

Rapport

Specialundervisning på folkeskoleområdet

Inspiration til den økonomiske styring



Eli Nørgaard, Marianne Schøler Kollin og Bo Panduro

Specialundervisning på folkeskoleområdet – Inspiration til den økonomiske styring

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-93626-43-0

Forsidefoto: Lars Degnbol

Projekt: 11375

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem Regeringen og KL har bedt VIVE om at udarbejde en analyse af økonomistyringen af specialundervisningen på folkeskoleområdet.

Analysen er den tredje i en række af analyser, som udgør et samlet økonomistyringsprogram initieret af partnerskabet. De to foregående analyser er henholdsvis "Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis" og "Det specialiserede børne- og ungeområde. Inspiration til økonomisk og faglig styring".

Formålet med analysen er at indsamle detaljeret viden om, hvordan kommunerne har tilrettelagt den nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet samt at inspirere kommunerne med hensyn til, hvordan de kan videreudvikle den nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet.

Vi vil gerne takke de seks kommuner – Gribskov, Køge, Guldborgsund, Sønderborg, Varde og Skive Kommuner – som har deltaget i projektet. Deres velvillige deltagelse har været en forudsætning for rapportens tilblivelse. VIVE er alene ansvarlig for analysens resultater.

Forfatterne
2018

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund, formål og metode	14
1.1 Definitioner og afgrænsninger.....	15
1.2 Analysedesign.....	18
1.3 Rapportens opbygning.....	20
2 Faglig strategi.....	21
2.1 Konklusioner	21
2.2 Politikker og strategier	22
2.3 Tilbudsviften.....	29
3 Økonomiske styringsmodeller og principper	35
3.1 Konklusioner	35
3.2 Finansieringsmodeller for elever, som henvises til specialundervisning	37
3.3 Decentrale økonomistyringsprincipper	48
3.4 Øvrige økonomistyringsprincipper	55
4 Visitation til specialundervisning	60
4.1 Konklusioner	60
4.2 PPR's rolle og opgaver	61
4.3 Kommunernes visitationsudvalg	64
5 Styringsinformation.....	70
5.1 Konklusioner	70
5.2 Styringsforudsætninger og budgetopfølgning.....	71
5.3 Anden styringsinformation	81
Litteratur	88
Bilag 1 Uddybende om data og metode	89
Bilag 2 Deltagerkommunernes tilbudsvifte.....	93

Sammenfatning

Lovgrundlaget for folkeskolernes specialundervisning blev fra skoleåret 2012-2013 ændret, således at specialundervisning defineres som undervisning på specialskoler og i specialklasser samt i almindelige klasser, hvor eleven får støtte i mindst ni ugentlige timer. Målet med lovændringen var at understøtte et inkluderende læringsmiljø ved at give kommunerne større fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelsen af undervisningen for elever med mindre støttebehov, med henblik på at forebygge behovet for specialundervisning i specialklasser og på specialskoler.

Kommunerne har i forlængelse af lovændringen arbejdet med at omlægge og udvikle deres styring af specialundervisningen, herunder bl.a. deres økonomiske styringsmodeller. Der eksisterer imidlertid i begrænset omfang nyere detaljeret viden om, hvordan kommunerne tilrettelægger økonomistyringen af specialundervisningen, hvilket denne analyse derfor skal bidrage med viden om.

Analysen er forankret i partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem regeringen og KL. Konkret er analysen forankret i en styregruppe bestående af Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL, Moderniseringsstyrelsen og Undervisningsministeriet.

Formålet med analysen er at indsamle detaljeret viden om, hvordan kommunerne har tilrettelagt den nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet samt at inspirere kommunerne med hensyn til, hvordan de kan videreudvikle den nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet.

Der indgår seks kommuner i analysen, som har tilrettelagt økonomistyringen af specialundervisningen forskelligt. Hensigten er at indsamle detaljeret viden om økonomistyringspraksis på specialundervisningsområdet i de seks deltagerkommuner. Der søges konkret svar på følgende undersøgelsesspørgsmål i analysen:

- Hvad kendetegner deltagerkommunernes økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet?
- Hvilke forskelle er der mellem deltagerkommunernes nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet?
- Hvordan kan kommunerne videreudvikle økonomistyringen af specialundervisningen på folkeskoleområdet?

Boks 1. Genstandsfelt

Genstandsfeltet for analysen er specialundervisning, som er undervisning på specialskole, i specialklasse og i almindelig klasse, hvor eleven får støtte i mindst ni ugentlige timer. Analysen omhandler således ikke den almindelige undervisning i folkeskolen. Der fokuseres imidlertid på den del af den almindelige undervisning, som omhandler elever med behov for støtte i mindre end ni timer. Det skyldes, at kommuner, som lykkes med disse indsatser, alt andet lige vil have lettere ved at styre specialundervisningsområdet.

Kendetegn og forskelle i deltagerkommunernes økonomistyring af specialundervisningen

I det følgende præsenteres analysens konklusioner vedrørende, hvad der kendetegner henholdsvis deltagerkommunernes økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet, samt hvilke væsentlige forskelle der er mellem deltagerkommunerne. Konklusioner omhandler den faglige strategi, økonomiske styringsmodeller og principper, visitationen til specialundervisning og styringsinformationen.

Den faglige strategi

Det kendetegner alle deltagerkommuner, at der er iværksat flere forskellige tiltag, analyser og handleplaner for at styrke den faglige og/eller økonomiske styring på specialundervisningsområdet. Der arbejdes således i alle deltagerkommuner i høj grad på at udvikle området, men der foreligger i **mindre omfang en egentlig strategi for specialundervisningsområdet**, som tydeligt samler og forener disse initiativer, hvilket gælder for såvel skriftlige dokumenter som i bevidstheden hos interviewpersoner på tværs af de forskellige niveauer i organisationen. Det er desuden kendetegnende for alle deltagerkommunerne, at området er genstand for vedvarende udvikling. Deltagerkommunerne er til stadighed i gang med at undersøge og overveje ændringer i deres styring på området.

Det er derudover fælles for deltagerkommunerne, at den overordnede ambition er at beholde elever i deres almindelige stamklasse, når det er muligt, og generelt vælge den **mindst indgribende indsats**. Til at understøtte dette har deltagerkommunerne benyttet sig både af en omlægning af økonomistyringen og forskellige tiltag, der skal understøtte de decentrale niveauer fagligt og **øge omfanget af og adgangen til specialviden decentralt**, fx ved:

Læs mere om deltagerkommunernes faglige strategier i afsnit 2.2.

- kompetenceudvikling af personalet på skolerne
- Inddragelse af personale fra specialtilbud til rådgivning på de almindelige skoler
- krav eller tilbud om løbende tværfaglig sparring og rådgivning af det decentrale niveau fra fx Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) og/eller en 'fremskudt' socialrådgiver (uden myndighedsansvar).

Endvidere har alle deltagerkommunerne arbejdet med strategier og tiltag for **udvikling af tilbudsviften** for de segregerede specialundervisningstilbud, hvoraf følgende særligt fremhæves:

- nærhed til den almindelige undervisning
- øget specialisering
- selvforsyning.

Det kendetegner endvidere deltagerkommunerne, at der er en fælles kommunal tilbudsvifte for specialundervisningen i specialklasse og på specialskoler, hvorimod tilbud om specialundervisning i almindelig klasse og støtte i almindelig klasse under ni timer tilrettelægges decentralt på den enkelte skole. Det er karakteristisk, at der **ikke eksisterer et overblik over, hvilke tilbud der anvendes decentralt på skolerne**, samt en vurdering af deres effekt. Det betyder, at, hvis en skole har iværksat en indsats, som viser sig at have særligt gode resultater i forhold til en bestemt målgruppe, kan der gå et læringspotentiale tabt i forhold til at udbrede indsatsen til andre skoler.

Analysen peger endvidere på, at nogle af deltagerkommunerne oplever at mangle tilbud til specifikke målgrupper, og at der er **behov for at udvikle mere fleksibilitet i tilbudsstrukturen** og tilbud, som udgør **mellemløber mellem almen- og specialtilbud**.

Det fremhæves derudover i flere af deltagerkommunerne, at man fremadrettet ønsker at have mere fokus på det tværfaglige og **tværsektorielle samarbejde** – både med familieområdet og dagtilbudsområdet.

Læs om eksempler på digital understøttelse af tværsektorielt samarbejde i boks 2.2: Eksempel på digital understøttelse af tværsektorielt samarbejde: stafet-log i Skive og boks 2.3: Eksempel på digital understøttelse af tværsektorielt samarbejde: GUSA i Guldborgsund Kommune.

Økonomiske styringsmodeller og principper

Som nævnt har deltagerkommunerne valgt at benytte **økonomisk decentralisering til at understøtte den faglige strategi for forebyggelse af behov for specialundervisning**. Budgetrammen til inklusion og budgetansvaret herfor er således i alle deltagerkommuner delegeret til det decentrale niveau, dvs. til den enkelte skoleleder. Skolelederne har således det fulde finansieringsansvar for elever, som modtager støtte i mindre end ni timer i den almindelige undervisning.

Deltagerkommunerne har derimod valgt **forskellige økonomistyringsmodeller for specialundervisningen**. I forhold til elever, der modtager ni timers støtte og derover i den almindelige klasse, har nogle valgt at delegere budgettet hertil til det decentrale niveau, dvs. til skolerne. Andre har valgt at have en central pulje, som finansierer udgifterne hertil.

Læs fx om hvordan kommunerne har indrettet deres decentrale finansieringsmodeller forskelligt i afsnit 3.2.1.

I forhold til elever, som henvises til specialundervisning i specialklasse eller på specialskole er der ligeledes variation med hensyn til, om budgettet hertil er placeret centralt, eller om skolerne skal finansiere (en del af) udgifterne hertil. Blandt de kommuner, som har valgt en decentral finansieringsmodel, er der endvidere store forskelle i modellens konkrete udformning, fx i forhold til segregeringstakstens størrelse, om alle specialundervisningstilbud er omfattet af modellen, hvordan der tildeles ressourcer til skolerne mv.

I alle deltagerkommunerne ligger driftsansvaret for *specialklasserne* hos en skoleleder, der som oftest også har driftsansvaret for en almindelig skole. I nogle kommuner er der en fast budgetramme for specialklasserækken – i andre reguleres den i løbet af skoleåret. Det varierer desuden, om der er adgang til at omprioritere mellem budgetmidlerne til henholdsvis den almindelige undervisning og til specialundervisningen i specialklasse.

Driftsansvaret for *specialskoler* er på samme måde delegeret til skolelederen af specialskolen. Her varierer det ligeledes mellem deltagerkommunerne, om budgetrammen til specialskolerne reguleres eller ej i løbet af skoleåret.

Visitation til specialundervisning

Deltagerkommunerne har alle haft fokus på at omlægge arbejdsopgaverne i PPR, således at **PPR i højere grad skal arbejde forebyggende** med konsultative opgaver frem for at udarbejde Pædagogiske Psykologiske Vurderinger (PPV).

Læs hvordan PPR's konsultative arbejde er struktureret, fx i ressourceteamet på skolerne i Køge Kommune og efter forebyggende, foregribende og indgribende niveau i Sønderborg Kommune i afsnit 4.2.1.

Det er kendetegnende, at man fortsat arbejder på at finde den helt rigtige model for denne omlægning hen mod flere konsultative opgaver. I nogle tilfælde kan implementeringen i praksis blive personafhængig og bevirke, at der ikke nødvendigvis er en helt ens linje i arbejdet med skolerne i forhold

til omfang eller indhold. "Serviceniveauet" i det konsultative arbejde kan således variere ikke kun fra distrikt til distrikt og skole til skole, men også mellem PPR-medarbejderne.

Alle deltagerkommunerne har et **visitationsudvalg**. I de fleste af deltagerkommunerne er skolechefen eller lederen af PPR medlem af visitationsudvalget og formand for udvalget. Derudover er der stor variation i deltagerkommunerne sammensætning af visitationsudvalget, både i forhold til antallet af medlemmer, skoleledernes deltagelse i visitationsudvalget samt deltagelse af repræsentanter fra det specialiserede børne- og ungeområde i visitationsudvalget.

Se en overigt over deltagerkommunernes forskellige sammensætning af visitationsvalg i tabel 4.1.

Visitationsudvalgets faste mødekadence er relativt ensartet i deltagerkommunerne med et til to årlige planlagte møder med henblik på nyvisiteringer og revisiteringer. Generelt oplever deltagerkommunerne, at der kommer **flere og flere ad hoc-visitationer**. De fleste af deltagerkommunerne vurderer, at det giver en styringsudfordring, at antallet af ad hoc-visitationer stiger. Det er vanskeligt at planlægge skoleåret og en effektiv anvendelse af ressourcerne, når der sker flere og flere ændringer i løbet af året.

Der er i alle deltagerkommunerne generelt krav om, at **indstillingerne til visitationsudvalget** skal indeholde en beskrivelse af elevens problematikker, en beskrivelse af hidtidige indsatser og effekterne heraf samt PPV og eventuelt andre test. Der er forskel mellem kommunerne i forhold til indstillingerne til visitationsudvalget – fx om skolelederen, som indstiller eleven til specialundervisning, indstiller et konkret forslag til specialundervisningstilbud til visitationsudvalget eller ej.

Styringsinformation

Det er kendetegnende for deltagerkommunerne, at der **ikke er et samlet overblik** i form af økonomisk og administrativ styringsinformation eller styringsinformation om faglige indsatser, der er dækkende for specialundervisningen som helhed. Deltagerkommunerne har fra centralt hold og fra forskellige kilder adgang til data om planlagte indsatser og budgetterede enhedspriser for en stor del af specialundervisningsområdet, som tilsammen vil kunne anvendes til at give et samlet overblik over budgetforudsætninger for kommunens specialundervisning.

Deltagerkommunerne har generelt heller **ikke indrettet deres økonomistyring, således at der sker en opdelt kontering af udgifter til den almindelige undervisning og specialundervisning**, så der kan laves en egentlig budgetopfølgning eller et egentligt regnskab for specialundervisningen i hele kommunen på tværs af indsatstyper.

En generel undtagelse er den del af specialundervisningsområdet, hvor indsatserne købes i andre kommuner eller af andre eksterne aktører. For denne del anvendes budgetforudsætninger på personniveau med individuelle takster. Tilsvarende foretages der budgetopfølgning med udgangspunkt i individoplysninger, således at der kan laves regnskabsprognoser.

I den obligatoriske Kvalitetsrapport for folkeskolen, som i nogen grad dækker specialundervisningsområdet, anvender deltagerkommunerne desuden styringsinformation om fx inklusionsgrad, ulovligt fravær og klagestatistik vedr. Klagenævnet for specialundervisning.

Enkelte af kommunerne adskiller sig ved i højere grad end i det generelle billede at beskrive forudsætninger for budgettet på væsentlige dele af specialundervisningsområdet. I budgetopfølgingsøjemed har en enkelt af kommunerne desuden valgt at igangsætte en systematisk opgørelse af udgifterne på tværs af skoler til støtte under ni timer ugentligt, der foregår inden for den almindelige undervisning.

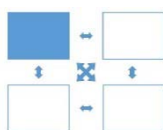
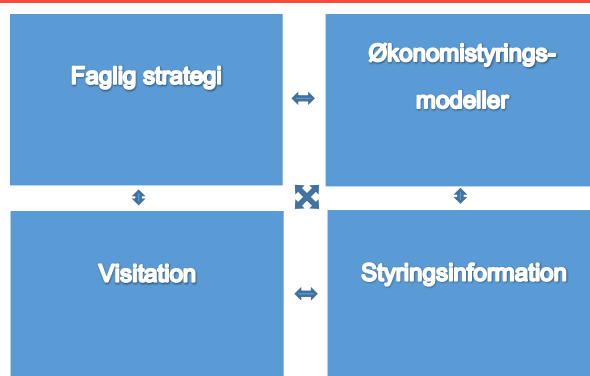
I forhold til anvendelsen af anden styringsinformation er det interessant, at en af kommunerne har gennemført analyser af de enkelte skolers henvisningspraksis for specialundervisning, som sammenholdt med den henvisningspraksis, man kunne forvente på baggrund af skolernes socioøkonomiske profil, har givet kommunen en mulighed for at identificere en uensartet henvisningspraksis skolerne imellem.

Videreudvikling af kommunernes økonomistyring på specialundervisningsområdet

Analysen peger efter VIVEs vurdering på fire fokuspunkter for videreudviklingen af kommunernes økonomistyring på specialundervisningsområdet. De fire fokuspunkter, som fremgår af den følgende figur og uddybes nedefor, skal ses i sammenhæng, når man tilrettelægger den konkrete styring i den enkelte kommune.

Kommunerne kan således efter VIVEs vurdering med fordel have fokus på en **klar og tydelig sammenhæng mellem den faglige strategi, økonomistyringsmodellerne, visitationen til specialundervisning og den samlede styringsinformation** i videreudviklingen af økonomistyringen af specialundervisningsområdet.

Figur 1.1 Fokuspunkter for videreudviklingen af kommunernes økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet



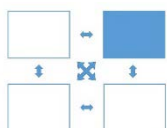
Videreudvikling: Faglig strategi

Kommunernes faglige strategier har i høj grad fokus på at forebygge, at eleverne får behov for specialundervisning – særligt i specialklasser og på specialskoler. Det er også i økonomistyringshenseende fordelagtigt, da de segregerede specialundervisningstilbud er omkostningstunge. Kommunerne har i udbredt grad valgt en decentral tilgang i deres strategi for og styring af specialundervisningen på folkeskoleområdet. I videreudviklingen af

den faglige strategi kan kommunerne med fordel sætte **kommunal retning** for, hvordan der decentralt skal arbejdes med at forebygge specialundervisningsbehov ved udvikling af et inkluderende læringsmiljø, og have fokus på at understøtte *fælles* udvikling og læring om gode måder at løse opgaven på, som kan optimere ressourceanvendelsen – **samtidig med at den decentrale tilgang fastholdes**. I den sammenhæng vil det være hensigtsmæssigt for kommunerne at have et **overblik over, hvilke tiltag og tilbud der anvendes decentralt**, og en gennemsigtighed i forhold til omfang, indhold, kvalitet og pris, således at forvaltningen for alle skoler systematisk kan samle op på anvendelsen og effekten af de forskellige tiltag og tilbud og anvende denne viden på tværs af kommunens skoler, så ressourcerne anvendes bedst muligt. Kommunerne kan med fordel prioritere, fx ud fra en væsentlighedsbetragtning, hvilke konkrete tiltag og tilbud der skal indgå i det samlede overblik, således at der ikke implementeres unødige og omkostningstunge proces- og dokumentationskrav.

Den faglige strategi kan endvidere med fordel have fokus på **videreudvikling af kommunernes tilbudsvifte**. Analysen peger på, at der er et stort spring fra støtte i den almindelige undervisning til specialtilbud i specialklasse eller specialskole. Det indikerer, at det kan være relevant at etablere *mellemløberer af tilbud*, som ligger mellem de to indsatsstyper. Hvis der er elever, hvis specialundervisningsbehov ikke kan dækkes i den almindelige klasse, men vil kunne dækkes af et mindre omfattende tilbud end specialklasse, vil det i økonomistyringshenseende være en fordel med et mindre omkostningstungt tilbud, ligesom det ville underbygge kommunernes målsætning om mindst indgribende indsats. I de tilfælde, hvor det vurderes fagligt meningsfyldt, kunne det fx være tidafgrænsede, intensive forløb – også med henblik på at leve op til lovgivningens krav om, at en elevs henvisning til specialklasse/-skole bør være så kort som muligt. Analysen peger endvidere på, at kommunerne med fordel kan overveje at understøtte skolerne i et forebyggende arbejde ved at udvikle kommunale *støttetilbud til elever i almindelige klasser* for at underbygge det kommunale strategiske fokus på forebyggelsen af behov for segregeret specialundervisning.

Det vil endvidere være hensigtsmæssigt at sætte **strategisk fokus på det tværsektorielle samarbejde med dagtilbuds- og familieområdet** i den faglige strategi. Analysen peger på, at et tværsektorielt samarbejde mellem skoleområdet og dagtilbudsområdet er yderst relevant i forhold til at sikre tidlig opsporing, forebyggelse og overlevering af viden i overgange. Ligeledes peger analysen på, at samarbejdet mellem skole- og familieområdet er afgørende for en helhedsorienteret indsats omkring særligt de normalt begavede elever med behandlingskrævende socio-emotionelle vanskeligheder.



Videreudvikling: Økonomistyringsmodeller

Kommunerne kan i videreudviklingen af deres økonomistyringsmodel på specialundervisningsområdet med fordel fokusere på, om de skal have en decentral finansieringsmodel eller ej for elever, som henvises til specialundervisning, samt hvad

det konkrete indhold af en eventuel decentral finansieringsmodel skal være.

Der er fordele og ulemper ved en decentral finansieringsmodel. Det er ud fra en samlet vurdering af fordele og ulemper VIVEs vurdering, at **fordelene ved en decentral finansieringsmodel overstiger ulemperne**. En af fordelene ved modellen er, at den understøtter sammenhængen mellem skolelederens lovgivningsmæssige indstillings- og henvisningskompetencer og deres finansieringsansvar i den kommunale økonomistyringsmodel. En anden fordel ved en decentral finansieringsmodel er, at den giver skolerne et økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. En decentral finansieringsmodel kan således medvirke til, at skolerne både ud fra pædagogiske og omkostningsmæssige overvejelser arbejder med at udvikle et inkluderende læringsmiljø.

Der er imidlertid også ulemper ved en decentral finansieringsmodel. Den decentrale finansieringsmodel kan på grund af tilfældige udsving i elevgrundlaget give en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole. Det kan få den konsekvens, at en skole af økonomiske årsager ikke indstiller en elev med behov for støtte til specialundervisning, og altså inkluderer en elev, som der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning. Det er derfor helt afgørende, at det samlede indhold af en decentral finansieringsmodel sammensættes og tilpasses den lokale kontekst samt ses i sammenhæng med den faglige strategi og visitationsprocessen i kommunen, således at dette imødegås.

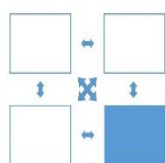
Det er endvidere VIVEs vurdering, at **der ikke kan peges på én decentral finansieringsmodel, som hensigtsmæssigt kan anvendes i alle kommuner**. Den decentrale finansieringsmodel skal tilpasses den lokale kontekst. Det er imidlertid også VIVEs vurdering, at der i den samlede model bør indgå socioøkonomiske hensyn i ressourcefordelingsmodellen mellem skolerne, samt at alle specialundervisningstilbud som udgangspunkt skal indarbejdes i modellen.

Kommunerne skal derudover tage stilling til, om der skal anvendes en enhedstakst eller differentierede takster, et passende niveau for segregeringstaksten, samt overveje, om den decentrale finansieringsmodel skal suppleres med øvrige principper, som kan imødekomme eventuelle ulemper ved modellen. Kommunerne skal endvidere have fokus på, at der er **sammenhæng mellem de enkelte elementer** i finansieringsmodellen og de øvrige elementer i styringen, fx den faglige strategi og visitationen til specialundervisning.

