

## “Sammen undgår vi klager” – et udviklingsprojekt mellem to kommuner



“Sammen undgår vi klager” er navnet på et større udviklingsprojekt gennemført af Odense og Sønderborg Kommune med støtte fra Trygfonden.

Artiklen viser, hvordan “Odense-modellen” blev udviklet som en ny måde at arbejde med specialundervisningsafgørelser. Odense-modellen indeholder 4 klart definerede elementer og bygger på dialogiske principper, der går langt videre end det, der kræves rent lovgivningsmæssigt. Modellen har medført fald i antal af indstillinger til specialundervisning og et fravær af klager i de sidste seks år.

Disse bemærkelsesværdige resultater blev startskuddet til et samarbejde med Sønderborg kommune, der på daværende tidspunkt havde en kedelig danmarkshistorie i flest klagesager. På den måde fik udviklingsprojektet to hovedformål:

- 1) Ved at afprøve Odense-modellen i en anden kommune blev det undersøgt, om de beskrevne elementer rent faktisk er virksomme. Dvs. om Odense-modellen virker i en anden sammenhæng end der, hvor modellen er udviklet. Vi vil vise, at modellen har været virksom i Sønderborg, hvor antallet af klager til Klagenævnet er faldet til 0.
- 2) Ved at arbejde med at overføre modellen er det undersøgt, om og hvordan læring mellem kommuner er mulig. Med de beskrevne effekter vil vi argumentere for, at læring mellem kommuner er mulig. Og vi vil i artiklen beskrive “Odense-Sønderborg modellen for tværkommunal læring”.

Ud over disse to hovedformål, har udviklingsprojektet kastet yderligere udbytte af sig. For det første ~~har~~ er der undersøgt, om organisationer andre steder gennem lignende praksisser opnår samme resultater. Vi vil i artiklen beskrive erfaringer fra et hollandsk udviklingsprojekt, som har arbejdet med en lignende tilgang til borgere og opnået tilsvarende resultater. Dette styrker Odense-modellens validitet.

For det andet er erfaringerne i både Odense og Sønderborg, at det arbejde der begyndte som et ønske om at reducere klager har ført til en organisationsudvikling, der har implikationer langt bredere end klagereduktion. Selvom dette ikke var en del af den oprindelige motivation for at lave udviklingsprojektet, vurderer vi som forfattere, at denne del er meget relevant. Derfor vil vi bruge den afsluttende del af artiklen på at beskrive, hvordan arbejdet med at reducere klager har ført til en generel udvikling af den psykologfaglige praksis og samarbejdet mellem skole, PPR og forældre omkring inkluderende tiltag og visitation til specialtilbud. Vi vil vise, hvordan forudsætningen for at skabe disse bemærkelsesværdige resultater med klager har været at supplere de formelle og lovmæssige krav med en systematiseret og dialogbaseret tilgang til samarbejde med forældre for at skabe bedre forståelse for børnenes behov. I den afsluttende perspektivering vil vi sammenfatte dette til en argumentation for en generel øgning af det dialogiske princip som styringsteknologi og en forståelse af medarbejderrollen ud fra dobbeltpositionsmodellen: at medarbejderen på én gang arbejder både som myndighed og som bemyndigende af forældrene.

*Birgitte Madsen, tidligere chefspsykolog i Odense Kommune, nu erhvervspsykolog, PPR-Fyn.*

*Karina Amtkjær Schrøder, cand.mag. og konsulent i Børn- og Ungeforvaltningen, Odense Kommune og*

*Andreas Granthof Juhl, Cand. Psych. & Professional Doctorate in Systemic Practice<sup>1</sup>*

### **Udviklingen af Odense-modellen til nedbringelse af klager**

I Odense Kommune har Center for Inklusion/PPR siden 2007 arbejdet systematisk med at kvalificere processer, som understøtter inklusion, udarbejdelsen af pædagogisk psykologiske vurderinger (PPV) og efterfølgende forslag om specialpædagogisk bistand.

Den pædagogisk psykologiske vurdering ligger altid til grund for en skoleleders indstilling om, at en elev tilbydes et specialpædagogisk undervisningstilbud uden for distriktsskolen. Tidligere var den faglige vurdering af barnets behov for specialpædagogisk bistand i høj grad afhængig af den enkelte psykologs faglighed og forståelse af elevens og skolens situation. De pædagogisk psykologiske vurderinger var fagligt meget forskellige og afspejlede i høj grad de enkelte psykologers viden om at arbejde med inkluderende tiltag og afprøvning heraf i skolens lo-

kale kontekst. Vurderingen af barnets særlige behov kunne vise stor faglig spredning blandt psykologerne. Når PPR efterfølgende modtog en klage over en afgørelse, var det tydeligt, at psykologerne rådgav meget forskelligt.

