav en grundig orientering om evalueringen af specialundervisningsområdet.

Handicaprådet anerkender kvaliteten af det evalueringen kommer omkring, og at evalueringen samtidig beskriver egne mangler. Disse mangler er rådet enige i og rådet kan bakke op om evalueringens anbefalinger.

Evalueringsnotatet er mest en beskrivelse af HVOR MANGE og HVOR, frem for HVORDAN og med HVIKEN effekt. Samme øvelse er gjort en del gange igennem Norddjurs' levetid, uden at det er lykket af afdække området. Det er stadig uklart, hvilken effekt den brede specialundervisningsindsats har for de elever, der modtager den – både i almenskoledelen og i de segregerede skoletilbud. Spørgsmålet, der ikke svares på er: Hvilken uddannelse kan elever med særlige behov i Norddjurs samlet set regne med at få med sig?

Det lovmæssige snævre specialundervisningsbegreb, der ligger til grund for evalueringen spænder ben for en ordentlig behandling af området. Rigtig megen indsats i forhold til elever med særlige undervisnings- og trivselsbehov foregår på almenskolerne – bl.a. det i evalueringen benævnte “melleformer”. Evalueringen anerkender tilnærmelsesvis dette forhold.

Handicaprådet er klar over og anerkender, at det er kompliceret, men finder det alligevel nødvendigt, at al indsats bør kortlægges, og rådet har igennem de seneste år gentagende gange foreslået det. Hvordan skal Norddjurs Kommune ellers kunne fokusere og fordele midlerne til specialundervisning på bedste, mest effektfulde vis for eleverne?

Handicaprådet vil gerne gøre opmærksom på, at KORA modellen har nogle grundlæggende problemer. Modellen skal beskrive sandsynligheden for, at en elev kommer til at modtage segregeret specialundervisning i enten specialklasse eller på^o specialskole i hvert skoledistrikt. Én

af udfordringerne er, at de grundlæggende tal bag KORA modellen er 10 år gamle. Derudover er specialundervisningsbegrebet blevet ændret siden 2011. Andelen af segregerede elever i forhold til modellens udgangspunkt er derfor måske skævvridende.

Modellens udgangspunkt ser ud til alene at omfatte specialundervisningen, der foregår i et segregeret tilbud. Al den specialundervisning, der foregik på alment skolerne dengang, er ikke med i modellens talgrundlag (jf. diagrammet på side 31 i Evalueringen). Så hvis en skole, der dengang var gode til at inkludere, så er skolen fra starten 'straffet' for dette, og modsat vil skoler, der segregerer i stor stil blive belønnet. Modellen ser ud til ikke løbende at blive justeret i forhold til, hvilken effekt modellen har på området/tildeling af midler til specialundervisningsområdet.

En anden udfordring med modellen er, at ca. 10 % af datidens elever ikke blev regnet med i forhold til de socioøkonomiske faktorer i grundmodellen for Norddjurs, da man ikke kunne finde forældres cpr.nr. Sandsynligvis er det forældre, der ikke har livslang tilknytning til det danske samfund, og derved mangler der måske en del elever med socioøkonomiske udfordringer i de relevante skoledistrikter i talmaterialet.

Når de grundlæggende tal for de enkelte skoledistrikter ikke er justeret, vil de forskydninger i den reelle andel af eleverne, der kom i specialundervisning, som en indsats eller en ikke-indsats har givet, ikke anerkendes i KORA modellens fordelingsresultat.

Evalueringen beskriver meget klart en forskel imellem de nuværende 4 distrikters andel af elever, der bliver segregeret samt hvilken form for segregeret tilbud, der benyttes og ikke mindst, hvor stor del af en skoles budget, der er til al indsats på alment skolen.

Handicaprådet har ikke kompetence til på ordentlig vis at gå fagligt ind i økonomiske modeller - men vælger alligevel at rejse disse problematikker, som rådet håber, vil blive inddraget i arbejdet med at udvikle en fremtidig ressourcefordelingsmodel. Rådet har i skrivende stund ikke modtaget de varslede forslag til nye modeller.