Det er VIVEs vurdering, at, **hvis kommunerne vælger en central finansieringsmodel, er det vigtigt med en tydelig faglig strategi på specialundervisningsområdet**, som både er fagligt velfunderet og understøtter god ressourceudnyttelse, og er forankret på alle kommunens skoler. Da der med en central finansieringsmodel ikke er sammenhæng mellem finansieringsansvar og kompetencen til at indstille til specialundervisning, vurderer VIVE, at strategien skal være styrende for skoleledernes praksis, og at der derfor skal følges op på, om strategiens principper og målsætninger efterleves. Kommunerne kan overveje, om de enkelte skoleledere skal have pligt til central sparring og vejledning omkring den enkelte elev med støttebehov. Endvidere skal kommunerne **overveje økonomistyringsprincipperne** for finansiering af eventuelt merforbrug til specialundervisning samt principperne for reguleringen af budgetrammen til specialundervisning.

Analysen peger endvidere på, at kommunerne kan overveje, om de almindelige skoler, som også har specialklasserækker, skal **ophøre med at have mulighed for at overføre og derved omprioritere mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen i specialklasserne**. De udvalgte skoler drifter en specialklasserække for hele kommunen og skal derfor som udgangspunkt hverken "tjene" eller "tabe" økonomisk på at have specialklasser.

Endvidere peger analysen på, at **kommunerne kan overveje at rammestyre deres specialklasserækker og specialskoler**. Det vil bl.a. betyde, at specialklasserne og specialskolerne ikke automatisk får reguleret budgettet i løbet af budgetåret, såfremt de modtager en ekstra elev. En ekstra elev i en specialklasse eller på en specialskole vil ikke nødvendigvis udløse et behov for ekstra ressourcer. Eleven kan i nogle sammenhænge indgå i den eksisterende klasse med den allerede planlagte bemanning. Omvendt bliver ressourcerne ved fx en elevs fraflytning heller ikke fratrukket budgetrammen i løbet af året.



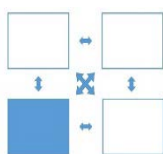
Videreudvikling: Visitation

Kommunerne kan med fordel **fortsætte med at udvikle PPR's konsultative opgavevaretagelse**, idet prioriteringen af de konsultative opgaver vil understøtte en faglig strategi om udvikling af inkluderende læringsmiljøer og mindst indgribende indsats.

Analysen peger endvidere på, at der med fordel kan **opstilles krav til, hvornår og hvordan PPR skal inddrages**, og at konsultative opgaver skal udvikles i forhold til alle niveauer. Det er relevant at yde rådgivning til såvel skoleledelsen, klasse- eller årgangsteamet, enkeltundervisere og familien.

Derudover peger analysen på, at visitationsudvalget kan sammensættes på mange forskellige måder. Sammensætningen af visitationsudvalget bør have sammenhæng med bl.a. den valgte finansieringsmodel og organiseringen af fx det tværsektorielle samarbejde.

Det er derudover VIVEs vurdering, **at antallet af ad hoc-visitationer så vidt muligt skal nedbringes**. Det vil alt andet lige give bedre styringsmuligheder, såfremt der kan visiteres, planlægges og prioriteres årligt ved en hovedvisitation. Hovedvisitationen bør suppleres med enkelte fastlagte tidspunkter for løbende visitationer i løbet af året. Analysen indikerer, at det vil være muligt i højere grad at implementere procedurer og rutiner, som kan reducere antallet af ad hoc-visitationer.



Videreudvikling: Styringsinformation

Kommunerne kan med fordel videreudvikle deres økonomistyring ved at **samle den nuværende information om indsatser og udgifter til et samlet overblik** over specialundervisningen på tværs af indsatstyper. Det gælder fx information i form af visitationsoplysninger hos PPR, styringsark for budgettildelingsmodeller i forvaltningen og i styringsark for mellemkommunale betalinger vedrørende specialundervisning.

Specialundervisning er kendetegnet ved, at de enkelte indsatser har væsentlige enhedsudgifter. Samtidig har behovet for specialundervisning væsentligt forskellige årsager, og indsatserne har forskellig karakter, hvorfor den faglige kompleksitet er høj. Der er derfor behov for et samlet overblik, og det er væsentligt for styringen af såvel økonomi som faglighed at **opstille forudsætninger for indsatsen i form af aktiviteter og gennemsnitlige enhedsudgifter**, gerne fordelt på målgrupper og indsatstyper. Sådanne forudsætninger giver mulighed for at foretage en samlet budgetopfølgning for specialundervisningen og justere indsatser i det enkelte budgetår med henblik på, at den samlede ressourceanvendelse og den faglige indsats følger en kommunal retning. En styrket styringsinformation vil endvidere kunne bidrage til at følge effekterne af indsatsen i forhold til børn og unge, der modtager specialundervisning. Kommunerne kan endvidere styrke styringsinformationen ved at indføre særskilte regnskaber for specialundervisningen i fx specialklasser.

Analysen peger på et behov for at skabe et samlet overblik over den del af de decentrale indsatser, hvor eleverne modtager en væsentlig støtte op til ni timer ugentligt eller kan have høj sandsynlighed for i fremtiden at skulle henvises til specialundervisning. Behovet understøttes af, at der inden for den almindelige undervisning kan igangsættes indsatser af en relativt væsentlig økonomisk tyngde og faglig kompleksitet. Hensigten med et samlet overblik er, at kommunen får mulighed for at sikre styrket faglighed og bedre samlet ressourceanvendelse på tværs af kommunens skoler. Derudover kan **styringsinformation om indsatser i gråzonen** mellem almindelig undervisning og specialundervisning give et samlet overblik over elever, der kan have stor sandsynlighed for i fremtiden at skulle henvises til specialundervisning. En sådan styringsinformation kan være medvirkende til, at man på et tidligt tidspunkt kan forudse en fremtidig udgift og dermed forbedre økonomistyringen for specialundervisningsområdet samlet set.

Derudover peger analysen på, at kommunerne med fordel kan **anvende allerede tilgængelige data**, fx vedrørende visitation, til systematisk rapportering af styringsinformation om fx udviklingen i forskellige målgruppers henvisning til forskellige typer af specialundervisning. Endvidere peger analysen på, at kommunerne med fordel kan **øge anvendelsen af intern benchmarking mellem kommunernes skoler** med henblik på at styrke den gensidige læring af skolernes individuelle praksis.

Intern benchmarking vil kunne foretages med baggrund i data fra et samlet overblik over kommunens specialundervisning. Den interne benchmarking vil få en styrket værdi, hvis den udføres på baggrund af analyser af de enkelte skolars henvisningsbehov på baggrund af elevernes socioøkonomiske forhold.

1 Baggrund, formål og metode

Lovgrundlaget for folkeskolens specialundervisning blev fra skoleåret 2012-2013 ændret, således at specialundervisning defineres som undervisning på specialskoler og i specialklasser samt i almindelige klasser, hvor eleven får støtte i mindst ni ugentlige timer. Målet med lovændringen var at understøtte et inkluderende læringsmiljø ved at give kommunerne større fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelsen af undervisningen for elever med mindre støttebehov med henblik på at forebygge behovet for specialundervisning i specialklasser og på specialskoler.

Kommunerne har i forlængelse af lovændringen arbejdet med at omlægge og udvikle deres styring af specialundervisningen, herunder bl.a. deres økonomiske styringsmodeller. Der eksisterer imidlertid kun i begrænset omfang nyere detaljeret viden om, hvordan kommunerne tilrettelægger økonomistyringen af specialundervisningen, hvilket denne analyse derfor skal bidrage med.

Det er endvidere relevant at udarbejde ny detaljeret viden på området, da specialundervisningsområdet har et væsentligt økonomisk omfang. Det er ikke muligt at opgøre de kommunale udgifter til specialundervisning i henhold til definitionen af specialundervisningen, jf. folkeskolelovgivningen på baggrund af landsdækkende registre. Det skyldes primært, at udgifter til specialundervisning i almindelig klasse og specialundervisning i specialklasse i kommunernes regnskaber registreres sammen med udgifter til den almindelige undervisning i folkeskolen. Udgifterne til denne del af specialundervisningen kan derfor ikke adskilles fra den almindelige undervisning i folkeskolen. Alene de udgifter vedrørende specialundervisning, som kan aflæses direkte i kommunernes regnskaber, nemlig udgifterne til specialundervisning i kommunale og regionale specialskoler, beløber sig i 2016 til 5,2 mia. kr.¹ Hertil vil skulle lægges en betydelig udgift til specialundervisning i almindelige klasser og i specialklasser, som ikke kan opgøres i kommunernes regnskaber. Udgifterne til specialundervisning i folkeskolen har således et væsentligt økonomisk omfang, og det er derfor relevant at udarbejde ny detaljeret viden om, hvordan kommunerne kan videreudvikle økonomistyringen af specialundervisningsområdet.

Formålet med denne analyse er derfor at indsamle detaljeret viden om, hvordan kommunerne har tilrettelagt den nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet samt at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle den nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet.

Der søges konkret svar på følgende undersøgelsesspørgsmål i analysen:

- Hvad kendetegner deltagerkommunernes økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet?
- Hvilke forskelle er der mellem deltagerkommunernes nuværende økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet?
- Hvordan kan kommunerne videreudvikle økonomistyringen af specialundervisningen på folkeskoleområdet?

Analysen er forankret i partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem Regeringen og KL. Konkret er analysen forankret i en styregruppe bestående af Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL, Moderniseringsstyrelsen og Undervisningsministeriet.

¹ Danmarks Statistik, Statistikbanken, kommunernes regnskaber for 2016, nettodriftsudgifter på funktionerne 3.22.07 og 3.22.08.

1.1 Definitioner og afgrænsninger

I det følgende præsenteres og afgrænses de centrale begreber i analysen. Først afgrænses analysens gensandsfelt. Derefter præsenteres afgrænsningen af "økonomistyring" og "den kommunale styringskæde".

1.1.1 Specialundervisning

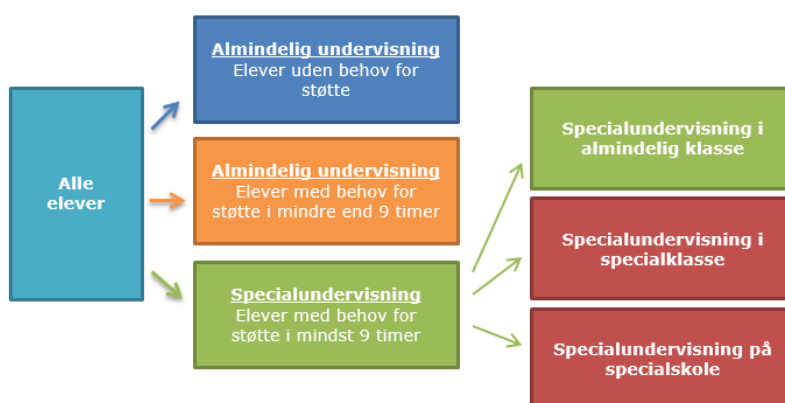
Specialundervisning jf. folkeskoleloven

Definitionen af specialundervisning på folkeskoleområdet fremgår af folkeskoleloven § 3, stk. 2 og omhandler både specialundervisning og specialpædagogisk bistand.² I det følgende anvender VIVE betegnelsen "specialundervisning" om både specialundervisning og specialpædagogisk bistand. Specialundervisning er undervisning på specialskoler, i specialklasser og almindelige klasser, hvor eleven får støtte i mindst ni ugentlige timer.

Elever, der har brug for støtte i mindre end ni ugentlige undervisningstimer, modtager ikke specialundervisning. De skal have støtte inden for den almindelige undervisning, hvor der bl.a. kan anvendes undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger og undervisningsassistenter, som både kan hjælpe den enkelte elev og klassen som helhed.

Afgrænsningen af specialundervisningen i forhold til den almindelige undervisning på folkeskoleområdet fremgår af Figur 1.1, hvor specialundervisningen er markeret med grønt og rødt. De grønne kasser er såkaldte inkluderende tilbud, hvor elever modtager specialundervisning i almindelige klasser, mens de røde kasser er såkaldte segregerede specialundervisningstilbud, hvor eleven modtager specialundervisning i specialklasse eller på specialskole.

Figur 1.1 Afgrænsning af specialundervisning på folkeskoleområdet



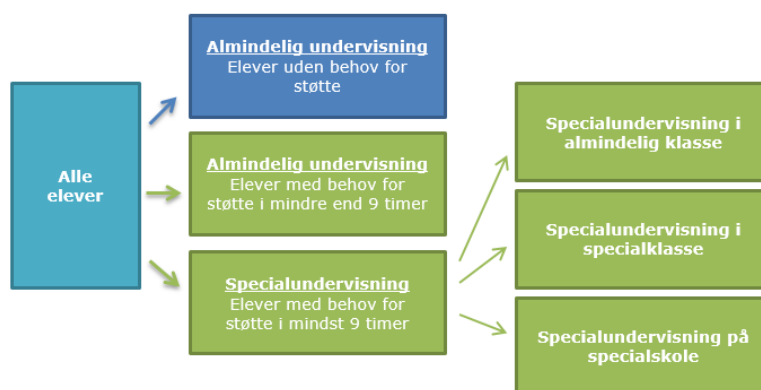
² Det fremgår af "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand", hvad den specialpædagogiske bistand omfatter. Den specialpædagogiske bistand omfatter bl.a. specialpædagogisk rådgivning til forældre og lærere, særlige undervisningsmidler og tekniske hjælpemidler, undervisning i folkeskolens fag og fagområder under særlig hensyntagen til elevens indlæringsforudsætninger, undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af psykiske, fysiske, sproglige og sensoriske funktionsvanskeligheder, og personlig assistance, der kan hjælpe eleven til at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen mv.

Analysens genstandsfelt

Analysens genstandsfelt udgøres af de grønne kasser i Figur 1.2. Styringen af indsatsen til "elever med behov for støtte i mindre end ni timer" – dvs. elever, som ifølge folkeskoleloven modtager almindelig undervisning – indgår således i analysen. Det skyldes, at kommuner, som fagligt lykkes med disse indsatser, alt andet lige, vil have lettere ved at begrænse behovet for specialundervisning og overholde den økonomiske ramme for specialundervisningsområdet. Der vil således ikke kunne tegnes et fyldestgørende billede af styringen af specialundervisningen, såfremt man udelukkende fokuserer på fx den segregerede specialundervisning.

Det samme argument gælder reelt for den almindelige undervisning, dvs. almindelig undervisning for elever uden behov for støtte. Det må generelt formodes, at, jo bedre kommunen er til at implementere inkluderende læringsmiljøer, jo lettere vil de alt andet lige have ved at styre specialundervisningsområdet. Det er dog ikke realistisk inden for analysens rammer at gennemføre en dybdegående analyse af styringen på hele folkeskoleområdet. Afgrænsningen af analysen prioriterer derfor en analyse af de områder, som især har direkte betydning for styringen af specialundervisningen.

Figur 1.2 Afgrænsning af analysens genstandsfelt



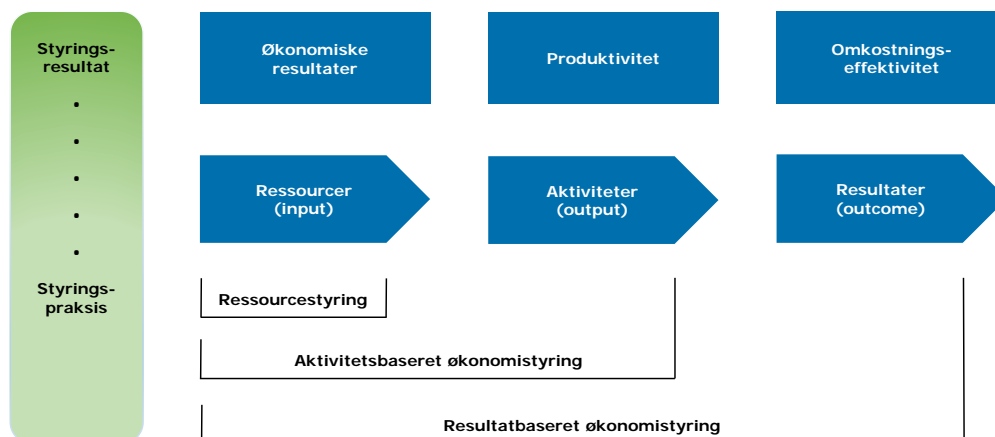
Anm.: Analysens genstandsfelt er markeret med grønt.

1.1.2 Økonomistyring

Analysen tager endvidere afsæt i en bred tilgang til økonomistyring. Kommunal økonomistyring kan defineres i tre dimensioner: ressourcestyring (økonomiske resultater), aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet) og resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet)

Ressourcestyring knytter sig til inputsiden af den kommunale produktionsproces og har budgetbalance, udgiftsstyring og finansiel styring som væsentligt genstandsfelt. Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til forholdet mellem input og output og vedrører hermed kommunens produktivitet. Resultatbaseret økonomistyring beskriver forholdet mellem input og outcome og er altså et spørgsmål om, hvor gode resultater der opnås for et givet budget. De tre dimensioner fremgår af Figur 1.3.

Figur 1.3 Økonomistyringsdimensioner

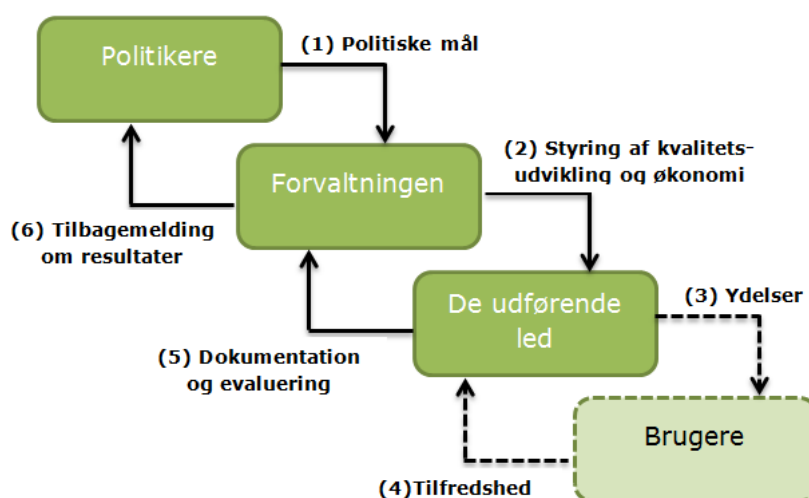


Analysen tager udgangspunkt i alle tre styringsdimensioner for at give et dækkende billede af kommunernes økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet. Hovedfokus er dog på kommunernes ressourcestyring inden for sektorområdets samlede ramme.

1.1.3 Den kommunale styringskæde

Analysen tager endvidere afsæt i den kommunale styringskæde, som er illustreret i Figur 1.4. Styringskædens udgangspunkt er, at de politiske mål via forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau, fx af leder/medarbejdere på decentrale institutioner og sagsbehandlere. Endvidere er tankegangen, at der foretages et tilbageløb til politikerne på resultaterne af de kommunale aktiviteter. Det skal påpeges, at "brugerne" samt sammenhæng nr. 3 og 4 ikke indgår i analysen, da det ikke vurderes muligt inden for analysens økonomiske ramme. "Brugere" er derfor markeret med en anden farve og sammenhæng 3 og 4 med stiplede linje i Figur 1.4.

Figur 1.4 Den kommunale styringskæde



Det skal endvidere påpeges, at der i analysen er fokus på sammenhængen mellem lovgrundlaget for specialundervisningen og den kommunale implementering heraf i den kommunale styringskæde.

1.2 Analysedesign

Analysen er tilrettelagt som en kvalitativ analyse i seks udvalgte kommuner, da hensigten er at indsamle detaljeret viden om økonomistyringen på specialundervisningsområdet og udarbejde detaljeret inspiration til udvikling af kommunernes økonomistyring på området. I det følgende præsenteres grundlaget for valget af deltagerkommuner, analysens fokusområder og datagrundlaget for analysen.

1.2.1 Seks deltagerkommuner

Der indgår seks deltagerkommuner i analysen, som har forskellig økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet. Deltagerkommunerne er valgt i to trin. I første trin er de 98 kommuner indsnævret til en bruttotrup på 12 kommuner via analyse af registerdata om bl.a. kommunernes samlede udgiftsniveau til folkeskolen, socioøkonomiske karakteristika og kommunestørrelse (se i øvrigt bilag 1). Formålet med trin et var at fravælge kommuner, der kan betragtes som outliers, idet disse kommuner kan have helt specifikke forhold, som kan have betydning for deres styringspraksis, og som kan gøre det vanskeligt at overføre deres økonomistyringspraksis til andre kommuner. Det kan fx være meget små ø-kommuner eller store magistratsstyrede kommuner.

I trin to er de 12 kommuner derefter indsnævret til yderligere seks deltagerkommuner via en screeningsproces med et telefoninterview med skolechefen i hver af kommunerne i bruttotruppen. Formålet med trin to var at sikre variation i deltagerkommunernes styring på specialundervisningsområdet. De 12 bruttokommuner blev bl.a. screenet i forhold til deres faglige strategi, økonomiske styringsmodel, visitationen og kommunens styringsinformation. På baggrund af screeningen blev der udvalgt seks deltagerkommuner, dels ud fra hensyn om variation i de udvalgte kommuner i forhold til økonomisk styringsmodel og sammensætning af visitationsudvalget, dels ud fra et hensyn om engagement i forhold til deltagelse i analysen.

De seksdeltagerkommuner er kort præsenteret i Tabel 1.1

Tabel 1.1 Præsentation af de seks deltagerkommuner

Kommune	Samlet udgiftsniveau til skoleområdet pr. 6-16-årig	Indbyggertal 2017	Region	Økonomistyringsmodel på specialundervisningsområdet	Egen specialskole ¹⁾
Køge	68.042 kr.	60.109	Sjælland	Central	Ja
Gribskov	65.050 kr.	41.213	Sjælland	Decentral (segregeringstakst)	Nej
Guldborgsund	71.349 kr.	61.257	Sjælland	Decentral (segregeringstakst)	Nej*
Sønderborg	67.661 kr.	74.801	Syddanmark	Decentral (segregeringstakst)	Ja
Varde	74.843 kr.	50.452	Syddanmark	Decentral (segregeringstakst)	Nej*
Skive	67.923 kr.	46.540	Midtjylland	Central	Ja

Note: *Nogle af kommunerne har et behandlings- og skoletilbud/en intern skole på et anbringelsessted – disse tilbud er ikke medregnet som specialskoler i tabellen og indgår generelt ikke i gennemgangen af specialskoler.

Kilde: Det samlede udgiftsniveau er beregnet som nettoudgifterne (drift og statsrefusion) i kr. pr. 6-16-årig i 2015 (regnskab). Udgifterne er afgrænset til følgende funktioner i kontoplanen: 3.22.01 Folkeskoler, 3.22.02 Fællesudg. for kommunens samlede skolevæsen, 3.22.04 Pædagogisk psyk. rådg., 3.22.06 Befordring af elever i grundskolen, 3.22.07 Specialunderv. i reg. tilbud, 3.22.08 Kommunale specialskoler, 3.22.09 Efter- og videreudd. i folkeskolen, 3.22.10 Bidrag til statslige og private skoler, 3.22.12 Efterskoler og ungd.-kostskoler, 3.22.14 Ungdommens Uddannelsesvejledning, 3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge samt 3.38.76 Ungdomsskolevirksomhed

1.2.2 Analyser fire fokusområder

Analysen har fokus på fire områder, som tidligere analyser peger på kan have betydning for økonomistyringen af specialundervisningen på folkeskoleområdet. Det er det første **den faglige strategi** på området, hvor vi ser på, hvilke strategier og tiltag kommunerne arbejder med for at imødegå, at eleverne får behov for specialundervisning, samt kommunernes indsatsvifte for deres specialundervisningstilbud. Det er for det andet **den økonomiske styringsmodel** på området, herunder bl.a. modeller for de decentrale finansieringsansvar på specialundervisningsområdet. Derudover er det **visitationen til specialundervisning**, hvor der ses på PPR's, skoleledernes og visitationsudvalgets rolle i visitationsprocessen. Det fjerde fokusområde er **styringsinformation**, hvor der ses på den samlede styringsinformation på området. Fokusområderne er yderligere begrundet i introduktionen til de enkelte kapitler.