For at forbedre denne situation blev der i 2007 iværksat flere tiltag, som også i dag er gældende praksis:

- Som første skridt i arbejdet med at sikre kvaliteten blev der lavet en oprioritering af rådgivningsfagligheden. Det blev et krav, at den sagsførende psykolog skulle have en faglig sparring med en særlig sagkyndig kollega, før en PPV mundede ud i et forslag om specialpædagogisk undervisningstilbud uden for distriktsskolen.
- Der blev udarbejdet en samarbejdshåndbog, som beskrev procedurer og arbejdsgange mellem skolerne og PPR, samt tydeliggjorde rammer og kommunikation mellem forvaltning, institutioner, skoler og forældre. Samarbejdshåndbogen fastlagde skolelederens øgede ansvar for at iværksætte og beskrive de tiltag, der, forud for indstillingen til specialpædagogisk bistand, var iværksat på egen skole. Dette førte til at skærpe fokus på de inkluderende tiltag. Yderligere sikrede samarbejdshåndbogen en klarhed i sagsbehandlingen, så forældrene mødte en sammenhængende organisation. Samarbejdshåndbogen revideres én gang årligt.
- Og måske allervigtigst blev dialogen med forældrene sat i fokus i visitationsprocessen, så proaktivitet og dialog blev kerneelementer i arbejdet med specialundervisningsafgørelser. Det skal her præciseres, at det har været praksis i mange år, at foræl-

<sup>1</sup> Styregruppen har udover artikelforfatterne bestået af: Marianne Helms, Ditte Randal-Lund, Lone Albjerg og Jens Erik Henriksen Børn og Uddannelse, Sønderborg Kommune samt Anni Elmgreen Specialpædagogisk Rådgivning, Odense Kommune

dre, skole og den sagsførende psykolog er i dialog om mulige løsninger, når et barn havde specialpædagogiske behov. Det nye var dog, at der i selve visitationsprocessen blev udviklet procedurer som supplerede de formelle lovkrav ift. afgørelser om specialundervisning med den direkte dialog med forældre. Såfremt afgørelsen afveg fra det indstillede, fik den sagsførende psykolog til opgave at kontakte forældrene og orientere dem mundtligt om afgørelsen, så forældrene var forberedt på svaret, inden de modtog det formelle brev med den skriftlige afgørelse fra den visitationsansvarlige. På baggrund af dialogen med forældrene tog sagsførende psykolog stilling til, om forældrene virkede uforstående over for afgørelsen og tilbød dem et "straks" møde med visitationsansvarlig.

Udviklingen har siden 2007 betydet et fald i antal af indstillinger til specialpædagogisk bistand uden for distriktskolen samtidig med, at der på skoleområdet ikke har været klager ved Klagenævnet for specialundervisning i de sidste seks år.

### **Odense-modellen**

I det følgende præsenteres en punktvis opstilling af Odense Kommunes procedurer ved indstilling til specialpædagogisk bistand.

- Den sagsførende psykolog udarbejder en PPV og stiller forslag om specialpædagogisk bistand.
- Forslaget gennemgås med forældre, så de er bekendte med overvejelser ift. videre skolegang.

- Skoleleder tager stilling til forslaget og underskriver sammen med forældre indstillingen til specialundervisning, som sendes til PPR.
- Indstillinger vurderes af faglige koordinatorer i specialpædagogisk afdeling. Lederen af afdelingen har ansvaret for den endelige vurdering.
- Chefspsykologen er af kommunalbestyrelsen tillagt beslutningskompetence og underskriver svarbreve.
- Forældre modtager svarbrev med klagevejledning, men er forud orienteret mundtligt af sagsførende psykolog, **når afgørelsen afviger fra indstillingen**. Såfremt psykologen vurderer, at der er behov for dialogmøde med forældrene, afholder afdelingsleder og chefspsykolog straks dette møde med forældrene.

En central del af projektet "Sammen undgår vi klager" har bestået i at omforme erfaringerne med tiltag i Odense til en model, som herefter kunne afprøves i Sønderborg. Der er indkredset fire elementer, som har betydning for at kunne opnå et fald i indstillinger og reduktion i klager. Disse elementer udgør Odense-modellen, som beskrives nærmere i det følgende.

### **1. Budgettet til specialpædagogisk bistand er udlagt til skolerne, så der på skoleniveau er mulighed for at tilrettelægge inklusionstiltag.**

Odense Kommune har siden 2007 haft en budgetmodel på skoleområdet, der skal understøtte større inklusion i det almene skoletilbud. En stor del af specialundervisningsmidlerne er udlagt til almen-skolelederens disponering, så

der er incitament og råderum for lokale indsatser.

Når en elev henvises til et specialpædagogisk tilbud uden for distriktsskolen, betaler skolerne en fast takst, svarende til kommunens billigste specialundervisningsforanstaltning. Skoleforvaltningen dækker differencen mellem den billigste specialundervisningsforanstaltning og den reelle udgift. "Grundtaksten" bliver en beskyttelse af indsatsen, så det ikke er skolelederens økonomi, der afgør, hvilken type foranstaltning der iværksættes.

## **2. Psykologfaglig koordinatorfunktion giver sparring på muligheder ift. inkluderende tiltag på skolerne og fungerer som faglig sparringspartner for psykologen, inden der laves en PPV med forslag om specialpædagogisk bistand uden for distriktsskolen.**

Som tidligere nævnt har det siden 2007 været et krav, at den sagsførende psykolog skal sparre med psykologfaglig koordinator inden udarbejdelse af PPV og efterfølgende forslag om specialundervisning uden for distriktsskolen. Sparringen er med til at sikre, at der har været afprøvet tiltag i skolens eget regi. Sparringen har i høj grad været med til at kvalificere indstillingerne til specialundervisning, og i nogle tilfælde er sagen på baggrund af sparringen ikke blevet til en indstilling.

Koordinatorerne er psykologfaglige medarbejdere, der arbejder halv tid som koordinatore og halv tid som psykologer i specialiserede tilbud. De fungerer som sparringspartnere året rundt, skoleplaceringer tilflyttende elever,

udvikler de specialiserede tilbud og indgår altid som sparringspartnere i relation til indstillinger foretaget af skolelederen.