Rådet opfordrer dog til, at alle modeller kvalificeres, så alle skoler, inkl. Djurslandsskolen, tydelig kan aflæse modellernes konsekvenser for alle enheder (det samlede skolevæsen i Norddjurs).

Handicaprådet noterer med særlig opmærksomhed evalueringens ord om, hvad der kan

spille ind på den høje segregeringsgrad i kommunen: *De demografiske og socioøkonomiske forhold og Det pædagogiske grundfundament og traditioner i det pædagogiske arbejde generelt.*

Vi spørger os selv - og alle der læser dette: Når man parrer Norddjurs Kommunes befolkningssammensætning med Norddjurs Kommunes helt grundlæggende pædagogiske virke, skabes der så af sig selv strukturel udstødelse af op mod 9-10 % af vores børn og unge fra almen skolen?

Evalueringen spørger selv på side 31, om segregationen er positiv eller negativ: *“Hvorvidt stigningen skal vurderes negativ eller positiv, kan evalueringen ikke konkludere på baggrund af nuværende data og analyser, men som det også blev slået fast i udfoldelse af visitationsprocessen er der noget, der tyder på, at visionen om inklusion og mindst mulig indgriben kommer i konflikt med visionerne om mulighed for trivsel og læring. Og ligeledes konflikter økonomiske prioriteringer i forhold til intern – og ekstern tilbud. Disse konflikter har utvivlsomt betydning for segregeringsgraderne.”*

Handicaprådet har også behandlet forslaget til Kvalitetsstandard for folkeskolen. Rådet ser disse to punkter stærkt sammenhængende. Samlet set bliver det meget tydeligt, at kvalitetsstandardens 17 ekstra forslag, for de flestes vedkommende, er indsatser, der grundlæggende er en del af den brede specialundervisningsindsats på almen skolerne.

Baggrundene for, at mange elever med særlige behov til tider har et langt forløb igennem almen skolen til et segregeret tilbud, ligger sandsynligvis imellem de 2 stole, som forslaget til kvalitetsstandard og denne evalueringsrapport er et udtryk for.

Afslutningsvis vil handicaprådet anføre, at rådet ikke støtter antagelsen i evalueringen om, at udgifterne til specialundervisning ved et faldende befolkningstal, er ensbetydende med tilsvarende faldende behov for specialundervisningstilbud. Det er der ingen af de fremlagte tal der understøtter.

Handicaprådet ville gerne have været inviteret til at deltage i styregruppen.

Fraværende:

Karoline Bergkvist Søgaard (A)

Kristina Hviid (V)

Bilag:

1 - 3083319	Åben	Pixiudgave af evaluering af specialundervisningsområdet	(69403/21)	(H)
2 - 3073926	Åben	Evaluering af specialundervisningen i Norddjurs Kommune	(61436/21)	(H)
3 - 3073934	Åben	Kommissorium for arbejdet med en evaluering af specialundervisningsområdet	(61444/21)	(H)
4 - 3073935	Åben	Bilag 1 Interviewguide	(61445/21)	(H)
5 - 3073936	Åben	Bilag 2 Visitationsprocedure - et overblik	(61446/21)	(H)
6 - 3073937	Åben	Bilag 3 Handleplan for elever, hvor der er iværksat særlig indsats eller støtte	(61447/21)	(H)
7 - 3073939	Åben	Bilag 4 Kommunalt grundlag for lokale specialgrupper	(61449/21)	(H)
8 - 3082137	Åben	Bilag 5 Overblik over specialundervisning i Norddjurs	(68362/21)	(H)
9 - 2997052	Åben	Politik for tidlig indsats og inklusion	(187026/20)	(H)
10 - 3073948	Åben	Handleplan for specialundervisning og inklusion	(61457/21)	(H)