1.2.3 Metode og data

Datagrundlaget for analysen består af:

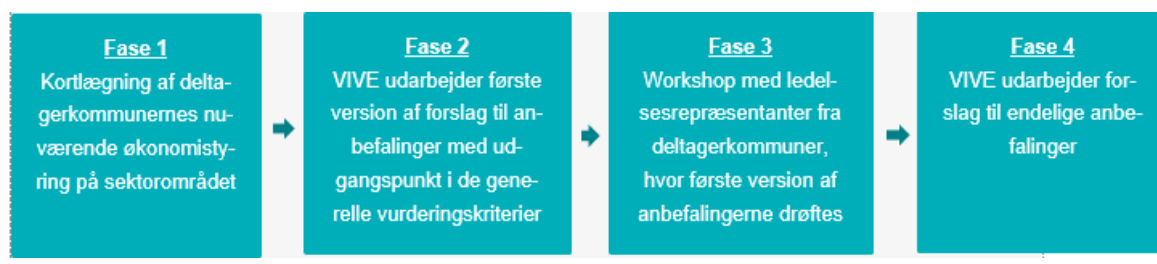
- **Dokumentstudie** af dokumenter fra deltagerkommunerne om politikker, strategier, retningslinjer, økonomistyringsprincipper, bevillingsstruktur, visitationsproces, organisering, budgettering, regnskab, budgetopfølgning, prognoser og anden styringsinformation (se Bilag 1 for fuld oversigt)
- **Kortlægningsworkshops:** Én workshop om økonomiske styringsmodeller og styringsinformation med skolechefer og økonomikonsulenter, og én workshop om faglig strategi og visitation med skolechefer og PPR-chefer.
- **Kommunebesøg med interview:** Kommunebesøg i alle deltagerkommuner med interview af økonomichef, økonomikonsulent, skolechef, PPR-chef, PPR-medarbejdere, skoleledere (for alm. skoler, skoler med specialklasser og specialskoler) og formand for fagudvalg.

Se Bilag 1 for en nærmere beskrivelse af indholdet i datakilderne, og hvordan de bidrager i analysen.

1.2.4 Vurderingsmetodik

Metoden til vurdering og udarbejdelse af anbefalinger tager udgangspunkt i den model, som er præsenteret i Figur 1.5. Det fremgår af figuren, at anbefalingerne vurderes på to måder. Dels ud fra et sæt af vurderingskriterier, som præsenteres nedfor, og dels ud fra en workshop med ledelsesrepræsentanter fra deltagerkommunerne, hvor den første version af anbefalinger præsenteres og drøftes. VIVE udarbejder på den baggrund de endelige forslag til anbefalinger. Anbefalingerne er alene VIVEs ansvar.

Figur 1.5 Faser i vejen til anbefalinger



Deltagerkommunernes økonomistyringspraksis er vurderet ud fra følgende generelle vurderingskriterier:

- Kommunernes praksis på specialundervisningsområdet understøtter ressourcestyringen, herunder realistisk budgettering, systematisk budgetopfølgning og præcise prognoser for forventet regnskab
- Kommunernes praksis på specialundervisningsområdet understøtter aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomistyring
- Kommunernes praksis på specialundervisningsområdet understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde.

Det betyder fx, at styring og styringsinformation, som i højere grad end anden information understøtter, at politiske målsætninger og prioriteringer tydeligt fremgår og implementeres på de enkelte skoler, samt understøtter, at det er muligt at følge op herpå med henblik på eventuelle korrektioner, anbefales. Det betyder fx, at økonomistyringspraksis og -modeller, som i højere grad end andre understøtter lovgivningens og faglige strategiers intentioner om fremmelse af inkluderende læringsmiljøer og forebyggelse af behovet for specialundervisning i specialklasse og på specialskole, anbefales. Det betyder fx også, at styring, som i højere grad indeholder systematisk opfølgning på ressourceanvendelsen og aktiviteter, anbefales.

1.2.5 Kvalitetssikring

Analysens resultater er kvalitetssikret af deltagerkommunerne, som har haft en første version af rapporten sendt til kommentering. Derefter er rapporten sendt i ekstern review ved to personer med henholdsvis indgående praksiserfaring med økonomistyringen på området og forskningsfaglig viden om området. Analysen er alene VIVEs ansvar.

1.3 Rapportens opbygning

Rapporten er inddelt i fire kapitler, som følger analysens fire fokusområder dvs. 1) Faglig strategi, 2) Økonomiske styringsmodeller og principper, 3) Visitation til specialundervisning og 4) Styringsinformation.

De fire kapitler følger den samme struktur. Først præsenteres analysens konklusioner vedrørende anbefalinger til videreudviklingen af kommunernes økonomistyring. Derefter følger de enkelte afsnit, hvor deltagerkommunernes praksis først kortlægges, herunder forskelle og ligheder mellem deltagerkommunerne, og derefter analyseres og vurderes.

2 Faglig strategi

I det følgende kortlægges og analyseres det første af de fire fokusområder i analysen, dvs. deltagerkommunernes faglige strategi for specialundervisningen og støtte i den almindelige undervisning under ni timer. Det er således relevant at undersøge, om og hvordan den faglige strategi understøtter ressourcebevidsthed og god ressourceudnyttelse på området.

Det fremgår af en tidligere analyse af "Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring" (Finansministeriet 2010), at elever, der har behov for mere end nul-seks timer ekstra støtte, oftest modtager undervisning i specialklasser eller specialskoler frem for at modtage yderligere nogle timers støtte i et inkluderende tilbud. Analysen peger på, at der mangler tilbud, der kan karakteriseres som mellemformer for specialundervisning, dvs. indsatser, som kan anvendes til at forskyde specialundervisningen til den almindelige folkeskole med det formål at mindske den segregerede specialundervisning i specialklasser og på specialskoler.

Lovgrundlaget for specialundervisningen i folkeskolen er ændret siden gennemførelsen af Finansministeriets analyse, således at specialundervisning fra skoleåret 2012/2013 er defineret som undervisning på specialskoler, i specialklasser og almindelige klasser, hvor eleven får støtte i mindst ni ugentlige timer. Det vil imidlertid fortsat være særdeles relevant at få afdækket, hvordan kommunerne arbejder med at mindske den segregerede specialundervisning og forskyde specialundervisningen til den almindelige folkeskole, jf. også bekendtgørelsen om specialundervisning, hvoraf det fremgår, at specialundervisning fortrinsvis skal gives i den almindelige klasse.

I det følgende kapitel kortlægges derfor, hvilke strategier og tiltag kommunerne arbejder med på specialundervisningsområdet, herunder forebyggelse af behovet for (segregeret) specialundervisning (afsnit 2.2). Der fokuseres på kommuneniveau, dvs. strategier og tiltag, som er gældende for alle kommunens skoler, frem for enkelte skolers implementering. Endvidere kortlægges, hvordan deltagerkommunernes tilbudsvifte for specialundervisningen er tilrettelagt i forhold til de tre kategorier af specialundervisning, dvs. specialundervisning i henholdsvis almindelig klasse, specialklasse og på specialskole (afsnit 2.3). Indledningsvist præsenteres analysens konklusioner.

2.1 Konklusioner

Analysens konklusioner vedrørende inspiration til videreudvikling af kommunernes faglige strategier og tilbudsviften fremgår af den følgende boks.

Boks 2.1 Konklusioner – kommunernes strategier og tilbudsvifte

- **Tydelig kommunal retning i forebyggelsen af behov for specialundervisning**
Analysen peger på, at der i den enkelte kommunes understøttelse af skolerne med fordel kan sættes en tydelig kommunal retning for, hvordan der decentralt på skolerne skal arbejdes med at forebygge behovet for mere indgribende specialundervisningstilbud, samtidigt med at den decentrale tilgang i opgaveløsningen fastholdes. Analysen peger på, at der kan hentes inspiration hertil i de tiltag, der ses på læseområdet, hvor der fx er politisk godkendte handleplaner for området. Den fælles retning for kommunen kan fx også styrkes, ved at der sættes fælles rammer og retningslinjer for, hvordan og hvornår skolerne skal inddrage specialiseret og tværfaglig viden, så det sikres, at den samlede specialviden i kommunen sættes i spil i vurderingen af, hvordan de tilgængelige ressourcer anvendes bedst muligt.

- **Strategisk fokus på tværsektorielt samarbejde med dagtilbuds- og familieområdet**
 Analysen peger på, at et tværsektorielt samarbejde mellem skoleområdet og dagtilbudsområdet er yderst relevant i forhold til at sikre tidlig opsporing, forebyggelse og overlevering af viden i overgangen fra dagtilbud til skole. Ligeledes peger analysen på, at samarbejdet mellem skole- og familieområdet er afgørende for en helhedsorienteret indsats omkring de normalt begavede elever med behandlingskrævende socio-emotionelle vanskeligheder.

- **Udvikling af kommunale støtte- og specialundervisningstilbud til elever i almindelige klasser**
 Analysen af kommunernes tilbudsvifte viser, at de kommunale tilbud i kommunen (dvs. tilbud, der kan benyttes på tværs af kommunens skoler) i overvejende grad rummer segregerede tilbud og i mindre grad støtte- og specialundervisningstilbud til elever i almindelige klasser. Analysen peger på, at kommunerne derfor kan overveje at hjælpe skolerne ved at udvikle kommunale støtte- og specialundervisningstilbud til elever i almindelige klasser, hvorved også det kommunale strategiske fokus på forebyggelsen af behov for segregeret specialundervisning underbygges.

- **Overblik over den decentrale tilbudsvifte på skolerne**
 Analysen peger på, at det vil være hensigtsmæssigt for kommunerne at have et overblik over, hvilke indsatser der anvendes decentralt, og en gennemsigtighed i forhold til disse indsatser omfang, indhold, kvalitet og pris, således at forvaltningen for alle skoler systematisk kan samle op på, hvilke tilbud der fungerer godt for hvilke målgrupper, og at denne viden kan anvendes på tværs af kommunen i vurderingen af, hvordan ressourcerne anvendes bedst muligt. Kommunerne kan med fordel prioritere, fx ud fra en væsentlighedsbetragtning, hvilke konkrete tiltag og tilbud der skal indgået i det samlede overblik, således at der ikke implementeres unødige og omkostningstunge proces- og dokumentationskrav.

- **Udvikling af kommunale mellemformer for specialundervisningstilbud**
 Analysen af deltagerkommunernes kommunale tilbudsviftestruktur peger på, at der er et stort spring fra støtte i den almindelige undervisning til specialundervisning i specialklasse og specialskole, hvilket indikerer, at der kan være behov for tilbud mellem de to indsatstyper. Hvis der er elever, hvis specialundervisningsbehov ikke kan dækkes i den almindelige klasse, men vil kunne dækkes af et mindre omfattende tilbud end specialklasse, vil det økonomistyringsmæssigt være en fordel med et mindre omkostningstungt tilbud, ligesom det ville underbygge kommunernes målsætning om mindst indgribende indsats. For at kunne leve op til lovgivningens krav om, at en elevs henvisning til specialklasse bør være så kort som muligt, kunne det – i tilfælde hvor det fagligt giver mening – fx være relevant at etablere tidsafgrænsede, intensive forløb.

2.2 Politikker og strategier

Når vi ser på kommunernes politikker og strategier for området, ser vi på det øverste led i styringskæden og de rammer og retninger, der udstikkes fra øverste politiske og administrative niveau. I det følgende kortlægges deltagerkommunernes politikker og strategier for, hvordan kommunerne arbejder med specialundervisning, herunder at forskyde specialundervisningen til den almindelige folkeskole og, hvorvidt de faglige strategier understøtter ressourcebevidsthed og god ressourceudnyttelse på området. Deltagerkommunernes generelle strategier for skoleområdet som helhed, fx trivselstrategier, strategier om synlig læring, LP-samarbejdsmodeller mv., kortlægges ikke, idet fokus er på specialundervisningsområdet.

2.2.1 Kortlægning af praksis – politikker og strategier

Alle deltagerkommunerne har en børne- og ungepolitik, som sætter rammen og de overordnede målsætninger for kommunernes arbejde i folkeskolen, herunder arbejdet med inklusion og specialundervisningen. Kommunernes politikker er dog forholdsvis brede og abstrakte i deres indhold og omhandler fx et politisk vedtaget børnesyn eller en politisk vedtagelse af begrebet inklusion.

Helt overordnet er billedet på tværs af deltagerkommunerne, at der er iværksat flere forskellige tiltag, analyser og handleplaner for at styrke den faglige og/eller økonomiske styring på specialundervisningsområdet. Der arbejdes således i alle deltagerkommuner i høj grad på at udvikle området, men der foreligger i mindre omfang en egentlig strategi, som tydeligt samler og forener disse initiativer. Det gælder for såvel skriftlige dokumenter som i bevidstheden hos interviewpersoner på tværs af de forskellige niveauer i organisationen. Det er desuden kendetegnende for alle deltagerkommunerne, at området er genstand for vedvarende udvikling – kommunerne er til stadighed i gang med at undersøge og overveje ændringer i deres styring på området.

Som nævnt i afsnit 1.1 om begrebsafklaring, så er det i en analyse af specialundervisning – som lovmæssigt er afgrænset til indsats, hvor elever har behov for mere end ni timers støtte ugentligt – også relevant at se på den indsats, som grænser lige op til specialundervisningsindsatsen – dvs. indsats, hvor elever har behov for støtte i mindre end ni timer eller generelt indsatsen for at skabe inkluderende læringsmiljøer – og ikke kun på de segregerede tilbud. I kortlægningen af deltagerkommunernes strategier for specialundervisning ser vi derfor både på strategier for generelt at skabe inkluderende læringsmiljøer i den almindelige undervisning, herunder støtte (over og under ni timer) til enkeltelever i normalklasser, og på strategierne for den segregerede specialundervisning i specialklasser og specialskoler.

Strategier for inklusion

Deltagerkommunerne har i forskellig grad haft det som en målsætning for området at leve op til den tidligere fastsatte målsætning om at inkludere 96 % af alle børn i den almindelige klasse. I nogle kommuner er måltallet stadig et pejlemærke. I Varde Kommune er mål for eksklusionsgrad fx med i kommunens aftalesystem med de decentrale enheder, dvs. der er mål for de enkelte skoler. I andre kommuner, som fx Sønderborg, er man bevidst imod et specifikt måltal – og var det også før måltallet blev afskaffet. Fælles for deltagerkommunerne er dog stadig den overordnede ambition om at beholde elever i deres almindelige stamklasse, når det er muligt, og generelt vælge den mindst indgribende indsats. I Sønderborg Kommune anvendes fx børneparaplyen som en fælles begrebsramme for tænkningen om mindst indgribende indsats, der opererer med tre forskellige trin: forebyggende, foregribende og indgribende indsats.

Fælles for deltagerkommunerne er også, at målsætningen om ikke at segregere flere børn end nødvendigt blandt andet skal ske ved at sikre inkluderende læringsmiljøer, dvs. at der på skolerne skal arbejdes med, hvordan rammerne omkring undervisningen kan tilpasses, således at alle børn i klassen kan rummes, frem for at have fokus på, hvordan et barn skal tilpasses for at kunne være i rammerne. Der ligger heri også et fokus på kulturen omkring og synet på inklusion, som handler om at udvide normalitetsforståelsen og flytte fokus fra det enkelte barn til rammerne omkring undervisningen.

Til at understøtte målsætningen om øget inklusion har deltagerkommunerne benyttet sig af både en omlægning af økonomien på området (dette uddybes i kapitel 3 om økonomiske styringsmodeller) og forskellige tiltag, der fagligt skal understøtte skolerne blandt andet ved at øge omfanget af og adgangen til specialviden på det decentrale niveau.

En af vejene til at øge omfanget af specialviden har været via kompetenceudvikling af personalet på skolerne – enten af alle medarbejdere eller af ressourcepersoner på skolerne, som det øvrige personale kan trække på, eller en kombination af de to. I Varde Kommune har man fx uddannet ressourcepersoner i form af AKT-vejledere (vejledere i Adfærd, Kontakt og Trivsel) og læringskonsulenter, som det øvrige personale kan trække på, mens man i Skive Kommune har haft alle medarbejdere – også taxachaufførerne og teknisk-/administrativt personale – på kursus. I Køge Kommune har alle medarbejdere fået efteruddannelse og deltaget i seminarer og workshops om bl.a. kvalificering og konkretisering af handleplaner, samtidigt med at der er uddannet inklusionsvejledere til alle skolerne med krav om, at de har afsat et vist antal timer til inklusionsopgaven, således at det øvrige personale kan trække på dem.

En anden vej til at øge omfanget af specialviden har været at sætte fokus på, at den viden, som personalet i specialklasser og på specialskoler har, skal overføres til almenområdet. Det er blandt andet tilfældet i Skive, Køge og Sønderborg Kommuner. I Skive Kommune har man således frikøbt en del af de specialpædagogiske lærerressourcer fra specialtilbuddene til at give praksisnær sparring og vejledning til personalet på de almindelige skoler.

Derudover har den faglige understøttelse af det decentrale niveau bestået i at etablere løbende sparringsmøder med ledelsen med inddragelse af eksternt bistand fra fx PPR og en 'fremskudt' socialrådgiver (dvs. uden myndighedsansvar). I Køge og Gribskov Kommuner er der fra forvaltningens side lagt en fast struktur for denne ledelsessparring, som blandt andet indeholder møder hver 14. dag, mens det i de øvrige kommuner er et tilbud, som skolerne kan benytte sig på eget initiativ, hvilket ifølge interviewene sker i meget varierende omfang, da såvel behovet for sparring som kulturen for at bede om sparring varierer på tværs af skolelederne.

I Skive Kommune er der i særlig grad på læseområdet sat en kommunal retning for arbejdet på skolerne. For læseområdet er der således lavet en handleplan for den almindelige undervisning og en særskilt handleplan for dem, der har læsestavevanskeligheder og er ordblinde. Handleplanen er politisk vedtaget og dækker fra 0-18-år. Ifølge en interviewperson i kommunen har det en positiv betydning for forvaltningens faglige understøttelse af skolerne: *"Det afgørende på læseområdet er, at der er beslutninger, som er politiske – vi kan i højere grad tale med skolelederne og lærerne, hvad vil denne her kommune på læseområdet"*. En del af understøttelsen omhandler blandt andet, at forvaltningen tager rundt i lokalområdet og fremlægger læseresultater for skolerne, hvor alle skolelederne er med. Hvis en skole eller to ligger lavt hvert år, og andre skoler ligger højt, så opfordres skolerne med de dårlige resultater til at opsøge de godt præsenterende skoler og lære af dem.

Strategier for segregerede specialundervisningstilbud

Der er flere forskellige elementer i deltagerkommunernes strategier og tiltag for udvikling af tilbudsviften for de segregerede specialundervisningstilbud. Særligt nærhed til den almindelige undervisning, øget specialisering og selvforsyning fremhæves i nogle af kommunerne – hvert af de tre elementer vil blive gennemgået i det følgende.

Nærhed til den almindelige undervisning

Flere af deltagerkommunerne nævner det som væsentligt i deres udvikling af tilbudsviften, at der for specialtilbuddene bevares en nærhed til almenområdet. Eksempler herpå er fx Sønderborg, hvor kommunens specialskole blandt andet har børn med autisme som målgruppe, og hvor man har oprettet en specialklasserække for de mere velfungerende autister, der er placeret på en almindelig

skole med det formål at gøre det muligt at lade eleverne deltage i den almindelige undervisning i normalklasser, der hvor det er muligt. I Varde Kommune har man planlagt at gå i den modsatte retning. Fra 2021 skal kommunens specialtilbud, som i dag er placeret som specialklasserækker på to forskellige almene skoler, samles på en specialskole (en nuværende almindelig skole, som i kraft af en generel skolestruktursændring bliver ledig). Hensigten er at løfte kvaliteten og sikre et bedre fagligt miljø ved at samle de personaleressourcer, der beskæftiger sig med specialområdet. Varde Kommune betegner det ikke som en egentlig specialisering, da specialisering ifølge en af interviewpersonerne kan betyde, at *"der er nogle målgrupper, der falder udenfor"*. Specialskolen skal derfor ikke afgrænses til kun at rumme specifikke målgrupper af elever.

Specialisering

I Sønderborg Kommune er man i en nylig omorganisering af specialtilbuddene gået efter en øget specialisering i tilbuddene. Da der samtidigt i omorganiseringen har været et ønske om at bevare en nærhed til almenområdet (jf. ovenfor), har man bevaret specialklasserækker på almenskoler, men hver specialklasserække har fået hver sin målgruppe: generelle indlæringsvanskeligheder, autisme og socio-emotionelle vanskeligheder. Målgruppeopdelingen betyder, at, hvis en elev går i en normalklasse på den skole, der har en specialklasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder, og eleven får behov for specialundervisning grundet socio-emotionelle vanskeligheder, så flyttes eleven ikke til specialklasserækken på sin nuværende skole, men i stedet til skolen, der har specialklasserækken for elever med disse vanskeligheder. Specialiseringen integrerer således hensynet til en nærhed til almenområdet, men nedprioriterer hensynet til nærhed til lokalområdet.

Også blandt de øvrige deltagerkommuner er der flere steder fokus på en målgruppeafgrænsning for de forskellige specialtilbud – nogle af deltagerkommunerne oplever dog også, at det kan være en udfordring af opretholde denne afgrænsning, og at der i visitationen af konkrete elever ofte sker en udvidelse af bredden i målgruppen (mere herom i afsnit 2.3 om tilbudsviften).

Selvforsyning

Særligt en af deltagerkommunerne – Gribskov Kommune – har en eksplicit selvforsyningsstrategi, som er kendt på alle niveauer i organisationen. Både det politiske niveau, den faglige og økonomiske forvaltningsledelse samt skolelederne er bevidste om, at kommunens målsætning er, at kommunen selv skal have de nødvendige tilbud til kommunens børn i højere grad end tidligere. Som en interviewperson fortæller: *"Hvis vi ikke har noget på paletten lokalt, er det næste skridt [at købe pladser i et eksternt tilbud] dyrt. Vi skal have flere trin på trappen"*. En anden interviewperson fremhæver, at lokale tilbud, også over ni timer, i høj grad giver mening, da transport udover at være dyrt heller ikke er hensigtsmæssigt ud fra et fagligt perspektiv.

Selvforsyning har også været den retning, som Varde Kommune har bevæget sig i de senere år, hvor kommunen har trukket flere og flere børn hjem til tilbud lokalt i kommunen.

I Skive, Sønderborg og Køge Kommuner er der specialskoler – arvet fra amterne – og dermed en tradition for i høj grad at have egne tilbud til selv at løse opgaven frem for at købe eksternt, men der er ikke på samme måde som i Gribskov Kommune en klar strategi for at udvikle sig i retning af (endnu) mere selvforsyning.