## **3. Skolerne skal have overvejet, hvorledes eleven fortsat skal inkluderes, såfremt indstillingen til specialtilbud ikke imødekommes. Dvs. at skole, psykolog og forældre skal have drøftet hvilke tiltag, der kan tilrettelægges på skolen (kaldet en Plan B).**

Den endelige afgørelse af indstilling til specialpædagogiske skoletilbud foretages af lederen af den specialpædagogiske rådgivning og chefpsykologen, som i Odense Kommune har fået uddelegeret beslutningskompetencen af kommunalbestyrelsen.

Den endelige afgørelse kan føre til en henvisning til et specialpædagogisk skoletilbud eller til fortsat skolegang på distriktsskolen. Såfremt indstillingen ikke imødekommes, og eleven fortsat skal have sin skolegang på distriktsskolen, har skole, psykolog og forældre en opgave i at finde de fremadrettede løsninger for, hvordan de inkluderende tiltag tilrettelægges på distriktsskolen. I nogle tilfælde sker dette i dialog med visitationsansvarlige, som beskrevet nedenfor i afsnit 4.

Selvom den endelige henvisning munder ud i et specialpædagogisk skoletilbud, har skole, psykolog og forældre en opmærksomhed på, hvordan elevens undervisnings- og sociale behov tilgodeses fra tidsperioden fra indstillingstidspunktet til skiftet til specialpædagogisk bistand i andet skoletilbud.

#### 4. Dialog med forældre når indstillinger fagligt vurderes anderledes end det foreslåede.

Forældre er bekendte med det samlede indstillingsmateriale, og er medunderskrivere på indstillingen til specialpædagogisk bistand uden for distriktsskolen. Dette for at sikre, at de er medinddraget i beslutningerne om deres barns videre skoleforløb. Når alle indstillinger er vurderet, modtager alle forældre et skriftligt svar med afgørelsen, hvor der er vedlagt en klagevejledning.

I de tilfælde hvor afgørelsen er anderledes end det foreslåede, orienterer den sagsførende psykolog forældrene mundtligt om afgørelsen, inden de modtager et skriftligt svar. Såfremt forældrene er uforstående over for afgørelsen eller psykologen fornemmer, at forældrene er utrygge, tilbydes forældrene en samtale med visitationsansvarlig. Ofte inviteres skolelederen med til mødet, da et afslag betyder, at der skal arbejdes med en anden løsning på distriktsskolen.

Det er vigtigt, at der hurtigt kan etableres et møde med forældrene, så dialogen kommer i gang med det samme. På mødet udlægges de faglige begrundelser for vurderingen, og i en dialog søges den bedst mulige løsning. Intentionen er dels at skabe et rum for dialog om de fremadrettede muligheder og dels at gøre forældrene trygge i processen.

I praksis er det meget få sager, hvor afgørelsen er anderledes end det indstillede grundet den forudgående sparing på PPV og efterfølgende forslag om specialpædagogiske skoletilbud. Det, der lykkes, er en øget inklusion

med færre indstillinger, få afgørelser der er anderledes end indstillingen og ingen klager.

#### Effekten af Odense-modellen

Odense-modellen har medvirket til et stort fokus på de inkluderende tiltag i det almene skoletilbud. Der er altid mulighed for specialiseret rådgivning om børn og unges udviklingsbehov og tilrettelæggelse af inkluderende tilbud. Herudover er der et mere ensartet fagligt niveau i vurderingerne og et stort fokus på dialog og inddragelse af forældre i processerne.

Som en indikation for at Odense-modellen er virksom, kan der i Odense Kommune ses et fald i antallet af indstillinger samtidig med, at der ikke har været en eneste klagesag på førskoleområdet og folkeskoleområdet til Klagenævnet for Specialundervisning. Det fremgår af tabel 1, som dækker perioden fra 2010-2014.

Til sammenligning var der nationalt 428 forældre, der klagede til Klagenævnet for Specialundervisning i 2010, hvoraf 53 % af sagerne blev omgjorte<sup>2</sup>. I 2011 modtog Klagenævnet 289 klager, og omgørelsesprocenten faldt til 36 % som følge af en ny procedure, hvor nævnet sender klagen tilbage til kommunen til fornyet overvejelse. Der skal dog tages det forbehold, at tallene også dækker over afgørelser fra ungeområdet.

<sup>2</sup> Talopgørelsen er hentet fra årsrapporter fra Klagenævnet for Specialundervisning. Tallene dækker både over førskole-, skole- og ungeområdet. Sidstnævnte er ofte administreret i andre afdelinger.

Tabel 1: Udviklingen i Odense Kommune over de sidste 5 år.

Årstal	Antal indstillinger i alt*	Indstillinger til specialpædagogisk bistand udenfor distriktsskolen	Antal klagesager til klagenævnet**
2010	239	217	0
2011	159	137	0
2012	149	128	0
2013	113	96	0
2014	111	95	0

\* Ansøgninger i alt dækker både over indstillinger til specialklasse og specialskole, enkeltintegration og praktisk medhjælp.

\*\* I 2007 var der 2 klager til klagenævnet, i 2008 var der 5 klager og i 2009 var der 5 klager.

### Erfaringer fra Holland styrker "Odense-modellen"

Et element i projektet har været at undersøge andre kilder, der undersøger effekten af, om en dialogisk tilgang til klager er effektiv. Resultater fra et nationalt udviklingsprojekt i Holland fra 2007-2009 (Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2009) med fokus på klagesagsbehandling styrker formodningen om, at succesen med nedbringelsen af klager i Odense ikke er tilfældig.