Fremtidige strategiske fokusområder

Foruden de ovenfor nævnte tiltag og pejlemærker på området, fremhæves i flere af deltagerkommunerne et fremadrettet strategisk fokus på det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde – både med familieområdet og dagtilbudsområdet.

I nogle af deltagerkommunerne giver interviewpersoner udtryk for, at samarbejdet på tværs af familie- og skoleområder kan være en udfordring. Der kan være snitfladesager, hvor børn har brug for en indsats både fra skoleafdelingen og familieafdelingen, hvorfor både skoleafdelingen og familieafdelingen har et finansieringsansvar, og koordineringen og aftaler om finansieringen heraf kan være en udfordring for god faglig og økonomisk styring.

En interviewperson fortæller, at de har en aftale om, at skoleafdelingen skal betale for støtte i undervisningen, mens familieafdelingen skal betale for behandling, men at 'behandling' er et uklart begreb, og at det kan være vanskeligt at afgøre, hvornår noget er behandling, og hvornår noget er støtte. Sondringen fordrer desuden en rigid opdeling i, hvornår der er tale om en undervisningssituation, og hvornår der er tale om fritid, om end en sådan sondring ikke nødvendigvis er hensigtsmæssig i alle tilfælde, da læring også kan foregå i fritiden, eksempelvis hvis der er tale om et hel dagstilbud, hvilket kan være tilfældet på fx opholdssteder med intern skole.

I flere kommuner påpeges, at hvis familieafdelingen anbringer et barn uden for kommunen, fx på et anbringelsessted med intern skole, så får skoleafdelingen regningen for skoledelen, uanset at det er familieafdelingen, der har truffet beslutningen. I en af kommunerne forsøger skoleafdelingen derfor at appellere til i familieafdelingen, at barnet anbringes i egen kommune, så skoleafdelingen får en mulighed for selv at finde et tilbud.

I flere af deltagerkommunerne er det derfor et fremtidigt strategisk fokusområde at styrke det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde mellem blandt andet skole og familieområdet. I nogle af deltagerkommunerne har man allerede iværksat enkelte tiltag, der skal understøtte samarbejdet. I Skive og Guldborgsund Kommuner har man således taget digitale redskaber i brug for at understøtte det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde i forhold til koordinering og vidensdeling omkring indsatsen for konkrete børn, jf. eksempelboksene nedenfor.

Boks 2.2 Eksempel på digital understøttelse af tværsektorielt samarbejde: stafet-log i Skive Kommune

I **Skive Kommune** anvendes den såkaldte 'stafet-log', som er et elektronisk portfolio, der anvendes som dokumentationsredskab for de professionelle omkring børnene og deres familie. Dokumentationen omhandler selve indsatserne omkring barnet og erstatter ikke en journal, som således føres separat.

Hvis en fagprofessionel har en særlig opmærksomhed omkring et barn, kan der – med forældrenes samtykke – oprettes en stafetlog, hvor forældrene og de professionelle, der har en aktiv del i sagen, inviteres ind i loggen. Dagtilbuddet kan således godt have en stafetlog på et barn, som PPR ikke har kendskab til, hvis de ikke er inddraget i sagen. Hvis en fagprofessionel skal kunne logge ind og læse i stafetten, skal de inviteres, og det skal godkendes af forældrene, ligesom alle dokumenter med personfølsomme oplysninger, der deles i stafet-loggen, skal godkendes af forældrene, før de kan uploades i stafet-loggen. Forældrene kan på et hvilket som helst tidspunkt trække samtykket tilbage.

I stafet-loggen er der altid én, der har stafetten, dvs. har ansvaret for de næste skridt, og stafetten kan ikke gives videre, før man har en anden at give den til.

En stafetlog indeholder flere niveauer. Niveau 1 angiver samarbejde mellem hjem og dagtilbud/skole. På niveau 2 er der etableret et tværfagligt samarbejde med andre, fx PPR og/eller rådgivere. Forvaltningen har mulighed for at trække ud, hvor mange børn der er oprettet stafet-log på og på hvilket niveau. En skoleleder kan – hvis forældrene har givet tilladelse hertil – få at vide, hvilke børn på hans eller hendes skole, der er oprettet stafet-log på, men kan ikke få oplysninger om fx naboskolens børn.

Boks 2.3 Eksempel på digital understøttelse af tværsektorielt samarbejde: GUSA i Guldborgsund Kommune

I **Guldborgsund Kommune** har de GUSA, som er et digitalt samarbejds- og dialogredskab. Her kan alle relevante myndighedspersoner få adgang, og man kan også invitere en fodboldtræner eller andre med en relation til familien ind, såfremt forældrene giver samtykke.

GUSA fungerer bl.a. som mødeforberedelse og opsamling på møder. Tovholderen i GUSA kan fx give besked om, hvad det specifikt er, der skal drøftes på mødet og de relevante dokumenter. Fx lægges svar på tests, udredninger mv. ind, så alle har mulighed for at se dokumenterne og forberede sig til mødet, ligesom efterfølgende mødereferater samt kommende aftaler kan lægges ind. Systemet sender desuden påmindelser om opgaver, der skal løses.

Redskabet har i højere grad end stafet-loggen karakter af en journal, idet GUSA også skal sikre, at dokumenter ligger samlet ét sted og ikke går tabt. I GUSA ligger desuden skabeloner til indstillingsskemaer, brobygningsskemaer, underretningsskemaer mv. Der er dog stadig dokumenter, som ikke kan uploades og deles på tværs.

Det hele sker i samarbejde med forældrene, som skal godkende upload af alle dokumenter. Guldborgsund Kommune er ved at uddanne personale, som kan komme ud til familierne og hjælpe dem med at bruge GUSA.

I GUSA ligger desuden redskaber i form af fx en trivselsguide, der skal hjælpe til at identificere, om et barn er i trivsel (grøn), sårbar (gul) eller udsat/truet (rød). Der er desuden en 'trin-for-trin'-guide til, hvad man skal gøre, og hvem man skal kontakte i forhold til bekymringer om vold eller seksuelle overgreb, en introduktion til børnelinealen m.m.

GUSA startede op i begyndelsen af 2017, og der er pt. 20-30 sager i GUSA.

Udover digital understøttelse af det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde har flere af deltagerkommunerne valgt at understøtte det tværsektorielle samarbejde ved at lade familiecheferne være en del af visitationsudvalget, der visiterer til specialundervisningstilbud. Det gælder således i Gribskov, Varde og Skive Kommuner. I sidstnævnte sidder lederen af PPR også med i visitationsudvalget for familieområdet (se kapitel 4 for uddybning omkring visitation og visitationsudvalg).

Sammensætningen af visitationsudvalget benyttes også som en måde at styrke samarbejdet mellem dagtilbuds- og skoleområdet, både med henblik på at styrke børnenes overgang fra dagtilbud til skole og med henblik på at sikre en tidlig indsats. I Guldborgsund er det således det samme visitationsudvalg, der visiterer til specialundervisningstilbud i folkeskolen og til særlig støtte i dagtilbud, og i udvalget sidder både skoleledere og en dagtilbudsleder. I Køge Kommune har man som noget relativt nyt en konsulent fra dagtilbudsområdet med i visitationsudvalget for specialundervisning for at understøtte det tværsektorielle samarbejde. Som led i et brobygningsskema mellem dagtilbud og skole deltager konsulentens også i ressourceteam møder i dagtilbuddet med det formål at opspore børn med vanskeligheder tidligt og etablere et samarbejde med skolen.

I Sønderborg Kommune har man netop vedtaget en helhedsplan, som skal styrke samarbejdet mellem dagtilbuds- og skoleområdet, og som skal styrke dagtilbudsområdet i forhold til at iværksætte en tidligere indsats. I planen indgår således en højere grad af forpligtende samarbejde mellem skoler og dagtilbud i samme distrikt med det formål at opnå en mere ensartet samarbejdspraksis inden for de enkelte distrikter. Derudover ligger der i planerne en opkvalificering af medarbejderne i dagtilbuddene, således at pædagogandelen hæves, og alle dagplejere skal gennemføre en uddannelse som pædagogisk assistent. I planen ligger desuden, at der i indskolingen skal være både en lærer og en pædagog, hvis der er 24 elever eller derover i klassen.

I Varde Kommune har man i forhold til tidlige indsatser for børn i dagtilbud iværksat en sprogscreening af alle børn i dagtilbud og oprettet et centralt tilbud til de børn, der viser sig at have sproglige vanskeligheder (se uddybning heraf i boks 2.4 nedenfor).

Boks 2.4 Eksempel på tidlig indsats - centralt tilbud til førskolebørn med sprogvanskeligheder

I **Varde Kommune** anvendes sprogudvikling som et centralt parameter for, om et barn kan forventes at få vanskeligheder senere i dets skoleforløb. På den baggrund screenes alle børn i dagtilbuddene, og de børn, der har vanskeligheder, tilbydes et forløb i 'Taleboblen', hvor de er to dage om ugen, og de tre resterende dage i dagtilbuddet. Tilbuddet er for de fire-seks-årige førskolebørn og er et midlertidigt tilbud af fx seks måneders varighed.

2.2.2 Vurdering af praksis – politikker og strategier

Det fremgår af kortlægningen, at deltagerkommunerne alle har som ambition ikke at segregere flere elever end nødvendigt og dermed har en målsætning om 'mindst indgribende indsats'. Målsætningen forsøges generelt indfriet dels ved at decentralisere midlerne til de indsatser, der skal forebygge segregering af eleverne, dels ved forskellige initiativer til faglig understøttelse af skolerne. Disse initiativer omhandler særligt kompetenceudvikling af personalet på skolerne, tilbud om sparring fra specialtilbuddenes personale og tilbud – eller krav – om tværfaglige sparringsmøder med deltagelse af skolens pædagogiske personale, skolelederen, PPR-medarbejdere og øvrige relevante fagprofessionelle fx fra familieafdelingen.

VIVE vurderer, at kommunernes målsætning om mindst indgribende indsats også i økonomistyringshenseende er hensigtsmæssig, eftersom de mest indgribende og segregerede indsatser også er omkostningstunge, og at kommunerne med fordel kan understøtte skolerne ved at sætte en tydelig kommunal retning for deres arbejde med at forebygge, at der opstår behov for (segregeret) specialundervisning. En sådan understøttelse vil kunne øge sammenhængen i den kommunale styringskæde og koblingen mellem de overordnede mål for området med praksis i det udførende led.

Det er VIVEs vurdering, at der kan hentes inspiration til at styrke den kommunale retning i de tiltag, der ses på læseområdet, fx i Skive Kommune. Det vurderes således, at de politisk godkendte handlingsplaner for læseområdet udgør en løftestang for PPR's samarbejde med skolerne og legitimerer, at der stilles bestemte krav til, hvordan der i kommunen skal arbejdes på læseområdet. Den fælles retning kan desuden udmøntes ved at sætte fælles rammer og retningslinjer for, hvordan og hvornår inddragelse af specialiseret og tværfaglig viden skal finde sted, som det sker i nogle af deltagerkommunerne. De enkelte skoler kan ikke alle have specialviden på alle områder, og hvis inddragelsen af specialviden alene er op til den enkelte skole, kan det betyde, at kommunens samlede specialviden på området ikke nødvendigvis kommer i spil i valget af indsats på den enkelte skole, og der er dermed en risiko for, at ressourcerne ikke bliver anvendt bedst muligt.

I forhold til strategien for organiseringen af de segregerede tilbud peger kortlægningen på tre principper, der har været i spil i deltagerkommunerne: nærhed til den almindelige undervisning, øget specialisering og selvforsyning. VIVE vurderer, at alle tre principper kan være relevante, og at det afhænger af den konkrete kommunale kontekst, hvordan de må afvejes. Princippet om selvforsyning kan således være en fordel i forhold til at beholde eleven tæt(tere) på nærområdet, men kan være på bekostning af en faglig specialisering, hvis ikke kommunen har den fornødne volumen i målgruppen, hvilket kan være vanskeligt at opnå for mindre kommuner.

Endelig viser kortlægningen, at der i deltagerkommunerne fremadrettet er fokus på at styrke tværsektorielt samarbejde med såvel dagtilbuds- som familieområdet. VIVE vurderer begge områder som værende yderst relevante. I forhold til tidlig indsats og forebyggelse af behovet for specialundervisning vurderes det således relevant at sætte en kommunal retning og faste principper for, hvordan skolerne skal samarbejde med dagtilbuddene, så der sikres et konsekvent og systematisk samarbejde, uanset hvilket distrikt eller hvilke konkrete institutioner og medarbejdere, der er involveret. Et strategisk fokus på det tværsektorielle samarbejde med familieafdelingen på både ledelses- og medarbejderniveau vurderes ligeledes at være et væsentligt indsatsområde, hvis væsentlighed kun forstærkes af, at deltagerkommunerne oplever en stigning i antallet af elever, der er normalt begavede, men som har behandlingskrævende socio-emotionelle vanskeligheder (udddybes i næste afsnit om tilbudsviften).

2.3 Tilbudsviften

2.3.1 Kortlægning af praksis – tilbudsviften

I dette afsnit har vi kortlagt, hvilke fælles kommunale tilbud deltagerkommunerne har i forhold til specialundervisning, dvs. hvilke tilbud i kommunen som visitationsudvalget kan visiteres til. De tilbud, der kun findes på en enkelt skole, er således ikke indeholdt i tabellen. Kortlægningen af kommunernes tilbudsvifter omhandler tilbudsstrukturen og organiseringen – og ikke det pædagogisk-didaktiske indhold i de konkrete tilbud. For en mere detaljeret oversigt over kommunernes tilbudsvifte, se Bilag 2.

Tablet 2.1 Kategorisering af tilbud i deltagerkommunernes centrale tilbudsvifte

Kommune	Specialundervisning			Almindelig undervisning med støtte		
	Specialskole	Specialklasse		Alm. klasse	Almindelig klasse	
		Smal målgruppe	Bred målgruppe		Støtte >ni timer pr. uge	Støtte <ni timer pr. uge
Køge	X	x	x	x	x	x
Gribskov		x	x			
Guldborgssund		x	x		x	
Sønderborg	X	x	x			
Varde	*	x	x	x		
Skive	X		x	x	x	

Anm.: *Besluttet at samle specialtilbud på én skole fra 2021.

Specialskoler

Overordnet set fremgår det af kortlægningen af deltagerkommunernes tilbudsvifte, at det bl.a. varierer, om der er en specialskole eller ej. I de tre kommuner, der har en specialskole – Sønderborg, Køge og Skive – er det ifølge kommunerne i højere grad tilfældighed end et bevidst valg, idet de overtog specialskoler fra amterne. Specialskolerne i de tre kommuner har mellem en og tre forskellige målgrupper, herunder børn med autisme, generelle indlæringsvanskeligheder, udviklingsforstyrrelser mv.

Adspurgt om forskellene mellem specialskoler og specialklasser forklarer deltagerkommunerne, at der ikke nødvendigvis er væsentlig forskel i forhold til målgrupperne, men at specialklassernes fysiske placering på almene skoler og fælles overordnet ledelse har den fordel, at det skaber mulighed for, at eleverne i specialklasser i et vist omfang kan deltage i undervisningen i almindelige klasser. Specialskolerne er således typisk kendetegnet ved at have en målgruppe, der er længere fra den almindelige undervisning end elever i specialklasserne. Der er dog ikke nødvendigvis en klar forskel i målgruppen for en specialskole og en specialklasse, da det afhænger af de konkrete målgrupper i tilbuddene og af, hvorvidt integrationen mellem special- og normalklasser reelt praktiseres. I det følgende uddybes målgruppebilledet for specialklasserne.

Specialklasser – smal og bred målgruppe

Flertallet af deltagerkommunerne har både smalle og brede målgrupper for deres specialklasser, på nær Skive Kommune, som har alle tilbud til smalle målgrupper i deres specialskoler.

Med smalle målgrupper menes eksempelvis tilbud rettet mod elever med autisme, hvilket både Sønderborg, Skive og Guldborgsund Kommuner har. Andre eksempler på specialklasser med en smal målgruppe er er specifikke tale- eller læseklasser, som findes i Køge, Gribskov og Varde Kommuner eller specialklasser til psykisk sårbare unge, som findes i både Køge og Gribskov Kommuner. Endelig er der inden for kategorien af specialtilbud til smalle målgrupper også egentlige behandlings-tilbud, hvor skoleafdelingen finansierer selve skoledelen af tilbuddet. Denne type tilbud findes både i Køge og Guldborgsund Kommuner. I førstnævnte visiterer familieafdelingen til tilbuddet, og i sidstnævnte sker visitationen i et fælles visitationsudvalg for Center for Børn og Læring og Center for Familie og Forebyggelse.

I kategorien af specialtilbud med brede målgrupper finder vi blandt andet tilbud i regi af ungdomsskolen, hvor der tilbydes afgangsprøve i udvalgte fag, hvilket både Sønderborg, Guldborgsund og Skive Kommune anvender. Derudover kan den brede målgruppe være 'elever med generelle indlæringsvanskeligheder', og 'elever med socio-emotionelle vanskeligheder og opmærksomhedsproblemer'. Disse to målgrupper beskrives dog i nogle kommuner som en smal målgruppe, hvilket illustrerer, at sondringen mellem smalle og brede målgrupper kan være svær at foretage, ligesom der som nævnt er tilfælde, hvor en specialklasse i udgangspunktet er tænkt til en specifik afgrænset målgruppe, men hvor målgruppen i takt med den løbende visitation af konkrete børn i realiteten ender med at udvides og ændre sig.

Specialundervisningstilbud og øvrig støtte til elever i almindelige klasser

Som det fremgår af Tabel 2.1, er der i deltagerkommunerne generelt meget få fælleskommunale specialundervisningstilbud til elever i almindelige klasser eller øvrige støttetilbud til elever i almindelige klasser. Der er mange af disse tilbudstyper på de enkelte skoler, men generelt få af disse tilbudstyper, som er fælles for kommunen. De fælleskommunale støttetilbud, der er til elever i almindelige klasser, omhandler især IKT-hjælpe midler (som fx en IT-rygsæk) til børn med læse- og/eller skrivvanskeligheder. Skive Kommune har dog en særlig indsats på læseområdet i tråd med det fælleskommunale fokus på området, jf. afsnittet om kommunernes strategi. Indsatsen er beskrevet i boksen nedenfor.

Boks 2.5 Mobilt kompetencecenter i Skive Kommune

I **Skive Kommune** har forvaltningen etableret 'Det mobile kompetencecenter', som består af to rullende klasselokaler, der kører rundt til skoler, som har brug for bistand i forbindelse med ordblinde elever. De rullende klasselokaler tilbyder koncentrerede undervisningsforløb i brug af kompenserende IT til såvel lærere og elever. Tilbuddet gives lokalt på skolen, hvorved eleverne i stort omfang forbliver tilknyttet til deres stamklasser og ikke skal transporteres langt væk. Lærere omkring den ordblinde elev erhverver specialiserede kompetencer, således at de bedre kan støtte eleven i den daglige undervisning.

Deltagerkommunerne giver udtryk for, at der er fordele og ulemper ved, at specialundervisningstilbud og øvrig støtte til elever i normalklasser primært udbydes decentralt på de enkelte skoler. Fordelen er, at der er mulighed for stor fleksibilitet og løbende justering af tilbuddene i forhold til den eller de konkrete elever, og at det er skolelederne, der har det bedste kendskab til de børn, der har brug for støtte, og som derfor kan iværksætte de rigtige indsatser.

Ulempen ved den decentrale styring af disse tilbud er ifølge deltagerkommunerne, at der mangler et overblik over, hvilke tilbud der anvendes på de enkelte skoler, og en gennemsigtighed i forhold til disse tilbuds omfang, indhold, kvalitet og pris.

Der er således eksempler på, at skoler har oprettet små baser eller lokale ADHD-klasser eller holddeling, hvor der fra forvaltningens side er en uvished om omfanget af disse tilbud og en bekymring for, om der de facto er tale om en specialklasse i kraft af, at eleverne i disse tilbud er der over ni timer. Men da eleverne i disse tilbud ikke er visiteret til et specialundervisningstilbud, foretages der ikke en revisitation, som ville give mulighed for at undersøge, om tilbuddet understøtter en progression hos de enkelte elever, eller et andet tilbud skal overvejes. Som en skolechef udtrykker det: *"Vi har været bekymrede for, at der var en knopskydning, hvor der opstod nogle hjemmestrikkede løsninger, hvilket kan være positivt, men der skal laves dokumentation, og der skal være en fælleshed i serviceniveau i det, vi leverer"*.

Det manglende overblik over, hvilke tilbud der anvendes decentralt på skolerne, gør det således vanskeligt at følge op på kvaliteten og effekten af den indsats, den enkelte elev modtager, ligesom det fra forvaltningens side ikke er muligt at foretage en systematisk opsamling på og evaluering af, om der er tilbud, der synes at have bedre effekt end andre eller bedre effekt for nogle børn end andre børn. Hvis en skole har iværksat en ny indsats, som viser sig at have særligt gode resultater i forhold til en bestemt målgruppe, går der således også et læringspotentiale tabt i forhold til at udbrede indsatsen til andre skoler, fordi der ikke er et centralt overblik i forvaltningen.

I et forsøg på netop at skabe overblik over de kommunale tilbud har nogle af deltagerkommunerne arbejdet med at lave ydelseskataloger, som skal give en oversigt over deres tilbud. Indtil videre er det kun de fælleskommunale tilbud, der indgår i ydelseskatalogerne, som beskrives i det følgende afsnit.

Ydelseskataloger

I både Guldborgsund og Gribskov Kommune har man arbejdet med at lave ydelseskataloger, som giver et overblik over de forskellige specialtilbud, der kan visiteres til centralt. I Guldborgsund er der lavet et specialkatalog, hvor hvert af de centrale tilbud i kommunen beskrives i skemaform, jf. Tabel 2.2 nedenfor.

Tabel 2.2 Skema for beskrivelse af tilbud i ydelseskatalog

Grundoplysninger	<i>Navn på skolen, tilbuddet, skolelederen og kontaktoplysninger.</i>
Målgruppe	<i>Fx beskrivelse af børnenes alderskategori, diagnoser og/eller problematikker (emotionelle, psykosociale, kognitive, sociale, eller tale-, høre-, skrive- eller læsemæssige vanskeligheder).</i>
Fysiske rammer	<i>Fx beskrivelse af, om tilbuddet er placeret sammen med en almenskole, og i hvilket omfang der deles faciliteter.</i>
Ressourcer	<i>Fx beskrivelse af antal elever, antal lærere og antal pædagoger tilbuddet er normeret til.</i>
Ydelsens omfang	<i>Fx beskrivelse af undervisningstid (start- og sluttidspunkt), og om måltider og/eller transport er inkluderet.</i>
Undervisningen	<i>Fx beskrivelse af undervisningsformer (klasseundervisning, én til én-undervisning, udeskole, anvendelsen af digitale læremidler m.m.) og beskrivelse af omfanget af test, evaluering, og om eleverne går op til afgangsprøve.</i>
Pædagogisk tilgang	<i>Fx beskrivelse af en miljøterapeutisk tilgang.</i>
Forældresamarbejde	<i>Fx beskrivelse af principper for skole-hjem-samtaler, brug af forældre-intra m.m.</i>
Visitation	<i>Hvem visiterer til tilbuddet.</i>

Note: Skemaet er en sammenfatning af beskrivelserne i kataloget foretaget af VIVE.

Kilde: Guldborgsund Kommunes specialkatalog.

I Guldborgsund Kommune er ydelseskataloget ikke politisk godkendt. Det er derimod de servicebeskrivelser for specialtilbud, som Gribskov Kommune har udarbejdet, og som dermed fungerer som en form for politisk bestemt serviceniveau. I Gribskov Kommune har servicebeskrivelserne haft til formål at tydeliggøre og præcisere, hvilken målgruppe der var for de specifikke tilbud, blandt andet med henblik på at understøtte kommunens selvforsyningsstrategi ved at gøre det tydeligt, hvilke tilbud der eksisterede i kommunen.

Udfordringer og mangler i de nuværende tilbudsvifter

Adspurgt om, hvilke udfordringer og mangler deltagerkommunerne oplever i deres nuværende tilbudsvifter, peger deltagerkommunerne generelt på to målgrupper, hvor det er vanskeligt at imødekomme behovet med deres nuværende tilbudsvifter. Det gælder for det første elever med diagnoser inden for autismespektret, hvor kommuner, der ikke har eget tilbud til disse børn, udtrykker et ønske herom, mens de kommuner, der har et tilbud, oplever, at der er stort pres på kapaciteten i disse tilbud, da målgruppen vokser. Den anden målgruppe er elever med socio-emotionelle vanskeligheder, som er normalt begavede, men som har behov for behandling for at være modtagelige for undervisning, hvor der er behov for et skole- og behandlingstilbud.

Udover manglende tilbud til målgrupper i vækst peger nogle interviewpersoner på, at der er behov for mere fleksibilitet i tilbudsstrukturen: *"Det bliver lidt nogle kasser – og passer børnene ikke i de kasser, så skal vi finde noget uden for kommunen, som er alt for dyrt"*. Problematikken omkring manglende fleksibilitet i tilbuddene kan i nogle tilfælde tænkes at blive forstærket gennem arbejdet med ydelseskataloger, hvor formålet netop er at præcisere målgruppen for tilbuddene. Sat lidt på spidsen kan det give den udfordring, at det bliver børnene, som skal passe ind i tilbuddet, frem for tilbuddet, der skal tilpasses børnene. I Køge Kommune nævnes blandt andet, at man ønsker at bevare fleksibiliteten i tilbud, som en begrundelse for, at kommunen har valgt ikke at have et tilbuds-katalog.

Det fremgår af deltagerkommunernes tilbudsvifter, at der generelt mangler tilbud, som udgør mellemformer mellem almen- og specialtilbud. Der er umiddelbart et stort spring fra at modtage støtte i klassen (som ofte er under - frem for over ni timer) til at blive flyttet til en specialklasse, uagtet at der

er mulighed for at deltage i undervisning i normalklasser. En skoleleder forklarer: *"Jeg efterlyser et ekstra tilbud, som ikke er så alvorligt, (...) et tilbud, hvor det kan være midlertidigt for børn med sociale vanskeligheder, som belaster klassen, sig selv og forældrene. Et lidt blødere tilbud"*. Både Varde og Guldborgsund Kommuner har etableret tilbud, som netop var tiltænkt som værende et midlertidigt, tidsafgrænset tilbud, men hvor det i praksis ikke har været muligt at fastholde intentionen om, at det skulle være tidsafgrænset. At det generelt er en udfordring af etablere midlertidige tilbud, som kunne understøtte, at elever kommer tilbage til deres stamklasse, understreges af interviewudsagn som, *"én gang taxa-barn, altid taxa-barn"*, og *"Er eleverne først kommet videre – kommer de aldrig tilbage igen"*.

I bekendtgørelsen omkring specialundervisning fremhæves det imidlertid, at elevens henvisning til specialklasse eller specialskole bør have så kort varighed som muligt, og at specialundervisning fortrinsvis gives som støtte i den almindelige klasse³, hvilket understreger behovet for at fortsætte bestræbelserne med at løse udfordringen omkring at få midlertidige tilbud til at fungere i praksis.

2.3.2 Vurdering af praksis – tilbudsviften

Vurderingen af kommunernes tilbudsvifter omhandler tilbudsviftestrukturen og organiseringen – og ikke det pædagogisk-didaktiske indhold i de konkrete tilbud.

Det fremgår af kortlægningen af kommunernes tilbudsvifte, at der i deltagerkommunerne er relativt få kommunale støtte- og specialundervisningstilbud (dvs. tilbud, der kan benyttes af alle kommunens skoler) til elever i almindelige klasser. Kortlægningen viser, at der både er fordele og ulemper ved, at specialundervisningstilbud og øvrig støtte til elever i normalklasser primært udbydes decentralt på de enkelte skoler.

Fordelen er, at der er mulighed for stor fleksibilitet og løbende justering af tilbuddene i forhold til den eller de konkrete elever, og at det er skolelederne, der har det bedste kendskab til de børn, der har brug for støtte, og som derfor kan iværksætte det rigtige. En ulempe er, at de enkelte skoler ikke alle kan have specialviden på alle områder, og at de derfor i nogle tilfælde ikke kender den nyeste relevante viden, som ville kunne pege på, at en anden type indsats end den valgte ville give mere værdi for pengene. En ulempe ved den decentrale styring af disse tilbud er desuden, at der mangler et fælles kommunalt overblik over, hvilke tilbud der anvendes decentralt, og en gennemsigthed i forhold til disse tilbuds omfang, indhold og kvalitet.

VIVE vurderer, at det kan være hensigtsmæssigt for kommunerne at skabe et overblik over den decentrale tilbudsvifte på skolerne. Det vil give en gennemsigthed i opgaveløsningen og muliggøre, at der på tværs af kommunens tilbud systematisk kan samles op på, om der er tilbud, der synes at have bedre effekt end andre – eller en bedre effekt for bestemte målgrupper frem for andre. Den viden ville kunne anvendes på tværs af kommunen og understøtte skolerne i at efterleve princippet om 'mindst indgribende indsats' med den største effekt og dermed understøtte, at ressourcerne anvendes bedst muligt. Kommunerne kan med fordel prioritere, fx ud fra en væsentlighedsbetragtning, hvilke konkrete tiltag og tilbud der skal indgå i det samlede overblik, således at der ikke implementeres unødige og omkostningstunge proces og dokumentationskrav.

Endvidere kan kommunerne overveje at hjælpe skolerne ved også centralt at etablere og løbende udvikle støttetilbud til elever i almindelige klasser i den kommunale tilbudsvifte – i lighed med de

³ §8, stk.1 og stk. 3.

tiltag der findes på læseområdet, hvor der fra centralt hold tilbydes særlig ekspertise inden for bestemte problemstillinger – for at underbygge et kommunalt strategisk fokus på de indsatser, der skal forebygge behovet for de dyrere indsatser i den segregerede specialundervisning.

Kortlægningen viser, at kommunerne oplever en stigning i bestemte målgrupper, særligt børn med autisme og normalt begavede børn med behandlingskrævende socio-emotionelle vanskeligheder, og peger derudover på nogle udfordringer i kommunernes nuværende tilbudsvifter. Udfordringerne består dels i manglende fleksibilitet i kommunens tilbud, dels i en mangel på tilbudstyper, som ligger mellem støtte i almentilbud og segregeret specialtilbud, da der ofte er et stort spring fra at modtage støtte i en almindelig klasse til at gå i en specialklasse.

VIVE vurderer, at springet fra støtte i den almindelige undervisning til specialtilbud i specialklasse eller specialskole indikerer, at det er relevant at etablere fleksible mellemformer af tilbud, som ligger mellem de to indsatstyper. Hvis der er elever, hvis specialundervisningsbehov ikke kan dækkes i den almindelige klasse, men vil kunne dækkes af et mindre omfattende tilbud end specialklasse, vil det økonomistyringshensende være en fordel med et mindre omkostningstungt tilbud, ligesom det ville underbygge kommunernes målsætning om mindst indgribende indsats. I de tilfælde hvor det vurderes fagligt meningsfyldt, kunne det fx være tidsafgrænsede, intensive forløb, hvor eleven i et eller andet omfang fastholder sin tilknytning til stamklassen, samtidigt med at eleven modtager specialundervisning i et særligt tilbud, således at eleven kan vende tilbage til sin almindelige klasse efter et intensivt forløb. Tidsafgrænsede, intensive tilbud ville understøtte, at der styres efter lovgivningens intention, om at elevens henvisning til specialklasse eller specialskole bør have en så kort varighed som muligt.

3 Økonomiske styringsmodeller og principper

I dette kapitel kortlægges og analyseres deltagerkommunernes økonomiske styringsmodeller og principper.

Tidligere gennemførte analyser peger på, at de økonomiske modeller vedrørende specialundervisning har betydning for styringen af området. Analysen "Ekskluderende specialundervisning. Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne?" (Bækgaard & Jakobsen 2011) peger fx på, at sandsynligheden for at få specialundervisning i specialklasser eller på specialskoler er lavere for elever, der bor i kommuner, hvor finansieringsansvaret for specialundervisningen er placeret decentralt på skolerne. Analysen "Dokumentationsprojektet: kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015" (Baviskar et al. 2015) peger endvidere på, at økonomiske incitamenter til inklusion har været særdeles effektive til at fremme stigningen i inklusionsprocenten på skolerne og i kommunerne.

Deltagerkommunernes finansieringsmodeller kortlægges og analyseres i det følgende. Finansieringsmodellerne omhandler bl.a. finansieringsansvaret for elever, som henvises til specialundervisning, herunder om ansvaret er placeret centralt eller decentralt på den enkelte skole. Såfremt der anvendes en decentral finansieringsmodel, indeholder modellen bl.a. en segregeringstakst, som de almindelige skoler skal betale, hvis der segregeres en elev.

Derefter kortlægges og analyseres deltagerkommunernes decentrale økonomistyringsprincipper dvs. principperne for skolernes økonomiske driftsansvar, herunder regulering af budgetrammen i løbet af året, principper for overførselsadgang mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen samt overførselsadgang mellem budgetår. Principperne kortlægges og analyseres både for den almindelige undervisning med støtte samt specialundervisning i henholdsvis almindelig klasse, specialklasse og på specialskole.

Afslutningsvis introduceres deltagerkommunernes øvrige økonomistyringsmodeller- og principper på området, herunder bl.a. deltagerkommunernes bevillingsstruktur, principper for regulering af den samlede budgetramme (demografimodeller) mv. Indledningsvis præsenteres dog først analysens konklusioner vedrørende videreudviklingen af kommunernes økonomistyringsmodeller og principper.

3.1 Konklusioner

Analysens konklusioner vedrørende inspiration til videreudvikling af kommunernes nuværende økonomistyringsmodeller og principper fremgår af den følgende boks.

Boks 3.1 Konklusioner – økonomiske styringsmodeller og principper

- **Decentral finansieringsmodel for elever, som henvises til specialundervisning.**
Der er fordele og ulemper ved en decentral finansieringsmodel. Det er ud fra en samlet vurdering af fordele og ulemper ved en decentral finansieringsmodel VIVEs vurdering, at fordelene ved en decentral finansieringsmodel overstiger ulemperne.

En af fordelene ved modellen er, at den understøtter sammenhængen mellem skolelederens lovgivningsmæssige indstillings- og henvisningskompetencer og deres finansieringsansvar i den kommunale økonomistyringsmodel. En anden fordel ved en decentral finansieringsmodel er, at den giver

skolerne et økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. En decentral finansieringsmodel kan således medvirke til, at skolerne ud over pædagogiske hensyn også inddrager omkostningsmæssige hensyn i forbindelse med udviklingen af et inkluderende læringsmiljø.

Der er imidlertid også ulemper ved en decentral finansieringsmodel. Den decentrale finansieringsmodel kan pga. tilfældige udsving i elevgrundlaget give en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole. Det kan få den konsekvens, at en skole af økonomiske årsager ikke indstiller en elev med behov for støtte til specialundervisning og altså inkluderer en elev, som der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning. Det er derfor helt afgørende, at det samlede indhold af en decentral finansieringsmodel sammensættes og tilpasses den lokale kontekst samt ses i sammenhæng med den faglige strategi og visitationsprocessen i kommunen, således at dette imødegås.

- **En decentral finansieringsmodel, som er tilpasset den lokale kontekst**

VIVE vurderer endvidere, at der ikke kan peges på én decentral finansieringsmodel, som hensigtsmæssigt kan anvendes i alle kommuner. Den decentrale finansieringsmodel skal tilpasses den lokale kontekst. Det er imidlertid også VIVEs vurdering, at alle specialundervisningstilbud som udgangspunkt skal omfattes af den decentrale finansieringsmodel, samt at der bør indgå socioøkonomiske hensyn i ressourcefordelingen mellem skolerne.

Kommunerne skal endvidere tage stilling til, om de vil anvende en enhedstakst eller differentierede takster, et passende niveau for segregeringstaksten samt overveje, om den decentrale finansieringsmodel, skal suppleres med øvrige principper, som kan imødegå eventuelle ulemper ved modellen. Kommunerne kan med fordel have fokus på at sikre sammenhæng mellem modellens elementer og med den øvrige styring af området, herunder også at den samlede model er tilpasset kommunens skolestruktur.

- **Opmærksomhedspunkter ved valg af en central finansieringsmodel**

Såfremt kommunerne vælger en central finansieringsmodel, er det VIVEs vurdering, at de med fordel kan være opmærksomme på, at de har en tydelig faglig strategi, som både er fagligt velfunderet og understøtter god ressourceudnyttelse, og som er forankret på alle kommunens skoler. Kommunerne kan derudover overveje, om de enkelte skoleledere skal have pligt til central sparring og vejledning omkring den enkelte elev med støttebehov. Endvidere kan kommunerne med fordel tage stilling til, hvilke økonomistyringsprincipper der skal gælde for finansiering af eventuelle merforbrug til specialundervisning samt principperne for reguleringen af budgetrammen til specialundervisning.

- **Vandtætte skotter mellem den almindelige undervisning og specialundervisning i specialklasse for skoler med begge aktiviteter**

Kommunerne kan overveje, om de almindelige skoler, som også har specialklasserækker, skal opføre sig med at have mulighed for at overføre og derved omprioritere mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen i specialklasserne. De udvalgte skoler drifter en specialklasserække for hele kommunen og skal som udgangspunkt hverken "tjene" eller "tabe" økonomisk på at have specialklasser.

- **Rammestyring af specialklasser og specialskoler**

Kommunerne kan endvidere overveje at rammestyre deres specialklasserækker og specialskoler. Det vil bl.a. betyde, at specialklasserne og specialskolerne ikke automatisk får reguleret budgettet i løbet af budgetåret, såfremt de modtager en ekstra elev. En ekstra elev i en specialklasse eller på en specialskole vil ikke nødvendigvis udløse et behov for ekstra ressourcer. Eleven kan i nogle sammenhænge indgå i den eksisterende klasse med den allerede planlagte bemanning. Omvendt bliver ressourcerne ved fx en elevs fraflytning heller ikke fratrukket rammen i løbet af året.

3.2 Finansieringsmodeller for elever, som henvises til specialundervisning

I det følgende kortlægges og analyseres deltagerkommunernes finansieringsmodeller for elever, som henvises til specialundervisning. Det kortlægges om deltagerkommunerne har en central eller decentral finansieringsmodel, og for de deltagerkommuner, som har en decentral finansieringsmodel kortlægges bl.a. segregeringstakstens størrelse, undtagelser (specialundervisningstilbud, som ikke er omfattet af modellen), afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse mv.

3.2.1 Kortlægning af praksis – finansieringsmodeller

Køge og Skive Kommuner har en central finansieringsmodel for elever, som henvises til specialundervisning. Det betyder, at de almindelige skoler ikke skal finansiere en del af udgiften, når de henviser en elev til specialundervisning.

I Køge Kommune har man valgt ikke at have en decentral finansieringsmodel, fordi man bl.a. er bekymret for, om skolernes generelle økonomiske situation kan få betydning for, om eleverne får det rigtige tilbud. En interviewperson udtaler fx, *"Man kan risikere, at, hvis en skole så har fire elever på en årgang, som har krav på et andet skoletilbud for at kunne få den undervisning, som de har krav på, men skolen så ikke har råd til det – så holder de dem bare i klassen, fordi de ikke har 400.000 kr. til det tilbud"*, eller som en anden interviewperson udtaler: *"Det som vi gerne vil undgå, det er, at man, fordi pengene er trængte, hyrer en socialpædagog, som spiller bordtennis nede i kælderens, med dem som burde have et sofistikert pædagogisk tilbud"*.

I Skive Kommune har man igangsat et arbejde med at udarbejde en ny økonomistyringsmodel. Der har i den proces været sendt et forslag til en decentral finansieringsmodel i høring. Det fremgik af høringsprocessen, at der var stor bekymring for en decentral finansieringsmodel, især i forhold til de mindre skoler i kommunen, hvor det kunne give en relativt stor økonomisk usikkerhed for skolen og derved en bekymring for, om elever med behov ikke ville blive henvist til specialundervisning. Politikerne har på baggrund af høringssvarene bedt forvaltningen om at udarbejde et andet forslag til en ny model.

De øvrige fire deltagerkommuner (Gribskov, Guldborgsund, Sønderborg og Varde) har derimod en decentral finansieringsmodel. Valget af en decentral finansieringsmodel er i deltagerkommunerne bl.a. begrundet med, at elever skal have det rigtige tilbud, og at der ikke skal segregeres elever, som ikke har et behov herfor. En interviewperson udtaler fx: *"Segregeringstaksten skal ses som et incitament til at prøve at lave inklusion i første omgang – til at beholde eleverne i normalområdet"* eller som en anden interviewperson udtaler: *"Der var en voldsom stigning på specialklasserne og pres på visitationen ... skolelederne var for hurtige til at skubbe eleverne videre ... det er bedre, hvis man er i egen klasse. Men der skal være et incitament"*. De fire deltagerkommuners decentrale finansieringsmodeller er kort præsenteret i Tabel 3.1

Tabel 3.1 Deltagerkommunernes decentrale finansieringsmodeller

	Gribskov	Guldborgsund	Sønderborg	Varde
Segregeringstaksten	Fuld betaling, omkostningsægte takster for hvert tilbud (flertallet af takster mellem 100.000 og 500.000 kr.)	Ni takster – kombination af klassetrin (ind-, mellem- og udskoling) og af støttebehov (A, B, C). (118.000–333.000 kr.)	100.000 kr. (+ alm elevgrundtakst)	51.000 kr. (+alm. elevgrundtakst)
Specialundervisningstilbud, som ikke er omfattet	Ingen	Autismecenter og centerklasserække	Ingen	Ingen
Visitation til specialundervisning	Skolelederen indstiller, og visitationsudvalget henviser	Skolelederen indstiller, og visitationsudvalget henviser	Skolelederen indstiller, og visitationsudvalget henviser	Skolelederen indstiller, og visitationsudvalget henviser
Tildeling af ressourcer	Socioøkonomi Bosætning	Socioøkonomi Indskrivning	Socioøkonomi Indskrivning	Elevtal og justering Indskrivning
Afgrænsning af betalingsforpligtigheden	Bosætning	Bosætning	Indskrivning	Indskrivning

Note: Køge og Skive Kommune har ikke en decentral finansieringsmodel, og de er derfor ikke inkluderet i tabellen.

De fire deltagerkommuners segregeringstakster, dvs. den takst, som de almindelige skoler skal betale, hvis der segregeres en elev, varierer fra omkring 80.000 kr. til 616.000 kr. I Sønderborg og Varde Kommuner har man valgt én takst for specialundervisningstilbuddene, dvs. at uanset prisen for det specialundervisningstilbud, der visteres til, så skal skolerne finansiere den samme udgift. I Guldborgsund og Gribskov Kommuner har man derimod valgt at have differentierede takster. Der anvendes ni forskellige takster i Guldborgsund Kommune, hvor taksterne varierer i forhold til klassetrin (ind-, mellem- og udskoling) og støttebehov, hvor støttebehovet er inddelt i tre kategorier. I Gribskov Kommune anvendes der reelt ikke takster, da skolerne skal finansiere de faktiske udgifter for egne segregerede elever.

I Sønderborg Kommune har man valgt, at skolernes samlede "indbetalte" segregeringstakster skal tilbage til skolerne igen. Det opgøres derfor i forbindelse med den årlige ressourcetildeling til skolerne, hvor mange specialundervisningselever den enkelte skole skal finansiere. Fx har Skole A 13 elever, som er visiteret til specialundervisning, dvs. Skole A skal finansiere 1,3 mio. kr. ved taksten på 100.000 kr. Det samlede beløb for alle skolerne opgøres efterfølgende og beløbet fordeles derefter til skolerne igen ud fra en elevtalsnøgle. Skole A modtager på baggrund af den samlede opgørelse 845.690 kr., hvilket betyder, at den reelle nettoudgift for de 13 elever har været 34.947 kr. og ikke taksten på de 100.000 kr. Den enkelte skoles reelle nettoudgift vil afhænge af skolens egen segregeringspraksis og den gennemsnitlige segregeringspraksis for kommunens skoler. Fx vil en skole, som segregerer flere elever end gennemsnittet, betale en højere nettoudgift end en skole, som segregerer færre elever end gennemsnittet. Visiteres der elever til segregeret specialundervisning i løbet af skoleåret, skal den enkelte skole betale den fulde takst, dvs. 100.000 kr. og den almindelige elevgrundtakst i det pågældende skoleår.

Det fremgår endvidere af Tabel 3.1, at det decentrale finansieringsansvar gælder for alle specialundervisningstilbud i de tre af deltagerkommunerne, hvorimod autismecenteret og centerklasserækkerne er undtaget fra modellen i Guldborgsund Kommune. Det betyder, at skolerne i Guldborgsund Kommune ikke afregner segregeringstaksten, såfremt eleven visiteres til autismecenteret eller centerklasserækken. Det skal påpeges, at der i Guldborgsund Kommune er igangsat en proces omkring

udarbejdelse af en ny økonomistyringsmodel. I den sammenhæng skal der bl.a. ses på, om undtagelserne fra modellen skal indarbejdes i den nye decentrale finansieringsmodel, således at alle specialundervisningstilbud indgår i den nye model. Begrundelserne herfor er, at der har været en tendens til, at der henvises flere og flere elever til de specialundervisningstilbud, hvor skolerne ikke skal betale segregeringstaksten. I forbindelse med udarbejdelsen af den nye model skal det også vurderes, om der skal være én segregeringstakst i stedet for de nuværende ni takster, med henblik på at forenkle den nye model.

I alle fire deltagerkommuner tildeles ressourcerne til almindelig undervisning på de almindelige skoler efter elevtal. I ressourcerne til den almindelige undervisning indgår ressourcer til støtte under ni timer ugentligt (inklusion). I Gribskov, Guldborgsund og Sønderborg Kommuner indgår der, ud over elevtal, også socioøkonomiske hensyn i tildelingsmodellen til skolerne, dvs. at der differentieres mellem skolerne ud fra en vurdering af de behovsmæssige forskelle mellem dem på baggrund af socioøkonomiske karakteristika. I Varde Kommune fordeles ressourcerne alene ud fra elevtal.

Ser man på tildeling af ressourcer til de enkelte skoler til brug for skolernes hele eller delvise finansiering af specialundervisning, er der både ligheder og forskelle mellem de fire kommuner.