Det nationale projekt i Holland har adresseret følgende problemstillinger:

- Bureaukratiske systemer, der opererer ud fra regler og regulative principper, styrker myndighedernes magtposition og fører til ulighed og frustration i samarbejdet med borgeren.
- Når borgeren ikke har tilstrækkelig viden til at forstå afgørelsen, er borgerens eneste mulighed for at adressere sin utilfredshed en formel skriftlig klage.
- Det administrative arbejde i forbindelse med klager og appelprocedurer

udgør en væsentlig del af de samlede administrative opgaver.

I Holland indførtes nye metoder, hvor kontakten til borgeren er proaktiv, dialogisk og løsningsorienteret. Kvalitets sikring af specialundervisningsafgørelser i Odense Kommune har dermed tydelig lighed med metoder anvendt i det hollandske projekt, idet der også lægges vægt på den gode og løsningsorienterede dialog.

Resultaterne fra det hollandske projekt har med tydelighed vist, at den dialogiske tilgang til klager er effektiv:

- I 50 % af de sager, hvor en dialogisk tilgang blev anvendt, er der fundet løsninger, og borgeren klagede ikke efterfølgende.
- Det samlede tidsforbrug på klagebehandling er for borgerne reduceret med 23%.
- Den nye arbejds metode i forbindelse med klagesagsbehandling førte til en omkostningsreduktion på 27 % for myndigheden, når det gjaldt økonomi og arbejdstid.

## Trygfonden sætter fokus på erfaringerne fra Odense Kommune

Idéen til projektet "Sammen undgår vi klager" opstod i 2011, da forskningschef Anders Hede fra Trygfonden opfordrede Center for Inklusion/PPR til at lave en analyse af de virksomme elementer, der har ført til reduktion af antallet af klager. Og samtidig undersøge hvordan det er muligt at overføre erfaringerne til et andet regi for derved at validere modellen.

Sønderborg Kommune havde på daværende tidspunkt Danmarksrekord i antal af klager ved klagenævnet<sup>3</sup>. Kommunen kom i den lokale avis med overskriften "Sønderborg toppe klager over specialundervisning". Derfor var der stor motivation for forandring i Sønderborg.

Da Trygfonden i første omgang udviste interesse for klagesagsbehandlingen, tog projektgruppen kontakt til et forskningsinstitut for at sikre forskningsmæssig dokumentation og evaluering i projektperioden. Projektbeskrivelsen blev udarbejdet, og der tegnede sig et meget fyldstgørende projekt, som løb op i flere millioner. Den købte Trygfonden ikke!

Der kom et afslag på projektansøgningen med en notits fra forskningschef Anders Hede, som skrev: "*Jeg er virkelig bekymret for, om den offentlige sektor er i stand til at udvikle sig bare moderat systematisk, hvis tingene af fagfolk a priori skal defineres som omfattende og komplicerede*".

3 Jf. årsrapport fra Klagenævnet for specialundervisning

Replikken gav stof til eftertanke og var tilpas provokerende til, at projektejerne redefinerede projektet til en mindre skala, så projektet bestod af at afprøve "Odense-modellen" i Sønderborg, en evaluering i form af en række interview, og en høj grad af dialog mellem de ansvarlige i Odense og Sønderborg, både hvad angår implementering såvel som erfaringer med implementeringen.

I 2012 bevilligede Trygfonden 575.000 kr. til et to-årigt projektsamarbejde mellem Odense og Sønderborg kommune. Projektets løbetid har været henover to hovedvisitationer i Sønderborg, så det har været muligt over tid at følge udviklingen af klagesager og evaluere på implementeringen af modellen.

Direktionen i Sønderborg prioriterede projektet højt og gav grønt lys for, at skoleledere og psykologer i Sønderborg involverede sig i implementeringen af Odense-modellen. Projektdesign kan ses i tabel bagerst i artiklen.

## Effekten af Odense-modellen i Sønderborg Kommune

Sønderborg påbegyndte implementeringen af Odense-modellen med oprettelsen af koordinatorfunktionen i efteråret 2012. Ved hovedvisitationen i starten af 2013 skulle der sammen med en indstilling også være vedlagt en inklusionsplan, og der blev holdt møder med forældre i de tilfælde, hvor indstillingen fik et andet udfald end forventet. Endelig blev budgettet udlagt i forbindelse med skoleåret 2013/14. Modellens elementer er løbende blevet finjusteret i løbet af projektperioden. Det er væsentligt at nævne,

Tabel 3: Udviklingen i Sønderborg Kommune over de seneste 5 år.

Årstal	Antal af indstillinger i alt	Indstillinger til specialpædagogisk bistand udenfor distriktsskolen	Antal klagesager til klagenævnet
2010	188	110	41
2011	256	93	24
2012	233	*	25
2013	98	59	4
2014	47	36	0

\*Grundet usikker talopgørelse er dette tal ikke oplyst

at Sønderborg Kommune har haft samme bemanning af chefer og medarbejdere i projektperioden. Så det er de samme mennesker, der nu arbejder på en ny måde.

I det følgende beskrives resultaterne fra Sønderborg.

*Fra flest til ingen – en kvantitativ opgørelse*

Det har været væsentligt at følge den kvantitative udvikling i Sønderborg Kommune både før og efter projektstart. Tabel 3 viser udviklingen i antal af indstillinger og antal af klager i Sønderborg<sup>4</sup>. (~~Tabel 3 indsættes ca. her – oplysning til grafiker~~)

Udviklingen i Sønderborg Kommune viser med tydelighed et markant fald i antal af indstillinger. Særligt har der været et stort fald i antal af indstillinger i 2013, samtidig med at en stor del af budgettet til specialpædagogisk bistand er blevet lagt ud til skolerne i

Sønderborg Kommune. I projektperioden er der ligeledes et markant fald i antal af klagesager fra 25 til 4 og derefter til 0.