I tre af deltagerkommunerne udgøres det konkrete grundlag for tildelingen af ressourcer af de faktisk indskrevne elever på skolen, hvorimod det konkrete elevgrundlag i Gribskov Kommune udgøres af de elever, som er bosat i skolens distrikt, uanset om de er indskrevet på skolen eller ej. Elever, der ikke er indskrevet på den enkelte skole kan fx være elever, som går i privatskole eller går på specialskele uden nogensinde at have været indskrevet i folkeskolen.

Gribskov Kommune har som den eneste af de fire kommuner lagt alle midlerne til specialundervisning ud til de enkelte skoler, da skolerne også har den fulde betalingsforpligtelse for alle typer af specialundervisning. Det betyder, at tildelingen af ressourcerne til skolerne og skolernes betalingsforpligtelse kun kan opgøres ud fra bosætning, da der ikke er budgetlagt med centrale puljer til udgifterne til elever, som er bosat i skoledistriktet men af forskellige årsager ikke er eller har været indskrevet på skolen.

I to af kommunerne, Gribskov og Guldborgsund, har man i modellen for fordelingen af ressourcer til finansiering af specialundervisning anvendt socioøkonomiske kriterier med henblik på at give skolerne et budget, der matcher deres, objektivt set, forskellige behov for specialundervisning, givet forskellene i elevsammensætningen. I Varde Kommune har man i fordelingsmodellen ikke anvendt konkrete socioøkonomiske indikatorer, men der er indarbejdet en kompenserende mekanisme i fordelingen, således at skoler med en relativt høj andel af visiterede specialundervisningselever får tildelt relativt flere ressourcer. Reguleringsmekanismen anses som et alternativ til at anvende socioøkonomiske indikatorer i ressourcefordelingsmodellen.

I Gribskov Kommune har den decentrale finansieringsmodel og udlægningen af alle specialundervisningsmidlerne medført, at nogle skoler har haft et betydeligt økonomisk overskud, hvorimod andre har haft et betydeligt økonomisk underskud. Der er derfor igangsat en proces, hvor der skal udarbejdes en model, som kan give mere ro og stabilitet omkring skolernes samlede økonomi. Der er udarbejdet forslag til modeller. De to modeller fremgår af den følgende boks.

Boks 3.2 Eksempler på supplerende principper – Gribskov Kommune

Model 1: Fælles økonomisk ansvar på tværs af skolerne

Model 1 indebærer et fælles økonomisk ansvar på tværs af skolerne. I praksis betyder det, at de decentrale budgetter til specialundervisning samles i en pulje, som skolelederne har fælles rådighed over og ansvar for, dvs. at budgetansvaret forbliver ved de decentrale skoleledere og altså ikke flyttes til skolechefen. Det betyder konkret, at skoler med overskud på specialundervisningskontoen skal være med til at betale til skoler med underskud på specialundervisningskontoen. Endvidere betyder det, at ved et samlet mindreforbrug for skolerne under ét fordeles overskuddet mellem skolerne, og tilsvarende finansieres underskuddet af skolerne ved et samlet merforbrug.

Model 2: Refusionsmodel

Den anden model er en refusionsmodel, hvor forslaget er, at alle skolerne afholder udgifterne op til 300.000 kr. pr. elev pr. skoleår, hvorimod udgifter over 300.000 kr. deles ligeligt mellem skolen og en central pulje. Det svarer til, at der er 50 % refusion for udgifter, der overstiger 300.000 kr. pr. barn. Skolechefen får budgetansvaret for den centrale pulje.

Gribskov Kommune har valgt at gå videre med modellen med et fælles økonomisk ansvar på tværs af skolerne, således at modelforslaget sendes i formel høring hos bl.a. skolebestyrelserne. Begrundelserne herfor er bl.a., at modellen vurderes at sikre mere ro omkring økonomien for den enkelte skole, ligesom den vurderes at understøtte et tæt samarbejde mellem skolerne. Det er endvidere den model, som skolelederne har peget på.

3.2.2 Vurdering af praksis – finansieringsmodeller

Det fremgår af kortlægningen, at flere af deltagerkommunerne arbejder med at tilrette eller justere deres økonomistyringsmodel, og det gælder både for de deltagerkommuner, som henholdsvis har og ikke har en decentral finansieringsmodel. Ønsket er bl.a., at økonomistyringsmodellen skal understøtte

- at eleverne henvises til de rigtig tilbud, dvs. at der ikke segregeres elever, som ikke har et behov herfor, samtidig med at elever, som har et behov for specialundervisning, henvises til specialundervisning
- at modellen ikke må give en unødigt stor usikkerhed for den enkelte skole, dvs. at skolelederen skal have mulighed for en relativ stabil planlægning og drift af skolen
- at det politisk besluttede økonomiske serviceniveau skal overholdes, dvs. at budgetrammen skal overholdes.

Kortlægningen peger endvidere på to centrale spørgsmål, som kommunerne skal tage stilling til. Det er for det første, om man skal have en decentral eller en central finansieringsmodel, og for det andet, hvad indholdet af finansieringsmodellen skal være.

Decentral eller central finansieringsmodel

Der er fordele og ulemper ved en decentral finansieringsmodel. En af fordelene ved modellen er, at den understøtter sammenhængen mellem skolelederens lovgivningsmæssige kompetencer og den kommunale økonomistyringsmodel. Det er ifølge lovgivningen skolelederne, som har ansvaret for at vurdere, om elevens behov kan imødekommes inden for rammerne af den almindelige undervisning. Det er også, jf. lovgivningen, skolelederen, der i udgangspunktet tager stilling til, om der er

behov for en pædagogisk- psykologisk vurdering (PPV), og skolelederen som ud fra en samlet vurdering træffer beslutning om den specialpædagogiske bistand til eleven inden for skolens ramme. Dog kan forældre efter bekendtgørelsen om specialundervisning stille krav om, at der foretages en pædagogisk psykologisk vurdering, hvis de mener, at deres barn har behov for specialundervisning. Endvidere er det skolelederen, som indstiller til kommunalbestyrelsen (fx et kommunalt visitationsudvalg), at en elev henvises til en anden skole end distriktsskolen, såfremt skolelederen vurderer, at egen skole ikke råder over et relevant undervisningstilbud⁴. Skolelederen har således en udbredt indstillings- og henvisningskompetence, og en decentral finansieringsmodel understøtter, at der er sammenhæng mellem skolelederens indstillings- og henvisningskompetence og finansieringsansvar.

En anden fordel ved en decentral finansieringsmodel er, at den giver skolerne et økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Det skyldes, at, såfremt skolerne kan inkludere en elev med behov for støtte i den almindelige undervisning frem for at henvise eleven til et segregeret tilbud, skal skolen ikke betale en segregeringstakst. Skolen kan derimod beholde midlerne på egen skole. En decentral finansieringsmodel kan således medvirke til, at skolerne både ud fra pædagogiske og omkostningsmæssige overvejelser arbejder med at udvikle et inkluderende læringsmiljø. Der vil være en sammenhæng mellem succesfuld implementering af et inkluderende læringsmiljø og skolens samlede økonomi. En decentral finansieringsmodel er således en økonomistyringsmodel, som kan understøtte de kommunalpolitiske og faglige strategier om øget inklusion på folkeskoleområdet.

Der er imidlertid også ulemper ved en decentral finansieringsmodel. Den decentrale finansieringsmodel kan pga. tilfældige udsving i elevgrundlaget give en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole. Det kan få den konsekvens, at en skole af økonomiske årsager ikke indstiller en elev med behov for støtte til specialundervisning, og altså inkluderer en elev, som der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning. Det er derfor helt afgørende, at det samlede indhold af en decentral finansieringsmodel sammensættes og tilpasses den lokale kontekst samt ses i sammenhæng med den faglige strategi og visitationsprocessen i kommunen, således at dette imødegås.

Kommunerne kan også vælge at have en central finansieringsmodel. Det er en fordel ved en central finansieringsmodel, at den enkelte skoles økonomiske situation ikke risikerer at påvirke, om skolen indstiller en elev til specialundervisning. Det skyldes, at den enkelte skole i en central finansieringsmodel ikke skal betale en segregeringstakst, når en elev henvises til specialundervisning. Skolelederen kan således indstille til fx et kommunalt visitationsudvalg, at en elev henvises til specialundervisning uden, at det får økonomisk betydning for den pågældende skole.

Der er imidlertid også ulemper ved en central finansieringsmodel. Den centrale finansieringsmodel indeholder fx ikke et økonomisk incitament for den enkelte skole til at arbejde med et inkluderende læringsmiljø, hvor elever med behov for støtte fastholdes i den almindelige undervisning. Det kan få den konsekvens, at skolen ikke inkluderer en elev, selvom det fagligt vil være den bedste løsning for eleven og den økonomisk bedste løsning for den samlede økonomi på kommunens skoleområde. Det skyldes, at den enkelte skole skal bruge ressourcer på at inkludere eleven, hvorimod skolen ikke skal afsætte ressourcer, hvis eleven henvises til specialundervisning og evt. segregeres. Den centrale finansieringsmodel kan således indeholde et økonomisk incitament til at indstille til speci-

⁴ BEK nr. 693 af 20/06/2014, "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand" og VEJ nr.11056 af 24/11/2015. "Vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand".

alundervisning. Det er derfor helt afgørende, at den samlede model for styringen af specialundervisningen, herunder både visitationen og den økonomiske finansieringsmodel, sammensættes, således at dette imødekommes, såfremt kommunen vælger en central finansieringsmodel.

Ud fra en samlet vurdering af fordele og ulemper ved henholdsvis en decentral og central finansieringsmodel er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan have en decentral finansieringsmodel. En decentral finansieringsmodel er alt andet lige den økonomistyringsmodel, som bedst understøtter fremme af inklusion og inkluderende læringsmiljøer på folkeskoleområdet. Kommunerne skal imidlertid være meget opmærksomme på, hvordan de sammensætter indholdet af en decentral finansieringsmodel, således at det bedst muligt forhindres, at skolerne af økonomiske årsager undlader at indstille en elev med behov for specialundervisning. Indholdet af henholdsvis en decentral og central finansieringsmodel belyses yderligere i det følgende.

Indholdet af en decentral finansieringsmodel

VIVE vurderer generelt, at der ikke kan peges på én decentral finansieringsmodel, som det er hensigtsmæssigt at anvende i alle kommuner. Den decentrale finansieringsmodel skal tilpasses den lokale kontekst. Kortlægningen peger på følgende elementer, som kommunerne med fordel kan tage stilling til, når de beslutter indholdet af den decentrale finansieringsmodel:

- hvilke principper skal gælde for tildeling af ressourcerne til skolerne?
- hvordan skal skolelederens betalingsforpligtelse afgrænses?
- hvilken segregeringstakst skal anvendes?
- hvilke specialundervisningstilbud skal indgå i modellen?
- hvilke supplerende principper skal indarbejdes i modellen?

Hvilke principper skal gælde for tildeling af ressourcer til skolerne?

Det er ikke kortlagt i analysen, hvorvidt de midler, der samlet set er tildelt skolerne til decentral betaling for specialundervisning, svarer til de decentrale betalingsbehov, der samlet set er i kommunen. Efter VIVEs vurdering bør det dog som udgangspunkt sikres, at de ressourcer, der tildeles skolerne, i udgangspunktet har et niveau, som svarer til betalingsforpligtelsen.

Kommunerne skal derudover tage stilling til, hvordan ressourcerne til specialundervisning skal fordeles mellem de enkelte skoler, når der anvendes en decentral finansieringsmodel. Det fremgår af kortlægningen ovenfor, at deltagerkommunerne adskiller sig i forhold til, om der indgår socioøkonomiske hensyn i tildelingsmodellen til skolerne. Det er VIVEs vurdering, at der bør indgå objektive socioøkonomiske hensyn i ressourcefordelingsmodellen, når der anvendes en decentral finansieringsmodel. Der vil sandsynligvis være objektive behovsmæssige forskelle mellem skolerne i de fleste kommuner, og derfor bør tildelingen af ressourcer også tage højde for dette.

Kommunerne skal også tage stilling til, hvilket konkret elevgrundlag, der skal ligge til grund for ressourcefordelingen til skolerne. Det fremgår af kortlægningen, at tildelingen kan baseres på "bosætning", dvs. elever bosat i skolens distrikt, eller på "indskrivning", dvs. elever, som er indskrevet på skolen.

Har skolerne betalingsforpligtelse for elever, som henvises til specialundervisning fra en privatskole eller direkte ved overgangen mellem et dagtilbud og grundskolen, bør tildelingen af ressourcer ske på grundlag af elever, der er bosiddende i skoledistriktet. Der kan endvidere være nogen forskel mellem skoledistrikter på, hvor stor en andel af eleverne, der går i privatskole, og det kan derfor være en fordel at tildele ressourcer ud fra bosætning. Hvis specialundervisningen kun i relativt be-

skedent omfang løftes af privatskoler, vil skoledistrikter med en høj privatskoleandel i udgangspunktet kunne få tildelt for få ressourcer i forhold til et objektivt specialundervisningsbehov, såfremt fordelingen af ressourcer til specialundervisning sker ud fra de elever, der konkret er indskrevet på skolen.

Der kan dog være ulemper ved at anvende bosætningsgrundlaget frem for indskrivningsgrundlaget. Fx kan man opleve, at der mellem skoledistrikter, typisk hvor skoledistrikterne ligger i tæt befolkede områder, er en høj grad af "elevpendling" mellem skoledistrikter, hvorfor de elever, der er bosat i skoledistriktet er mindre retvisende for den enkelte skoles objektive behov for specialundervisning. I sådanne tilfælde er VIVE opmærksom på, at det kan være nødvendigt ud fra en konkret vurdering at overveje, om indskrivningsgrundlaget skal anvendes til fordeling af ressourcerne til specialundervisning.

Hvordan skal skoleledernes betalingsforpligtigelse afgrænses?

Endvidere skal kommunerne tage stilling til, om skolernes betalingsforpligtigelse skal afgrænses i forhold til elever bosat i skoledistriktet eller elever indskrevet på skolen. Kortlægningen viser, at de fire kommuner anvender forskellige principper for betalingsforpligtelsen.

Det er VIVEs vurdering, at der bør være overensstemmelse mellem det anvendte elevgrundlag for ressourcetildelingen og skolernes betalingsforpligtigelse. Skolernes bør således have tildelt ressourcer ud fra det samme princip, som afgrænser deres betalingsforpligtigelse, ellers er der ingen sammenhæng mellem modellens principper.

Det er endvidere VIVEs vurdering, at kommunerne generelt bør anvende bosætning som princip for både tildeling og afgrænsning af betalingsforpligtigheden. Det hænger sammen med VIVEs vurdering af, at kommunerne bør anvende socioøkonomiske kriterier i ressourcetildelingen på grund af, at der i de fleste kommuner vil være forskel på det objektive specialundervisningsbehov skolerne imellem. Når der anvendes en socioøkonomisk tildelingsmodeller, er der større fordele end ulemper ved at anvende bosætningsgrundlaget fremfor indskrivningsgrundlaget på grund af, at der typisk vil være forskelle i privatskolefrekvens, som anført ovenfor.

Kommunerne skal dog være opmærksomme på, at skolerne i givet fald får betalingsforpligtigheden for elever, som overgår fra dagtilbud til skole og allerede er visiteret til et specialtilbud. I praksis vil det kunne betyde, at skolelederne får betalingsforpligtigheden for elever, som de aldrig har mødt, og hvor de dermed ikke har haft mulighed for at vurdere, om de kan inkluderes på skolen. Anvendes bosætning som princip, forudsættes derfor et tæt samarbejde mellem dagtilbud og skole om børn, som allerede i dagtilbudsregi visiteres til specialtilbud, der forsætter ind i skoletiden.

Hvilke specialundervisningstilbud skal indgå i modellen?

Det er VIVEs vurdering, at alle specialundervisningstilbud som udgangspunkt skal omfattes af den decentrale finansieringsmodel, idet der kan opstå utilsigtede effekter af modellen, såfremt der er specialundervisningstilbud, som holdes uden for modellen. Det skyldes, at, såfremt nogle specialundervisningstilbud holdes uden for modellen, betyder det, at skolelederne ikke skal betale segregeringstaksten, hvis eleven visiteres til det pågældende tilbud. Det kan give skolelederne et incitament til at arbejde for at få eleverne visiteret til de tilbud, som ikke er omfattet af segregeringstaksten, selvom elevens behov for støtte kunne imødekommes i et andet specialundervisningstilbud.

Det fremgår af kortlægningen, at i den kommune, hvor der er tilbud, som ikke er omfattet af den decentrale finansieringsmodel og dermed en segregeringstakst, har der være en tendens til, at skolelederne henviser flere og flere elever til de specialundervisningstilbud, hvor skolerne ikke skal betale segregeringstaksten. Det skal bemærkes, at det ligger uden for rammerne af denne analyse at

vurdere, i hvilket omfang det skyldes et reelt ændret behov blandt eleverne eller utilsigtede effekter af den decentrale finansieringsmodel. Det fremgår imidlertid af nogle af interviewene, at det formodes at være en konsekvens af finansieringsmodellen, og kommunen vil i forbindelse med revurdering af den decentrale finansieringsmodel vurdere, om der forsat skal være specialundervisningstilbud, som skal være undtaget fra modellen.

Hvilken segregeringstakst skal anvendes?

Det fremgår endvidere af kortlægningen, at der er relativt store forskelle mellem størrelsen af deltagerkommunernes segregeringstakster, herunder også om der anvendes én enhedstakst, differentierede takster eller de faktiske udgifter som takst. Det er VIVEs vurdering, at der ikke kan peges på en model for segregeringstaksten, som hensigtsmæssigt kan anvendes i alle kommuner. Kommunerne bør i stedet foretage en konkret vurdering af, hvilken segregeringstakst der skal anvendes lokalt, og i den forbindelse skal kommunernes bl.a. tage stilling til, om der skal anvendes en enhedstakst eller differentierede takster, samt hvordan niveauet for disse takster skal fastlægges.

Det er Kommunalbestyrelsen, som fastlægger mål, rammer og principper for skolelederens selvstændige kompetence, og i forbindelse med, at kommunen vurderer, om der skal anvendes en enhedstakst eller differentierede takster, herunder også de faktiske takster, er det relevant, at kommunen tager stilling til, i hvilket omfang de enkelte skoleledere skal indgå i visiteringen af specialundervisningstilbud til konkrete elever. Såfremt kommunen ønsker, at de enkelte skoleledere skal være med til at visitere de enkelte elever, vil det være hensigtsmæssigt at overveje differentierede takster, således at der ikke indarbejdes et uhenigtsmæssigt incitament til pr. automatik at vælge de dyreste tilbud. Såfremt kommunen i stedet for ønsker, at den enkelte skoleleder skal indstille til specialundervisning, men ikke visitere til konkret specialundervisningstilbud, vil det være hensigtsmæssigt at overveje en enhedstakst. Skolelederen vil i dette tilfælde ikke have indflydelse på, hvilket specialundervisningstilbud der visiteres til, herunder heller ikke, om der visiteres til et billigere eller dyrere tilbud, og derfor bør han også betale den samme takst, uanset hvad der konkret visiteres til af tilbud. En enhedstakst vil i dette tilfælde sikre en sammenhæng mellem skolelederens indstillingskompetence og finansieringsansvar. En enhedstakst vil endvidere kunne understøtte en enkel model og en skarp adskillelse af kompetencen til henholdsvis at indstille til specialundervisning og visitere til specialundervisning. Det er jf. lovgivningen, *"kommunalbestyrelsen, der efter indstilling fra skolelederen træffer beslutning om at henvise en elev til en anden skole end distriktsskolen i eller uden for kommunen"*⁵.

Kommunerne skal som sagt også tage stilling til, hvilket niveau segregeringstaksten skal have. Niveauet kan fastsættes som en større eller mindre andel af de faktiske omkostninger ved de segregerede tilbud. Endvidere bør der være sammenhæng mellem segregeringstakstens niveau og den andel af specialundervisningsressourcerne, der er decentraliseret til de almindelige skoler. Niveauet for segregeringstaksten bør ideelt set give skolelederne et betydeligt incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer, samtidig med at takstens størrelse ikke bør give en unødigt risiko for, at der inkluderes elever, som der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning. Det vil afhænge af den lokale kontekst, hvilket niveau segregeringstaksten bør fastlægges på. Dog vil det gælde, at jo højere taksten er, jo større vil skolelederens økonomiske incitament være til at etablere et inkluderende læringsmiljø. Herudover vil kommunens økonomiske serviceniveau – forstået som udgifterne til den segregerede specialundervisning – naturligvis have indflydelse på takstens størrelse. I den følgende boks er der beskrevet eksempler på forskellige

⁵ VEJ nr.11056 af 24/11/2015. "Vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" 26, s. 6.

tilgange, som kan anvendes i kombination til at udarbejde et lokalt grundlag for beslutning om segregeringstakstens niveau. De tre eksempler er ikke direkte sammenlignelige, da de ikke omhandler den samme type af undervisningstilbud, ligesom de anførte beløb naturligvis skal ses i en lokal kontekst.

Boks 3.3 Eksempler på tilgange i udarbejdelsen af grundlag for fastlæggelse af niveauet for segregeringstaksten

I udarbejdelsen af et grundlag for fastlæggelse af segregeringstakst kan kommunen overveje at foretage følgende beregninger:

Eksempel 1: Gennemsnit af alle udgifter pr. segregeret elev

En tilgang kan være at beregne en gennemsnitslig enhedsudgift pr. segregeret elev på baggrund af de faktuelle udgifter til de enkelte elever i kommunen, som modtager specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole. Til eksempel har VIVE beregnet den gennemsnitslige enhedsudgift med udgangspunkt i en af deltagerkommunernes faktuelle udgifter for de enkelte elever. Den beregnede gennemsnitslige enhedsudgift er på ca. 285.000 kr. (udgiftsbaseret opgørelse uden kapitalomkostninger mv.).

Eksempel 2: Gennemsnitsudgiften pr. elev i specialklasse

Der kan også tages udgangspunkt i den budgettildeling, der anvendes i kommunen til én elev i en specialklasse. Til eksempel er der i en af deltagerkommunerne en budgettildeling på 172.000 kr. pr. elev i specialklasse. I en anden af deltagerkommunerne er budgettildelingen 236.000 kr. pr. elev i specialklasse.

Eksempel 3: Udgiften til støtte i ni timer ugentligt i den almindelige undervisning

Endelig kan der beregnes en udgift til støtte i ni timer ugentligt i den almindelig undervisning, som er det laveste niveau for specialundervisning i den almindelige undervisning. Lønudgiften hertil kan skønsmæssigt beregnes til ca. 190.000 kr. årligt. Forudsætningerne herfor er ni ugentlige timer med én lærer til én elev. Den gennemsnitlige årsnorm er som forudsat i de økonomiske forudsætninger for folkeskolereformen vedrørende understøttende undervisning, dvs. 1.019 timer. Den gennemsnitlige lønomkostning til en overenskomstansat lærer var i 2016 511.000 kr. (2016-prisniveau, kilde: Det kommunale og Regionale Løndatakontor).

Hvilke supplerende principper skal indarbejdes i modellen?

Kortlægningen peger endvidere på, at den decentrale finansieringsmodel kan suppleres med konkrete principper, som kan imødekomme eventuelle ulemper ved modellen, fx en unødigt stor risiko for skolens økonomi, som eventuelt kan få den konsekvens, at elever med behov for specialundervisning ikke henvises til specialundervisning grundet skolens økonomiske situation. I kortlægningen ovenfor er bl.a. beskrevet to modelforslag fra Gribskov Kommune, som er henholdsvis en fælles forsikringsmodel mellem skolelederne og en refusionsmodel ved dyre enkeltsager.

Det er VIVEs vurdering, at det vil afhænge af den lokale kontekst og indholdet af styringsmodellen i øvrigt, om det vil være relevant for kommunerne at supplere den decentrale finansieringsmodel med øvrige principper, som kan imødegå eventuelle ulemper ved modellen. I den forbindelse vil det bl.a. være relevant at have kommunens skolestruktur for øje. Har kommunen en skolestruktur med både relativt små og store skoler, vil det være relevant at overveje, om der skal indarbejdes supplerende mekanismer i modellen, som kan imødegå den økonomiske usikkerhed for de små skoler. Det vil endvidere være relevant at have for øje, at de supplerende mekanismer ikke ophæver de incitamenter, der er i grundmodellen, samt at tilstræbe en samlet enkelthed i modellen, således at der bevares en gennemsigthed mellem faglig strategi, økonomistyringsmodel og konkret implementering.

Samlet vurdering

VIVE vurderer generelt, at der ikke kan peges på én decentral finansieringsmodel, som det er hensigtsmæssigt at anvende i alle kommuner. Den decentrale finansieringsmodel skal tilpasses den lokale kontekst. Det er imidlertid også VIVEs vurdering

- at der bør indgå socioøkonomiske hensyn i ressourcefordelingsmodellen mellem skolerne, når der anvendes en decentral finansieringsmodel, idet der er objektive behovsmæssige forskelle mellem skolerne.
- at der bør anvendes det samme princip for tildelingen af ressourcerne til skolerne og afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse, og at princippet som udgangspunkt bør være bosætning.
- at alle specialundervisningstilbud som udgangspunkt skal omfattes af modellen, idet der ellers kan opstå utilsigtede effekter af modellen.
- at kommunerne skal tage stilling til, om de vil anvende en enhedstakst eller differentierede takster. En enhedstakst vil understøtte en enkel model og en skarp adskilles mellem indstillings- og visitationskompetencen.
- at kommunerne skal tage stilling til, hvilket niveau segregeringstaksten skal have. Niveauet for segregeringstaksten skal ideelt set give skolelederne et betydeligt incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer, samtidig med at takstens størrelse ikke må give en unødigt risiko for, at der inkluderes elever, som der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning.
- at kommunerne kan overveje, om den decentrale finansieringsmodel, skal suppleres med øvrige principper, som kan imødegå eventuelle ulemper ved modellen. Kommunerne bør i den sammenhæng have for øje, at de supplerende mekanismer ikke ophæver de incitamenter, der er i grundmodellen, samt tilstræbe en samlet enkelthed i modellen.

Kommunerne kan derudover med fordel have fokus på, at der er sammenhæng mellem de enkelte elementer, som indarbejdes i modellen samt sammenhæng med de øvrige styringselementer på specialundervisningsområdet, herunder fx den faglige strategi, visitationsprincipper, de øvrige økonomistyringsprincipper på området mv.

Indholdet af en central finansieringsmodel

Såfremt kommunerne vælger en central finansieringsmodel, peger analysen på, at kommunerne med fordel kan være opmærksomme på økonomistyringsprincipperne for det centrale budget til specialundervisning samt på procedurer og principper for indstilling og visitation til specialundervisning, når de beslutter den samlede styringsmodel for specialundervisningen.

Hvilke økonomistyringsprincipper skal gælde for den centrale budgetramme?

Den centrale finansieringsmodel kan som beskrevet tidligere indeholde et økonomisk incitament for den enkelte skoleleder til at segregere elever. Det kan alt andet lige få den konsekvens, at der indstilles og henvises flere elever til segregeret specialundervisning, hvorved den centrale budgetramme til specialundervisning ikke kan overholdes. Det er derfor efter VIVEs vurdering afgørende, at der udøves håndfast rammestyring i praksis, hvis man vælger en central finansieringsmodel. Det betyder, at der ikke gives kassefinansierede tillægsbevillinger til området i løbet af budgetåret. Det er afgørende, at denne praksis er kendt i hele organisationen, såfremt budgettet skal overholdes i en central finansieringsmodel.

Det kan endvidere være relevant for kommunerne at vedtage et økonomistyringsprincip for, hvordan eventuelle merforbrug til specialundervisning skal finansieres. Kommunerne kan fx overveje et princip, hvor eventuelle merforbrug til den samlede specialundervisning skal finansieres af de enkelte skoler, fx ved at skolernes budget til inklusion reduceres. Det kan eventuelt give de enkelte skoler et indirekte incitament til at arbejde med fremme af inklusion og inkluderende læringsmiljøer, da deres budget vil blive reduceret, såfremt der henvises flere til specialundervisning end forudsat og budgetteret i den centrale budgetpulje hertil.

Endvidere vurderes det relevant, at kommunerne overvejer, hvordan den centrale budgetramme til specialundervisning eventuelt skal reguleres. Det er i den forbindelse VIVEs vurdering, at budgetrammen i udgangspunktet ikke bør reguleres i forhold til det faktiske antal visiterede elever til specialundervisning. Det vurderes vanskeligt at styre området, såfremt man både har en central finansieringsmodel, som kan indeholde et økonomiske incitament for den enkelte skoleleder til at segregere eleverne, samtidig med at man kan få den centrale budgetrammen udvidet, hvis der segregeres flere elever.

Hvilke procedurer og principper skal gælde for indstilling og visitation til specialundervisning?

I en central finansieringsmodel har de enkelte skoleledere en udbredt indstillings- og henvisningskompetence, men ikke en del af finansieringsansvaret. Det vurderes derfor afgørende, at den centrale finansieringsmodel suppleres med en tydelig faglig strategi – som både er fagligt velfunderet og understøtter god ressourceudnyttelse – således at strategien kan være styrende for skoleledernes praksis omkring inklusion og indstilling til specialundervisning. Strategien bør derfor forankres og implementeres på alle skolerne, og der bør følges op på, om strategiens målsætninger og principper efterleves i praksis.

I forlængelse heraf vurderes det også relevant, at kommunerne overvejer, hvordan procedurerne og principperne for arbejdet med at inkludere eleverne på den enkelte skole skal tilrettelægges. Kommunerne kan med fordel overveje, om skolelederne skal have pligt til vejledning og rådgivning om den enkelte elev. Såfremt der skal være sammenhæng mellem finansieringsansvaret og ansvaret for, hvem der reelt visiterer til konkrete specialundervisningstilbud, er det nødvendigt, at forvaltningen har en vis indflydelse på, hvordan det inkluderende arbejde tilrettelægges på den enkelte skole. Kommunernes faglige strategi bør således være afspejlet i visitationen, både i processen, der leder op til, og i visitationsudvalgets arbejdsgrundlag og sammensætning. Deltagerkommunernes principper for visitation og sammensætning af visitationsudvalget er yderligere beskrevet i Kapitel 4, herunder fx Køge Kommunes model for ressourceteams på de enkelte skoler.

Samlet vurdering

Analysen peger på, at kommuner, som vælger en central finansieringsmodel, med fordel kan være opmærksomme på

- at der besluttet en tydelig faglig strategi, som både er fagligt velfunderet og understøtter god ressourceudnyttelse, samt at strategien forankres på alle kommunens skoler, og at der følges op på, om strategiens principper og målsætninger efterleves
- at der tages stilling til procedurer og principper for det inkluderende arbejder på de enkelte skoler, herunder om skolelederne skal have pligt til vejledning og rådgivning om indsatser i forhold til den enkelte elev
- at strategien afspejles i kommunens visitation, herunder visitationsudvalgets arbejdsgrundlag og sammensætning
- at der besluttet økonomistyringsprincipper for, hvordan eventuelle merforbrug til specialundervisningen skal finansieres, herunder om fx de enkelte skoler skal bidrage til finansieringen

- at der besluttet økonomistyringsprincipper for, hvordan budgetrammen til specialundervisning skal reguleres, herunder fx at der ikke indarbejdes en automatisk regulering i forhold til det faktiske antal visiterede elever.

3.3 Decentrale økonomistyringsprincipper

Kommunernes decentrale økonomistyringsprincipper afdækkes i det følgende. Der ses bl.a. på principper for regulering af budgetrammen i løbet af året og principper for overførsel mellem den almindelige undervisning og specialundervisningsområdet samt overførsel mellem årene. De decentrale økonomistyringsprincipper afdækkes for henholdsvis:



3.3.1 Kortlægning af praksis – almindelig undervisning med støtte (<ni timer)



Der er ingen forskelle mellem deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper for elever med behov for støtte i mindre end ni timer i den almindelige undervisning. Budgetrammen omtales eller er tidligere blevet omtalt som budgetrammen til inklusion i flere af deltagerkommunerne. Den benævnelse anvendes også i det følgende.

I alle deltagerkommunerne er budgetrammen til inklusion og budgetansvaret herfor delegeret til det decentrale niveau, dvs. til den enkelte skoleleder. Skolelederne har således i alle deltagerkommunerne det fulde finansieringsansvar for elever, som modtager støtte i mindre end ni timer i den almindelige undervisning.

Budgetmidler til inklusion indgår i alle deltagerkommunerne i skolens samlede ramme, hvilket bl.a. betyder, at skolelederen frit kan overføre mellem budgetmidler til inklusion og andre områder inden for skolens samlede ramme og omvendt. I flere af deltagerkommunerne fremgår det af ressourcefordelingsarket/-modellen, hvilket beløb der er afsat til inklusion, men i praksis sondres der ikke mellem dette beløb og andre beløb, som er tildelt skolerne. Beløbet indgår i praksis i skolernes samlede budgetramme og disponeringen af det samlede budget foretages decentralt af skolelederen på den enkelte skole. Det er skolelederen, som beslutter, om inklusionsmidler skal anvendes til holddeling, tolærerordninger, inklusionsmedarbejdere, undervisningsassistenter, supplerende undervisning, anden faglig støtte, vikarer, forberedelse mv. I alle deltagerkommunerne har skolelederne endvidere ret og pligt til at overføre under- og overskud til næste års budgetramme.

I flere af deltagerkommunerne har der været en drøftelse af eller en efterspørgsel efter at få klarhed omkring, hvor mange ressourcer skolerne anvender på inklusionstiltag. Deltagerkommunerne har ikke en samlet styringsinformation, som kan dokumentere og give gennemsigtighed omkring resourceanvendelsen, hvilket er yderligere beskrevet i kapitel 5.

3.3.2 Vurdering af praksis – almindelig undervisning med støtte (<ni timer)

VIVE vurderer, at budgetansvaret og budgetrammen til elever med behov for støtte i mindre end ni timer i almenundervisningen med fordel kan placeres decentralt på de enkelte skoler, samt at det er hensigtsmæssigt, at budgettet indgår i skolens samlede ramme. Derved indgår hele rammen til den almindelige undervisning – både i forhold til elever uden behov for ekstra støtte og elever, som har behov for støtte i mindre end ni timer – i skolelederens samlede budget- og ansvarsområde.

Det er jf. lovgivningen den enkelte skoles leder, som inden for rammerne af lovgivningen og kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsens beslutninger har ansvaret for undervisningens kvalitet i forhold til folkeskolens formål og fastlæggelse af undervisningens organisering og tilrettelæggelse⁶. En samlet budgetramme for den almindelige undervisning bør således give skolelederne de bedste muligheder for at tilrettelægge inkluderende læringsmiljøer, som tilgodeser alle elever.

Kommunerne kan overveje, om de inklusionsmidler, som kommunerne har lagt ud decentralt til skolerne, skal integreres i den generelle ressourcefordelingsmodel på skoleområdet, dvs. den model, som fordeler alle ressourcerne til den almindelige undervisning. Skolelederne har reelt en samlet ramme, og det er den samlede disponering og prioritering af denne ramme, som har betydning for tilrettelæggelsen af et inkluderende læringsmiljø, som tilgodeser alle elever, og ikke blot anvendelsen af de inklusionsmidler, som skolen er blevet tildelt. Endvidere integreres øvrige reformer på skoleområdet generelt i ressourcefordelingsmodellen fx folkeskolereformen og ændringen af reglerne for lærernes arbejdstid, dvs. at det ikke fremgår selvstændigt af modellerne, hvilke midler der er afsat hertil, og det kan være relevant at overveje, om det samme skal være tilfældet med de udlagte ressourcer til inklusion. Det vil understøtte en sammenhæng mellem den praktiske tildeling til skolerne og økonomistyringsprincipperne. Det vil endvidere understøtte en opfølgning og drøftelse omkring den samlede prioritering og indsats på skolen, fremfor om der er overensstemmelser i enkeltstående budgetpuljer og udvalgte prioriterede tiltag på skolen.

Det fremgår af interviewene, at der af forskellige årsager i flere af deltagerkommunerne har været et ønske om at få opgjort, hvad de udlagte midler til inklusion anvendes til, og om de kan dække udgifterne til opgaven. Det er VIVEs vurdering, at det kan være vanskeligt at afgrænse, hvilke udgifter der skal indgå i en samlet vurdering af ressourceforbrug til inklusion. Fx er undervisningsdifferentiering, holddeling mv. tiltag, som både anvendes i den almindelige undervisning og til fremme af inklusion. Det kan således være uklart om disse udgifter skal tælle med i en ressourceopgørelse. Endvidere blev grænsen for specialundervisning ændret til minimum ni timer i skoleåret 2012-2013, og man skal derfor være opmærksom på, om budgettet afsat til inklusion omfatter al støtte under ni timer, eller om det reelt kun er budgettet til ændringen, som er indeholdt. Der er således flere punkter, som kommunerne skal være opmærksomme på, såfremt de ønsker at opgøre og følge det samlede ressourceforbrug på området. Det er derfor også VIVEs vurdering, at kommunerne bør overveje, om de kun skal følge udviklingen i de væsentligste udgifter til støtte til elever i mindre end ni timer i den almindelige undervisning. Begrundelser herfor og eksempler på, hvad denne styringsinformation kan anvendes til i øvrigt, fremgår af kapitel 5.

3.3.3 Kortlægning af praksis – specialundervisning almindelig klasse (>ni timer)



⁶ LBK nr. 989, "Bekendtgørelse af lov om folkeskolen", §2 stk. 2.

Der er forskelle mellem deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper for specialundervisning i en almindelig klasse, dvs. undervisning i en almindelig klasse med støtte i mindst ni timer. I flere af deltagerkommunerne omtales området enkeltintegrerede elever, og den betegnelse anvendes også i det følgende. Deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper for de enkeltintegrerede elever er kort præsenteret i Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper – specialundervisning almen klasse (>ni timer)/enkeltintegrerede elever

Kommune	Budgetansvar	Regulering af budgetrammen i løbet af året	Overførselsadgang mellem alm. und. og spec.-und.	Overførselsadgang mellem budgetår
Gribskov	Decentralt	Nej	Ja – én samlet ramme på den enkelte skole	Ja
Køge	Centralt – pulje, som udmøntes efter konkret visitering	Nej – fast budgetramme for puljen	Ja – udmøntede beløb indgår i skolens samlede ramme, men visiterede tiltag skal iværksættes	Ja
Guldborgsund	Decentralt	Nej	Ja – én samlet ramme på den enkelte skole	Ja
Sønderborg	Decentralt (mindre central pulje til bl.a. hjælpemidler)	Nej (fast budgetramme for puljen)	Ja – én samlet ramme på den enkelte skole (dog ikke for beløb udmøntet fra puljen)	Ja
Varde	Decentralt (mindre pulje, som udmøntes efter konkret visitering)	Nej (fast budgetramme for puljen)	Ja – én samlet ramme på den enkelte skole (dog ikke for beløb udmøntet fra puljen)	Ja
Skive	Centralt – pulje, som udmøntes efter konkret visitering	Nej – fast budgetramme for puljen	Ja – udmøntede beløb indgår i skolens samlede ramme, men visiterede tiltag skal iværksættes	Ja

Der er primært forskel mellem kommunerne i forhold til, om de har valgt at delegerer budgettet til enkeltintegrerede elever til det decentrale niveau dvs. til skolerne, eller om de har valgt at have en central pulje, som skal finansiere udgifter til enkeltintegrerede elever på baggrund af konkrete visiteringer. I Køge og Skive Kommune har man valgt at have en central pulje, som fordeles til skolerne efter konkret visitering. Det skal påpeges, at puljerne i de to kommuner reelt også anvendes til at finansiere støtte i den almindelige undervisning i mindre end ni timer, hvilket er benævnt som inklusion ovenfor. Det skal endvidere bemærkes, at man i disse to kommuner ikke har en decentral finansieringsmodel for elever, som henvises til segregeret specialundervisning.

I de øvrige fire deltagerkommuner har man valgt at decentralisere budgetansvaret for de enkeltintegrerede elever til de almindelige skoler. Det skal bemærkes, at i de fire kommuner er dette specialundervisningstilbud ikke omfattet af den decentrale finansieringsmodel, da det kun er specialundervisningstilbud, hvor eleven segregeres, der indgår i modellen.

I forhold til de øvrige økonomistyringsprincipper er deltagerkommunernes principper relativt ensartede. Budgetrammen reguleres ikke i løbet af budgetåret. Budgetbeløbene indgår i de almindelige skolers samlede budgetramme, hvilket også gælder i Køge og Skive Kommuner, hvor midlerne visiteres fra en central pulje. Der er imidlertid i de to kommuner krav om, at tiltag visiteret fra puljen

skal iværksættes på den enkelte skole. Det gælder endvidere for alle deltagerkommunerne, at over-/underskud på budgetområdet overføres til næste budgetår.

Det fremgår af interviewene, at ordninger med enkeltintegrerede elever anvendes i forskelligt omfang. Det fremgår, at løsningen anvendes i Køge og Skive Kommuner, hvorimod tilbuddet anvendes i et meget begrænset omfang i de øvrige deltagerkommuner.

3.3.4 Vurdering af praksis – specialundervisning almindelig klasse (>ni timer)

Kommunerne kan med fordel tage stilling til, i hvilket omfang man ønsker en økonomistyringsmodel, som understøtter anvendelsen af tilbud om specialundervisning i almindelig klasse med støtte i mindst ni timer. Rent økonomiske kan denne form for specialundervisning umiddelbart virke relativt dyr. Det fremgår fx af boksen i afsnit 3.2.2., at ni timers støtte i den almindelige undervisning koster omkring 190.000 kr. årligt. Det vil imidlertid være relevant at tage med i den økonomiske vurdering, om tilbuddet i højere grad end fx et tilbud om specialklasse kan understøtte en aftrapning af støtten efter en midlertidig periode. Tilbuddet kan således godt økonomisk set være billigere på sigt end andre specialundervisningstilbud. Kommunerne skal endvidere foretage en faglig vurdering af, hvordan og i hvilket omfang man ønsker at anvende denne type tilbud. Dertil kommer naturligvis også en faglig vurdering af, hvilket tilbud der bedst tilgodeser den enkelte elevs behov- samt at det fremgår af lovgivningen, at specialundervisning fortrinsvis skal gives som støtte i den almindelig klasse.

Det er endvidere relevant, at kommunerne har niveauet for segregeringstaksten i den decentrale finansieringsmodel for øje. Segregeringstaksten skal, som tidligere beskrevet, have en størrelse, som sikrer, at skolelederne har et tilstrækkeligt incitament til at inkludere og har økonomisk mulighed for at iværksætte relevante tiltag.

Kommunerne bør endvidere tage stilling til, om tilbud om specialundervisning i almindelig klasse i mindst ni timer skal omfattes af den decentrale finansieringsmodel eller ej. Kommunerne kan indarbejde tilbud om specialundervisning i almindelig klasse i mindst ni timer i den decentrale finansieringsmodel i lighed med øvrige specialundervisningstilbud, såfremt kommunerne ønsker at understøtte anvendelsen af disse tilbud. Kommunerne bør dog være særdeles opmærksomme på, at det kan give skolelederne et incitament at fremme visitering til disse tilbud frem for andre specialundervisningstilbud. Det skyldes dels, at de visterede timer hertil tildeles til den almindelige skole og ikke fx den skole, som har specialklasserne. Det skyldes også, at det i praksis kan være vanskeligt at vurdere, om et tilbud lige skal omfatte otte timer eller ni timer, hvorved skolelederen kan få et incitament til, at tilbuddet skal omfatte ni timer eller mere, da han derved vil få en delvis finansiering hertil.

3.3.5 Kortlægning af praksis – specialundervisning specialklasse



Der er både forskelle og ligheder mellem deltagerkommunernes decentrale økonomistyringsprincipper for specialundervisning i specialklasse. Deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper for specialklasserne er kort præsenteret i Tabel 3.3. Det skal påpeges, at principperne gælder for de skoler, som har driftsansvaret for kommunens specialklasser.

Tabel 3.3 Deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper for skoler med driftsansvar for specialundervisning i specialklasse

Kommune	Budgetansvar	Regulering af budgetrammen i løbet af året	Overførselsadgang mellem alm. und. og spec.-und.	Overførselsadgang mellem budgetår
Gribskov	Decentralt	Ja – afregning mellem afsenderskole og modtagerskole (månedsvist)	Ja – én samlet ramme	Ja
Køge	Decentralt	Nej – fast budgetramme for skoleåret	Ja – én samlet ramme	Ja
Guldborgsund	Decentralt	Ja (Udviklingscentre.) – afregning med afsenderskole Nej (Autismecenter og Centerklasser) – vippenormering +/- to elever	Ja – én samlet ramme	Ja
Sønderborg	Decentralt	Ja – ekstra elev udløser ekstra ressourcer (segregeringstaksten i løbet af skoleåret)	Ja – én samlet ramme	Ja
Varde	Decentralt	Nej – fast budgetramme for skoleåret	Nej	Ja
Skive	Decentralt	Ja – pengene følger barnet (årlig regulering)	Ja – én samlet ramme	Ja

I alle deltagerkommunerne er budgettet til specialundervisning delegeret til det decentrale niveau, dvs. til de skoleledere, som har driftsansvaret for kommunens specialklasser. Endvidere overføres over- og underskud mellem budgetår i alle deltagerkommunerne.

Der er primært forskel mellem deltagerkommunerne i forhold til, om budgetrammen til elever i specialklassen reguleres i løbet af skoleåret. Kommunerne grupperer sig omkring følgende tre modeller:

- regulering ved aktivitetsændring, dvs. der tilføres et beløb til specialklasserne, hver gang der visiteres én ekstra elev, og specialklasserne fratages et beløb, når én elev ikke længere går i klassen i løbet af året
- vippenormering, dvs. specialklassernes budget reguleres op eller ned i løbet af året, når der sker et vist udsving i elevantallet
- fast ramme i løbet af skoleåret, dvs. specialklassernes budgetramme ikke reguleres i løbet af året. De har en fast ramme og skal modtage eventuelle elever, som visiteres til specialklassen.

De forskellige modeller for regulering af budgetrammen i løbet af året anvendes både i de kommuner, som har, og de kommuner, som ikke har en decentral finansieringsmodel for segregerede elever. Det fremgår fx af Tabel 3.4, at man i Gribskov Kommune regulerer specialklassernes budgetramme ved aktivitetsændringer, hvorimod man i Varde Kommune ikke regulerer specialklassernes budgetramme i løbet af skoleåret. Begge kommuner har en decentral finansieringsmodel for specialundervisning.