Ud over den kvantitative måling har der i projektforløbet også været foretaget interviews med nøglepersoner på forvaltningsniveau, skoleledere og psykologer med henblik på at få viden om effekten af modellen i praksis i Sønderborg kommune.

*Fra ret og formalitet til dialog og proaktivitet – de kvalitative målinger*

Som vi vil vise i det følgende, har effekten i Sønderborg Kommune været at bryde med eksisterende vaner og etablere en ny kultur med en ny måde at tænke på.

#### **A. Fra fokus på antal af timer til "hvordan kan vi hjælpe børnene"**

Som en del af implementeringen af Odense-modellen er der i Sønderborg blevet udlagt 25 millioner af de specialpædagogiske midler til skolerne. Ud-

<sup>4</sup> Antal af klagesager er rekvireret fra Klagenævnet og dækker førskole- og skoleområdet. Opgørelse over antal af ansøgninger og indstillinger er opgjort i kommunens eget regi.



lægningen af budget til specialundervisning er på skoleniveau opfattet som en håndsækning til inklusionsarbejdet og har givet anledning til, at der i højere grad kan tilrettelægges fleksible tiltag på skolen. En psykolog udtaler:

*“Der ligger jo en fleksibilitet i, at man kan skrue op og ned på støtten henover året... der ligger en fleksibilitet i, at der ikke står “Peter” på pengene”.*

Med udlægningen af budgetterne har skolelederne fået en mere ansvarlig position, så midlerne bedst muligt kan understøtte børnenes udvikling på samme måde som beskrevet i Odense-modellen.

*“Nu ved jeg, hvad jeg får til inklusionsarbejdet... og så kan jeg ud-danne lidt mere og bygge et professionelt system op omkring de børn, som skal inkluderes” (Skoleleder)*

Mange skoleledere vægter det øgede ansvar og de øgede handlemuligheder som et væsentligt element, der ændrer synet på barnet på skolen. Et skift fra “Hvad er barnets problemer?” til “Hvordan kan vi som skole hjælpe udsatte børn?”.

### ***B. Opgør med den “privatpraktiserende” psykolog***

I efteråret 2012 oprettes en faglig koordinatorfunktion i PPR-funktionen i Sønderborg, som har til opgave at give sparring på inkluderende tiltag. Samtidig er det et krav, at der forud for alle indstillinger har været en spar-

ring. Som i Odense kan den enkelte PPR-medarbejder nu ikke længere træffe beslutningen selv. Koordinatoren – som også er en del af den centrale visitationsenhed – har nu både fokus på de faglige vurderinger og et blik på den overordnede kapacitet.

Sparringen har givet anledning til gode refleksive processer omkring inkluderende tiltag, og har som i Odense også medvirket til et fald i antal af indstillinger til specialtilbud.

### ***C. Plan B blev til en inklusionsplan***

Odense-modellen forpligter Sønderborg Kommune til at udarbejde en “plan B”, når der overvejes indstilling til specialtilbud. I Sønderborg blev skolen derfor bedt om beskrive en “plan B”, og beskrivelsen skulle vedlægges indstillingen. I praksis gav dette krav dog anledning til en del forstyrrelse:

*Vi skulle fremlægge, hvad vi mente var det bedste for barnet, og så skulle vi samtidig fremlægge en plan B. Jeg har i plan B egentlig bare beskrevet, hvad vi har af tilbud på skolen, og det var ikke godt nok... (Skoleleder)*

Disse frustrationer med plan B gav i projektets gennemførelse anledning til at genoverveje, hvordan planen kunne laves. “Plan B” gav associationer til et alternativ, som ikke var det optimale. Derfor blev planen omdøbt til en “inklusionsplan”. Fokus er her særlig på, at planen skal i spil, inden sidste indsats er eksklusion.

Inklusionsplanen er blevet et centralt element for dialogerne mellem skoleledere, PPR-psykologer og koordinatorer. Den dialog, der opstår i arbejdet med inklusionsplanen, er på projektets styregruppemøder fremhævet som afgørende til at fremme inklusionsprocesser i Sønderborg kommune.

#### **D. Fra sagsbehandling til dialog med forældre**

De mange klagesager i Sønderborg vidner om processer, hvor forældre ikke har haft forståelse for afgørelserne og derfor har klaget til Klagenævnet.

Odense-modellen supplerer det formelle sagsbehandlingsfokus på retfærdighed og overholdelse af formalia med et dialogisk fokus på gennemsigtighed, åbenhed og meningsfuldhed. Dette har ændret kulturen i Sønderborg markant.

Sønderborg oplever den dialogiske tilgang som et værdifuldt redskab i samarbejdet med forældre. Dialogerne sikrer, at forældrene allerede inden en indstilling er indforståede med, at såfremt indstillingen ikke imødekommes, så har skole, psykolog og forældre udarbejdet en plan for, hvorledes barnet kan støttes i sin udvikling.

Hvis der er forældre, som alligevel er uforstående over for afgørelsen, mødes de øjeblikkeligt med et tilbud om *“kom ind og lad os få en snak”*. I denne dialog bruges forældrenes perspektiver som en del af løsningen, i stedet for at forældrenes bekymring udmønter sig i fokus på rettigheder og krav og *“kanaliseres”* ud som en klage.

Erfaringer med modellen viser, at medarbejdere med denne arbejdsform

ikke behøver frygte, at forældrene klager.

Resultaterne viser således, at Odense-modellen skabte den ønskede effekt i Sønderborg.

#### **“Odense-Sønderborg modellen for tværkommunal læring”**

Udover at efterprøve om Odense-modellen virker i et andet regi, har et mål med projektet været at undersøge, om læring på tværs af kommuner er mulig. Dette kan vi jf. ovenstående resultater entydigt svare *“ja”* til. Projektsamarbejdet giver anledning til at komme med nogle håndfaste bud på, hvordan kommuner kan lære af hinanden. Vores model for tværkommunal læring er opstået ud fra data om processen indsamlet af styregruppen. Vi har valgt at kalde modellen med tre nødvendige elementer for *“Odense-Sønderborg modellen for tværkommunal læring”*.

*Motivation hos det lærende system:*

Vi har dokumenteret tre former for virksom motivation i projektet.

For det første: Sønderborg Kommune havde en kedelig Danmarksrekord i det højeste antal klagesager forud for projektsamarbejdet. Denne situation blev af både politikere og embedsfolk vurderet som uacceptabel. Der blev brugt uforholdsmæssigt mange timer på visitation og klagesagsbehandling, hvilket medførte negativ energi og manglende tid til andet arbejde. Sønderborg Kommune kunne mærke, at *“der måtte gøres noget”*.

John Kotter kalder dette *“a sense of urgency”* og argumenterer for, at det system, der ønskes forandret, skal op-

leve status quo som uacceptabel ved at synliggøre forandringens tvingende nødvendighed (Kotter 1995). Denne form for motivation udgør en "væk fra" eller "skub" motivation, der flytter organisationen ud af dens aktuelle tilstand. Denne motivation var til stede i Sønderborg forud for projektet.

For det andet: Traditionen Appreciative Inquiry (Cooperrider & Srivastva 1987, Cooperrider 2000) og forskningen om ekstraordinært succesfulde organisationer (Cameron 2008) argumenterer, at ønsket om og billedet af en ny, ønsket og realiserbar fremtid er afgørende for, at et system kan mobilisere kraft til forandring. Denne form for motivation kan kaldes en "hen imod" eller "træk" motivation, der flytter organisationen hen imod en ny tilstand. I mødet mellem Odense og Sønderborg kommune, blev Odense-modellen en konkret "vej at gå". At Odense således havde "hold i billetterne", skabte hos Sønderborg en begrundet positiv forventning til, at implementeringen af Odense-modellen kunne skabe et markant fald i klagerne. Yderligere passede den dialogiske og proaktive tilgang i modellen godt med de andre interne organisationsbevægelser, der var i gang i Sønderborg kommune. Disse omstændigheder gav begrundet tro på, at der kunne realiseres bedre resultater med modellen. Altså en klar "hen imod"-motivation.

For det tredje: En markant forstærkning af motivationen hos både Sønderborg og Odense var, at Trygfonden gik med ind i projektet. I særlig grad ved at skyde økonomiske muskler i projektet (575.000 kr.), og selvfølgelig også ved gennem deltagelsen at blåstemple

projektet som vedkommende. Motivationen steg i både Odense og Sønderborg gennem Trygfondens legitimering af projektet.

Der er god grund til at tro, at den høje motivation i Sønderborg for at bruge Odense-modellen har haft betydning for succesen med implementeringen af modellen.

*"En klar pakke" – en model til afprøvning.* "Odense-modellen" er udviklet og testet i flere år, og er dermed grundigt afprøvet. Ånden i modellen er, som tidligere beskrevet, ganske klar: et skift væk fra entydigt fokus på ret og formalitet til et fokus på dialog og proaktivitet. Indholdet i modellen var også meget klart defineret med de 4 beskrevne elementer. Både "ånd" og "de 4 elementer" er ufravigeligt blevet fastholdt som kernen i "pakken" i hele forløbet.

Sønderborgs ændring af "Odense-modellen" er meget begrænset. Som nævnt blev kravet om en "plan B" ved et afslag i Sønderborg konverteret til en inklusionsplan. Der er således god grund til at tro, at den meget klare beskrivelse af modellen har haft positiv betydning for succesen med implementeringen af modellen. Det har fra begyndelsen været klart for Sønderborg, hvad der kunne gøres.

Det er værd at bemærke, at forandringsprocessen adskiller sig fra mange af de forandringsprocesser, vi som forfattere er del af og vidner til. Den klare pakke i Odense-modellen gør, at forandringen bliver "en klar forandring på et gennearbejdet grundlag" frem for "en uklar forandring på et lille grundlag". Vi ser hyppigere det sidste. Samtidig gør projektperioden på 2 år,

at forandringshastigheden er "lav". Der har i projektet har været tid til at skabe klarhed om forandringens mål og tid til at eksperimentere med forskellige mulige løsninger i praksis.

Det er projektdeltagernes vurdering, at forandringen har været relativ atypisk og udfordrer den hyppigt brugte tilgang til forandringsprocesser, hvor store forandringer foretages på kort tid og foretages på et relativt lavt vidensgrundlag i de berørte områder uden en klar og dokumenteret succesfuld praksis.

*Engagerede og professionelle nøglepersoner*  
Nøglepersoner fra Center for Inklusion/PPR fra Odense Kommune har i hele projektperioden investeret mange timers arbejde i projektet. Projektdeltagere fra Sønderborg beskriver, hvordan samarbejdspartnerne fra Center for Inklusion/PPR i hele perioden er oplevet som professionelle sparringspartnere. Dette fremhæves af projektdeltagerne fra Sønderborg som afgørende for, at implementeringen af modellen er blevet til en succesfuld forandring. Særligt har Sønderborg kommune fremhævet det som vigtigt, at nøglepersoner fra Odense har holdt fast i en åben og dialogisk tilgang, der klart markerede, at "det her gør vi sammen". Dette ægte engagement og den gensidige forpligtelse kendetegnede hele processen, hvilket af både Odense og Sønderborg blev vurderet som "meget afgørende" for udbyttet af forløbet. At processen i implementeringsfasen involverede medarbejdere på flere forskellige niveauer fra begge kommuner er især fra Sønderborg Kommune beskrevet som en væsentlig faktor.

## **Perspektivering af projektet**

Projektet har fokuseret på de to ovennævnte mål: at udvikle Odense-modellen til reduktion af klager og skabe tværkommunal læring om modellen. Men det er klart, at mange erfaringer og refleksioner er blevet gjort herudover i projektet. Særligt har både Odense og Sønderborg kommune været optaget af den nye måde at være forvaltning på, som Odense-modellen indebærer. Denne afsluttende perspektivering vil samles i to måder at se projektet på i en større sammenhæng.

På organisatorisk niveau har projektet givet anledning til mange overvejelser om den øgede brug af dialogiske styringsteknologier. Vi vil sammenfatte dette nedenfor under overskriften: *Det dialogiske princip som styringsteknologi*. På medarbejderniveau har projektet givet anledning til mange overvejelser over en "ny" medarbejderrolle, hvilket vi nedenfor vil sammenfatte under overskriften: *Dobbeltpositionsmodellen*.

### *Det dialogiske princip som styringsteknologi*

Odense-modellen, resultaterne i Sønderborg og de tilsvarende resultater fra Holland indikerer, at dialogiske principper er afgørende for at skabe de ekstraordinære resultater, vi har beskrevet ovenfor. Vi mener, at der ligger vigtig læring i dette. Læring der har potentiale til at række langt ud over projektet. Denne læring handler om, hvordan vi forstår styringsteknologierne i den offentlige sektor. Når læringen er vigtig, skyldes det, at vi mener, at erfaringerne fra projektet kan udfordre vores vanetænkning. Som Morgan spids-

formulerer det: "One of the basic problems of modern management is, that the mechanical way of thinking is so ingrained in our everyday conceptions of organization that it is often very difficult to organize in any other way" (Morgan, 1997, p. 6).

Den dialogiske styringsteknologi udgør et klart og sammenhængende alternativ til maskinmetaforen. Men det er også vigtigt, at i både Odense og Sønderborg kommune har det dialogiske princip ikke afløst bureaukratiet men suppleret det. Vi mener, Odense-modellen illustrerer, at når en traditionel lovbunden organisation med fokus på ensartet sagsbehandling, rettidighed og andre klassiske bureaukratiske dyder *suppleres med* en dialogisk tilgang, der vægter unikke og tilpassede løsninger, meningsskabelse for forældre og brug af familiens egne ressourcer, så opstår der det, som forskningen kalder *værdiskabelse gennem paradokser* (Cameron et al. 2006). To i udgangspunkt modsatrettede styringsteknologier kombineres. Forskningen i værdiskabelsens paradokser viser, at når organisationer lykkes med at integrere værdier, der i udgangspunktet er modsatrettede, så opstår potentialet for ekstraordinært gode resultater. Bureaukratiets fokus på *ensartethed* og dialogens fokus på *mangfoldighed* gennem *unikke løsninger* kan være ét eksempel på sådanne potentielt modsatrettede værdier, der er blevet integreret i både Odense og Sønderborg.

Den første pointe, vi ønsker at lave i perspektiveringen, er denne: vi mener projektet "Sammen undgår vi klager" inspirerer til at tænke mere generelt over, hvor og hvordan dialogiske sty-

ringsteknologier kan supplere bureaukratiske styringsteknologier i den offentlige sektor.

#### *Dobbeltpositionsmodellen*

Projektet viser, som ovenfor nævnt, værdiskabelse gennem paradokser på organisatorisk niveau. Men vi ser den samme paradokssituation ift. medarbejderrollen. Medarbejderne i både Odense og Sønderborg indtager på én gang to roller, der principielt er modsatrettede. Medarbejderen er på en gang *myndighed*, der udøver lovens hensigt, har magt til at træffe beslutninger, og skal sikre en ensartet sagsbehandling mm. Og samtidigt arbejder medarbejderen *bemyndigende*, dvs. har til hensigt at bemyndige forældre mest muligt i sagsbehandlingen, leder efter unikke og virkningsfulde løsninger, tilstræber mening og accept i afgørelserne mv. Den ene af artiklens forfattere har i anden sammenhæng argumenteret for, at netop denne både-og tilgang til medarbejderrollen er særligt afgørende for succes (Sørensen & Juhl in press).

Den anden pointe, vi ønsker at lave i perspektiveringen, er derfor denne: Vi mener projektet "Sammen undgår vi klager" inspirerer til at tænke mere generelt over, hvordan medarbejdere i det offentlige forstår og kombinerer to potentielt modsatrettede roller: Myndighedsrollen og den bemyndigende rolle.

#### *Afslutning*

Udgangspunktet for Odense modellen var ønsket om at møde forældrene på en sådan måde, at vores bureaukratiske system ikke førte til ulighed og fru-

Tabel 2: Projektdesign for "Sammen undgår vi klager"

DATO	EMNE/TILTAG	HVEM
August 2012	Præsentation, drøftelse og godkendelse af projekt "Sammen undgår vi klager" med direktionen i Sønderborg	Direktion i Sønderborg samt projektdeltagere fra Sønderborg og Odense
Oktober 2012	Præsentation og drøftelse af projektet og Odense-modellen for skoleledere i Sønderborg	Skoleledere i Sønderborg samt projektdeltagere fra Sønderborg og Odense
Oktober 2012	Præsentation og drøftelse af projektet og Odense-modellen for psykologfaggruppen i Sønderborg	Psykologfaggruppen i Sønderborg samt projektdeltagere fra Sønderborg og Odense
Januar 2013	Styregruppemøde: Indledende afklaring på procesdesign, sparring på implementering af modellen mv.	Projektdeltagere fra Odense og Sønderborg
Januar 2013	Koordinatorssparring	Koordinatorer fra Odense giver sparring til koordinaterer i Sønderborg
Marts 2013	Styregruppemøde: Status på milepæle, design mv.	
April og maj 2013	Interview i Sønderborg for at få indblik i erfaringer med implementering og effekten af Odense-modellen	Interview af chef og konsulent på forvaltningsniveau, skoleledere, psykologer og koordinator
Juni 2013	Styregruppemøde: Præsentation af analyse. Status og opsamling. Overvejelser om iværksættelse af tiltag på baggrund af erfaringer	Projektdeltagere fra Odense og Sønderborg
September 2013	Direktionsmøde i Sønderborg	Præsenterede af analyse og iværksætte tiltag på baggrund heraf
November 2013	Koordinatorssparring	Koordinatorer fra Odense giver sparring til koordinaterer i Sønderborg
December 2013	Oplæg ved konference i Trygfonden med præsentation af de foreløbige resultater	Projektejer
December 2013	Fremlæggelse af resultater for skoleledere og psykologer i Sønderborg	Skoleledere, psykologer i Sønderborg samt projektdeltagere fra Odense
Marts 2014	Styregruppemøde: Status på projektet og koordinering af det sidste projektførløb	Projektdeltagere fra Odense og Sønderborg
April-juni 2014	Udarbejdelse af Samarbejdshåndbog i Sønderborg. Sparring på udkast samt to dage i Sønderborg	Nøglepersoner i Sønderborg samt konsulent fra Odense
Maj 2014	Styregruppemøde: Drøftelse af de endelige resultater og disposition for artikel	Projektdeltagere fra Odense og Sønderborg
Maj-august 2014	Artikel udarbejdes med beskrivelse af projekt og resultater	Projektejer, projektleder og ekstern konsulent
Medio august 2014	Styregruppemøde: Afrunding af projektet og præsentation af artikel	Projektdeltagere fra Odense og Sønderborg

stration i samarbejdet for forældrene. Løsningen blev en ny model med 4 elementer, hvor det væsentlige er markant forbedrede dialoger på flere niveauer. Ét mål med disse dialoger er at sikre, at forældrene ikke oplevede behov for at klage. Som vist i artiklen har modellen virket, så der 6 år i træk har været 0 klager.

Trygfondens interesse for og økonomisk støtte til udvikling af den offentlige sektor muliggjorde, at Odense Kommune og Sønderborg Kommune kunne etablere et samarbejde om at afprøve Odense-modellen i Sønderborg. Også her har modellen vist sit værd, så Sønderborg Kommune er gået fra "flest klager" i Danmark til 0. Trygfondens midler har også gjort det muligt at undersøge, hvordan denne succesfulde læring mellem to kommuner kunne finde sted, og artiklen har præsenteret "Odense-Sønderborg modellen for tværkommunal læring" med 3 nødvendige elementer for læring mellem kommuner.

Derudover er det værd at bemærke, at selve arbejdet med at beskrive en praksisbaseret evidens for succesfuld daglige praksis med afgørelser på specialundervisningsområdet i begge kommuner har ført til en systematiseret og teoretisk begrundet måde at arbejde på. Ud over den store effekt på klagernes antal, har arbejdet i begge kommuner medført tydelige og positive ændringer i samarbejds-kulturen mellem forældre, skole og forvaltning.

## Referencer

- Cameron, K., Quinn, R. E., DeGraff, J. & Thakor, A. (2006) *Competing Values Leadership. Creating Value in Organizations.* Edward Elgar, Cheltenham UK & Northampton, MA, USA.
- Cameron, K. (2008). *Positive Leadership: Strategies for Extraordinary Performance.* Berrett-Koehler. USA.
- Cooperrider, D. (2000). *Appreciative Inquiry: A Transformative Paradigm.* OD Practitioner, vol. 32/No. 1, 6 – 12.
- Cooperrider, D.L. & Srivastva, S. (1987). *Appreciative Inquiry in Organizational Life.* IN *Organizational Change and Development*, Vol. 1 pages 129-169. JAI Press Inc. 1987
- Deloitte (juni 2010) "Analyse af specialundervisning i folkeskolen." KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet
- Jyske Vestkysten, 08.11.2013: "Dialog med forældre stopper klagestrøm"
- Kotter, J. P (1995). *Leading change.* Harvard Business review.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations: *Conflicts between citizens and government organisations: towards a pro-active, solution driven approach* (Holland 2009)
- Morgan, G. (1997). *Images of organization.* California.
- "Specialundervisning i folkeskolen – veje til bedre organisering." Juni 2010 [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)
- Sørensen, N-H. & Juhl, A. G. (in press) *Dobbeltpositionsmodellen og professionelle borgersamtaler.*