Tabel 3.4 Deltagerkommunernes decentrale finansieringsmodel og regulering af budgetrammen for specialklasser i løbet af året

Principper for regulering af budgetrammen i løbet af skoleåret			
	Regulering ved Aktivitetsændring	Vippenormering	Fast budgetramme i løbet af skoleåret
Har en decentral finansieringsmodel	Gribskov Guldborgsund ¹⁾ Sønderborg	Guldborgsund ²⁾	Varde
Har ikke en decentral finansieringsmodel	Skive		Køge

Note: ¹⁾ Udviklingscentre ²⁾ Autismecenter og centerklasserækker.

De fleste deltagerkommuner har endvidere et økonomistyringsprincip, som giver de skoler, som har specialklasserækker lov til at overføre og dermed omprioritere mellem budgetmidler til den almindelige undervisning og til specialundervisning i specialklasse. I Varde Kommune må de almindelige skoler, som også driver specialundervisning i specialklasserækker, derimod ikke omprioritere mellem budgetmidler til den almindelige undervisning og undervisning i specialklasse.

3.3.6 Vurdering af praksis – specialundervisning specialklasse

Det er VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje at anvende rammestyring i forhold skoler med driftsansvar for specialundervisning i specialklasser, dvs. at budgettet til specialklasser som udgangspunkt ikke automatisk skal reguleres i løbet af skoleåret ved elevtalsændringer. Det skyldes bl.a., at en ekstra elev i en specialklasse i løbet af skoleåret ikke nødvendigvis udløser et behov for ekstra ressourcer. Eleven kan i nogle sammenhænge indgå i den eksisterende klasse med den allerede planlagte bemanning. Såfremt der i løbet af skoleåret visiteres ekstra elever til specialklasserne, kan de tilhørende segregeringstakster fra de almindelige skoler indbetales til en central pulje, som evt. udmøntes til specifikke specialklasser i løbet af skoleåret efter konkret vurdering.

Det er også VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje, om de almindelige skoler, som også har specialklasserækker, skal have mulighed for at omprioritere mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen i specialklasserne. De udvalgte skoler drifter en specialklasserække for hele kommunen. De udvalgte skoler skal som udgangspunkt hverken "tjene" eller "tabe" økonomisk på at have specialklasser. Såfremt de ikke har ret og pligt til overførsel mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen, vil der være mere vandtætte skotter mellem områderne.

Der kan endvidere være en risiko for, at skolelederen, som både har ansvaret for en almindelig skole og en kommunal specialklasserække, får et uheldigt incitament til at arbejde for, at elever fra egen skole, som indstilles til specialundervisning, visiteres til specialklasserækken på egen skole. I praksis vil det betyde, at skolelederen skal "betale" segregeringstaksten til sig selv og efterfølgende selv kan beslutte, om han vil bruge beløbet i den almindelige undervisning eller i specialklassen.

Omvendt kan de udvalgte skoler arbejde for at inkludere eleverne i specialklasserne i udvalgte fag i de almindelige klasser på skolen. Såfremt dette reelt er tilfældet kan det tale for et økonomistyringsprincip, som giver ret og pligt til overførselsadgang mellem den almindelige undervisning og specialundervisning i specialklasser. Dertil kan det i praksis være besværligt for de udvalgte skoler

at fordele alle udgifterne mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen i specialklasser, da der bl.a. er nogle fælles udgifter til fx ledelse og administration, som skal fordeles, samt pædagogisk personale, som underviser både i den almindelige undervisning og i specialklasserne.

Uanset om kommunen vælger at have et princip om overførselsadgang mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen i specialklasse, er det derudover VIVES vurdering, at kommunerne med fordel kan have et princip om overførsel af over- og underskud mellem budgetår, med henblik på at imødegå uhensigtsmæssige forbrug, fx indkøb op mod afslutning af regnskabsåret.

3.3.7 Kortlægning af praksis – specialundervisning specialskole



Tre af deltagerkommunerne har egne kommunale specialskoler. I de øvrige deltagerkommuner anvendes fx specialskoler i andre kommuner eller undervisning i specialklasse. Økonomistyringsprincipperne for specialskolerne i de tre deltagerkommuner er kort præsenteret i Tabel 3.5

Tabel 3.5 Deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper – specialundervisning specialskole

	Budgetansvar	Regulering af budgetrammen i løbet af skoleåret	Overførselsadgang mellem alm. und. og spec.-und.	Overførselsadgang mellem budgetår
Gribskov				
Køge	Decentralt	Nej – fast budgetramme for skoleåret		Ja
Guldborgsund				
Sønderborg	Decentralt	Ja – ekstra elever udløser ekstra ressourcer (segeregningstaksten i løbet af skoleåret)		Ja
Varde				
Skive	Decentralt	Ja – pengene følger barnet (årlig regulering)	En samlet ramme	Ja

Sønderborg og Skive Kommuner regulerer specialskolernes budgetramme i forhold til ændringer i antallet af elever i løbet af skoleåret. I Køge Kommune har specialskolen en budgetramme, som ikke reguleres automatisk ved ændringer i elevtal i løbet af skoleåret, men budgettet kan reguleres ved væsentlige udsving i elevtallet på baggrund af en konkret vurdering.

I Skive Kommune er en af specialskolerne i kommunen tilknyttet en almindelig skole. Den pågældende skoleleder har i princippet ret til at overføre og omprioritere mellem den almindelige undervisning og specialundervisning i specialskolen. Set over en årrække skal ressourcerne imidlertid være anvendt til det formål, som de er bevilget til. De øvrige specialskoler i de tre deltagerkommuner er selvstændige skoler, hvorfor det ikke giver mening at tale om overførselsadgang mellem den almindelige undervisning og specialundervisning i specialskolen.

I alle tre deltagerkommuner har specialskolerne overførselsadgang mellem budgetår.

3.3.8 Vurdering af praksis – specialundervisning specialskole

Det er VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan anvende rammestyring af specialskolerne. Det betyder bl.a., at budgettet ikke skal reguleres automatisk i løbet af skoleåret ved elevtalsændringer, idet en ekstra elev på specialskolen i løbet af skoleåret ikke nødvendigvis udløser et behov for ekstra ressourcer. Eleven kan i nogle sammenhænge indgå i en eksisterende klasse med den allerede planlagte bemanning. Såfremt der i løbet af skoleåret visiteres ekstra elever til specialskolen, kan de tilhørende segregeringstakster fra de almindelige skoler indbetales til en central pulje, som evt. udmøntes til specifikke specialklasser i løbet af skoleåret efter konkret vurdering.

3.4 Øvrige økonomistyringsprincipper

3.4.1 Overordnet bevillingsstruktur og overordnede økonomistyringsprincipper

I dette afsnit ses der på kommunernes bevillingsstruktur for budgettet til skoler og specialundervisning, herunder befordring i forbindelse med specialundervisning inden for og uden for kommunen.

Kortlægning af praksis – overordnet bevillingsstruktur og overordnede økonomistyringsprincipper

Udgifterne til specialundervisning er i de seks kommuner organiseret på følgende måde rent bevillingsmæssigt:

Tabel 3.6 Bevillingsstruktur for specialundervisning og befordring i kommunerne

Delområde	Gribskov	Køge	Guldborg-sund	Sønderborg	Varde	Skive
Fagudvalg	Børneudvalget (fem politikområder)	Skoleudvalget (ikke opdelt i politikområder)	Børn, Familie og Uddannelsesudvalg (tre politikområder)	Børne- og Uddannelsesudvalget (tre politikområder)	"Udvalg for Børn og Undervisning" (11 politikområder)	"Børne- og Familieudvalget" (tre politikområder)
Politikområde	"Læring og undervisning"		"Børn og læring"	"Undervisning"	"Folkeskolen m.m."	"Skoler"
Bevillingsniveau	Politikområdeniveau	Udvalgsniveau	Politikområdeniveau	Politikområdeniveau	Politikområdeniveau	Politikområdeniveau
Befordring vedr. specialundervisning hører under samme politikområde/udvalg som Børn og unge med særlige behov	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
PPR hører under samme politikområde/udvalg som Børn og unge med særlige behov	Nej (samme udvalg, andet politikområde)	Ja	Nej (samme udvalg, andet politikområde)	Ja	Ja	Ja

Note: Varde Kommune har 11 politikområder under Børn og Undervisningsudvalget. Konkret har Varde Kommune et bevillingsniveau på kontoplanens hovedfunktionsniveau, hvilket af sammenlignelighedshensyn her benævnes "politikområder". Reelt er en del af politikområderne meget små, og antallet af økonomisk væsentlige politikområder tolkes af VIVE til at være på niveau med fx Gribskov Kommune.

Bevillingsstrukturen er ikke væsensforskellig mellem deltagerkommunerne. I Køge Kommune er bevillingsniveauet på udvalgsniveau, mens de øvrige fem deltagerkommuner har bevillingsniveau på politikområdeniveau, hvor udvalget har ansvar for mellem tre og ca. fem politikområder. Politikområderne vedrører i alle fem deltagerkommuner grundskoleudgifter og dermed også specialundervisningsudgifter, og er således relativt udgiftstunge områder. Den kontoplanmæssige afgrænsning af Køge Kommunes udvalgsramme for Skoleudvalget minder meget om afgrænsningen af politikområderne i de fem deltagerkommuner, der har bevillingsniveau på politikområdeniveau.

Til visse specialundervisningstilbud kan der være knyttet væsentlige omkostninger til befordring af eleverne fra skole til hjem, især når denne foregår med taxa. I styringen af udgifterne til specialundervisning kan det derfor være væsentligt at se udgifterne til befordring som en del af specialundervisningsudgifterne. I Gribskov Kommune ligger bevillingen til befordring på tværs af kommunens udgiftsområder hos Teknisk Udvalg. Der er tale om en fast ramme, opdelt på forskellige formål.

Såfremt der vil skulle anvendes et større beløb end den ramme, der er afsat til befording vedrørende specialundervisning, ligger finansieringsforpligtelsen hos Børn og Skoleudvalget.

I flere af de øvrige kommuner har kommunerne oplyst, at man har valgt at lægge beforderingsudgifter i andre forvaltninger end de, der har med de direkte udgifter til specialundervisning at gøre. Dermed kan der opstå en barriere for at se beforderingsudgifter som en del af specialundervisningsudgifterne, hvorfor de reelle udgifter/enhedsudgifter kommer til at synes for lave. Der er dog andre væsentlige årsager til, at kommunerne har valgt at lægge beforderingsudgifterne andre steder end i politikområderne for folkeskoler eller i andre forvaltninger end skoleforvaltningerne. Bl.a. har man på grund af stor- eller samdriftsfordele valgt at samle befordingen administrativt.

VIVE har desuden kortlagt, om udgifterne til PPR bevillingsmæssigt hører sammen med udgifterne til specialundervisning i de seks kommuner. PPR hører i alle kommunerne under det samme fagudvalg som specialundervisning, men i to af kommunerne er PPR organiseret under et politikområde, der har med børn og unge med særlige behov at gøre. I Gribskov Kommune hører PPR under et andet politikområde end specialundervisning. Politikområdet er benævnt "Stabs- og støttefunktioner" og indeholder udover PPR udgifter til fx skoleforvaltningens medarbejdere.

Vurdering af praksis – overordnet bevillingsstruktur og overordnede økonomistyringsprincipper

VIVE har ikke på grundlag af kortlægningen eksplicite vurderinger af kommunernes bevillingsstruktur for specialundervisningen. Et særligt forhold kunne dog gælde befording i forbindelse med specialundervisningen, hvor en del af kommunerne har henlagt budgetterne hertil til andre udvalg og forvaltninger end de, der har ansvaret for specialundervisningen. Her er VIVE opmærksom på, at de kommuner, der har valgt at henlægge beforderingsbevillingerne til et andet udvalg og en anden forvaltning end den, specialundervisningen hører under, ser ud til at have gjort det af andre overordnede økonomistyringshensyn, såsom samdrift eller overordnet budgetfokus på kommunens beforderingsudgifter. Der er dog efter VIVEs vurdering stadig grund til opmærksomhed på beforderingsudgifterne i forbindelse med indsatser til specialundervisning, da befording kan have et væsentligt økonomiske omfang i forhold til de samlede udgifter til et specialtilbud. Derfor kan beforderingsudgifter med fordel inddrages i en helhedsvurdering af faglighed og økonomi ved valget mellem forskellige tilbud til specialundervisning.

3.4.2 Regulering af den overordnede budgetramme

I dette afsnit ses der på, hvilke principper budgetrammen til specialundervisning reguleres efter fra det ene budgetår til det andet. I den forbindelse vil det blive kortlagt, om der er generel forskel mellem kommunernes principper og forskel på principperne for regulering af de enkelte typer af specialundervisning.

Kortlægning af praksis – regulering af den overordnede budgetramme

I Tabel 3.7 vises en oversigt over kommunernes principper for årlig regulering af budgetrammen for folkeskoleområdet generelt og over, om de forskellige typer af specialundervisning er omfattet af disse principper.

Tabel 3.7 Principper for årlig regulering af budgetrammen til normal- og specialundervisning i de seks kommuner

Reguleringsprincip	Gribskov	Køge	Guldborgsund	Sønderborg	Varde	Skive
Alm. klasser	Demografi	Demografi	Demografi	Demografi	Demografi	Demografi
Støtte <ni timer i alm. klasser	Demografi	Demografi	Demografi	Demografi	Demografi	Demografi
Støtte >ni timer i alm. klasser	Demografi	Intet princip	Demografi	Demografi	Demografi*	Demografi
Specialklasser	Demografi	Intet princip	Demografi	Demografi	Demografi*	Demografi
Specialskoler		Intet princip		Demografi		Faktisk visiterede

Note: * I Varde Kommune videreføres en fast ramme fra år til år inden for den samlede, demografiregulerede ramme til hele folkeskolen.

Alle kommunerne anvender generelt en demografimodel til årlig teknisk regulering af budgetrammen til skoleudgifterne. Det betyder ikke, at der ikke vil være øvrige reguleringer af budgetrammen fra år til år, men disse er ikke underlagt faste vedtagne principper og må derfor betegnes som ad hoc. Alle kommunerne har i disse år faldende eller stagnerende børnetal, hvilket med en demografisk budgetregulering betyder, at de samlede midler til skoleudgifter enten vil være faldende eller stabile.

Ser man på, hvilke delelementer, der er indeholdt i den budgetramme, som reguleres for demografiske ændringer, har alle kommunerne midlerne til støtte i mindre end ni timer om ugen (inklusion) med som en del af den ramme, der demografireguleres.

Ser man på budgetmidlerne til selve specialundervisningen, er der forskelle mellem kommunerne på, hvilke principper budgetrammerne til de forskellige typer af specialundervisning reguleres efter fra år til år. I Gribskov Kommune ses alle midler til Folkeskolen under ét. Det vil sige, at der sker demografiregulering af alle midler til såvel normalundervisning som specialundervisning. I Varde Kommune demografireguleres hele rammen til folkeskoleudgifter også. Der er dog inden for denne ramme en fast ramme til specialundervisning i specialklasser. Varde Kommune har i disse år et faldende børnetal, når man ser på børn i skolealderen. Det betyder, at der i forbindelse med demografireguleringen sker en reduktion i både den samlede budgetramme til normalundervisning og i det budgetbeløb, der er til rådighed pr. elev. For budgetrammen til specialundervisning sker der en fastholdelse af den samlede budgetramme, men en forøgelse af det budgetbeløb, der er til rådighed pr. elev. I Køge Kommune er budgettet til specialklasser og specialskoler ikke en del af den budgetramme, som demografireguleres. Rammen til specialklasser og -skoler reguleres ad hoc efter en konkret administrativ og politisk vurdering.

I alle kommunerne er der tale om, at udgifterne til folkeskoleområdet med få undtagelser er rammestyrede. Der er samtidig mulighed for at overføre over- eller underskud mellem årene, og tillægsbevillinger er principielt ikke en mulighed. Der ses dog i kommunernes budgetopfølgings-sager enkelte eksempler på mindre budgetafvigelse. Disse omhandler fx mellemkommunale betalinger, dvs. betalinger, som i nogle kommuner ligger uden for det traditionelle, rammestyrede system.

Vurdering af praksis - regulering af den overordnede budgetramme

VIVE konstaterer, at der er forskelle mellem deltagerkommunernes praksis for demografiregulering af budgetrammerne til specialundervisning. VIVE har ikke ud fra kortlægningen mulighed for at vurdere, hvilke principper der bør anvendes, da der kan være lokale forhold i den enkelte kommune, der tilsiger et andet og mere "manuelt" reguleringsprincip end regulering for demografiske ændringer.

Da kommunerne anvender demografiregulering som generelt princip for regulering af det tekniske budget til Folkeskolen fra det ene budgetår til det andet, bør de efter VIVEs vurdering tages konkret stilling til, om og i givet fald på hvilket grundlag der skal ske en anden regulering for budgettet til specialundervisning end for budgettet til normalundervisning.

4 Visitation til specialundervisning

Det tredje fokusområde, som omhandler visitation til specialundervisning, kortlægges og analyseres i det følgende kapitel.

I forbindelse med visitationen til specialundervisning er det bl.a. relevant at kortlægge, hvilken rolle PPR (Pædagogisk Psykologisk Rådgivning) spiller i såvel visitationen som i processen, der leder op til visitationen. Det skyldes primært, at visitation til specialundervisning sker efter pædagogisk-psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene. Den pædagogisk-psykologiske vurdering (PPV) har til formål at belyse elevens kompetencer med henblik på at yde skolen, forældrene og eleven rådgivning om tilrettelæggelse og indhold af undervisningen, der kan tilgodese elevens særlige behov. Det er herefter skolelederen eller kommunalbestyrelsen, der ud fra en samlet vurdering træffer afgørelse om, hvorvidt eleven skal henvises til specialundervisning. Ud over den pædagogisk-psykologiske vurdering indgår også forældrenes ønsker og skolens kendskab til eleven.

Det fremgår af analysen "Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring" (Finansministeriet 2010), at kommunerne kun i begrænset omfang har overvejet, hvordan PPR bedst muligt kan understøtte inklusion og en effektiv ressourceanvendelse.

Mange kommuner har etableret et centralt visitationsudvalg, som visiterer til specialundervisning, uanset graden af decentralt finansieringsansvar på skolerne. Analysen "Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner" (Pedersen et al. 2016) peger på, at arbejdet i visitationsudvalgene er tilrettelagt meget forskelligt, fx i forhold til hyppigheden af visitationsmøder. I analysen gives et eksempel på en kommune, hvor man har ændret hyppigheden af visitationsmøder fra at være månedlige til årlige møder. Ved kun at visitere én gang årligt (med enkelte undtagelser) er det hensigten at "tvinge" skolerne til at gøre et nyt forsøg på at inkludere eleven frem for at vente på næste visitation.

I det følgende kortlægges og analyseres først PPR's rolle og opgaver i deltagerkommunerne, og derefter kortlægges og analyseres deltagerkommunernes visitationsudvalg i forhold til bl.a. medlemmer og mødehyppighed. Indledningsvis præsenteres analysens konklusioner.

4.1 Konklusioner

Analysens konklusioner vedrørende inspiration til videreudvikling af kommunernes visitation til specialundervisning fremgår af den følgende boks.

Boks 4.1 Konklusioner – visitation til specialundervisning

- **Udvikling af PPR's konsultative opgavevaretagelse**

Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan fortsætte med at udvikle PPR's konsultative opgavevaretagelse, idet prioriteringen af de konsultative opgaver vil understøtte en faglig strategi for udvikling af inkluderende læringsmiljøer og mindst indgribende indsats. Analysen peger endvidere på, at der med fordel kan opstilles krav til, hvornår og hvordan PPR skal inddrages, og at konsultative opgaver med fordel kan udvikles i forhold til alle niveauer. Dvs. at det er relevant at yde rådgivning til såvel skoleledelsen, klasse- eller årgangsteamet, enkeltundervisere og familien.

- **Visitationsudvalg tilpasset valg af finansieringsmodel og organisering**

Analysen peger på, at visitationsudvalget kan sammensættes på mange forskellige måder. Sammensætningen af visitationsudvalget kan med fordel sammentænkes med bl.a. den valgte finansieringsmodel og organiseringen af det tværsektorielle samarbejde.

- **Reducere antallet af ad hoc-visitationer**

Analysen peger endvidere på, at antallet af ad hoc-visitationer med fordel kan begrænses. Det vil alt andet lige give bedre styringsmuligheder, såfremt der kan visiteres, planlægges og prioriteres på fastlagte tidspunkter. Der vil imidlertid være tilfælde, hvor ad hoc-visitationer ikke må eller kan undgås (akutte visitationer), men analysen indikerer, at det vil være muligt i højere grad at implementere procedurer og rutiner, således at visitationerne samles på udvalgte tidspunkter.

4.2 PPR's rolle og opgaver

Det er ikke fastsat i folkeskoleloven, hvordan PPR skal organiseres i den enkelte kommune. Der er således mulighed for, at en kommune kan lade en anden kommune varetage den pædagogisk-psykologiske rådgivning. Ud over de opgaver, der er fastsat i folkeskolelovgivningen, er det kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om de konkrete arbejdsopgaver, der skal varetages af de medarbejdere, der udarbejder PPV'er. PPR's rolle og opgaver i deltagerkommunerne kortlægges og analyseres i det følgende afsnit.

4.2.1 Kortlægning af praksis – PPR's rolle og opgaver

I alle deltagerkommunerne har man haft fokus på at omlægge arbejdsopgaverne i PPR, således at PPR i højere grad skal arbejde med konsultative opgaver frem for udarbejdelse af Pædagogiske Psykologiske Vurderinger (PPV). Det har deltagerkommunerne haft fokus på, siden lovgrundlaget for specialundervisning blev ændret med virkning fraskoleåret 2012/2013.

Deltagerkommunerne har derfor også valgt at organisere PPR ud fra en distriktsorganisering, således at medarbejderne i PPR er tilknyttet konkrete skoledistrikter og skoler. PPR-psykologerne arbejder ofte på konkrete skoler på planlagte tidspunkter, som fx kan være, at PPR-psykologen er på skolen fast én dag om ugen. I Køge Kommune har man endvidere vedtaget at formalisere det konsultative arbejde på skolerne i ressourceteams. Ressourceteamsene er beskrevet i den følgende boks.

Boks 4.2 Ressourceteams på skolerne – eksempel fra Køge Kommune

Der er et ressourcesteam på alle de almindelige skoler i Køge Kommune. Ressourceteamet består af interne rådgivere, som er ansat på den almindelige skole samt to eksterne rådgivere, som er henholdsvis en PPR-psykolog og en forebyggende socialrådgiver.

Ressourceteamet skal især sparre med og rådgive skolens ledelse om enkelte elevgrupper, konkrete elever, iværksættelse af forløb og tiltag på skolen, anmodninger om PPVér, visitationsansøgninger mv. Ressourceteamet kan også i lighed med andre ressourcemedarbejdere sparre med og rådgive klasseteamet omkring konkrete elever og deltage i netværksmøder med klasseteam og forældre. Ressourceteamet afholder møde med skolelederen hver anden uge, hvor der fx drøftes imødekomme af konkrete elevers støttebehov i den almindelige undervisning, opfølgning og evaluering af konkrete indsatser samt det inkluderende læringsmiljø generelt.

Ressourceteamets opgaver er struktureret omkring tre prototyper af møder, som er beskrevet nedenfor. Den pædagogiske handleplan skabes, evalueres og justeres gennem en mødeprocesplan, der består af de tre prototyper af møder.

Tre prototyper af møder

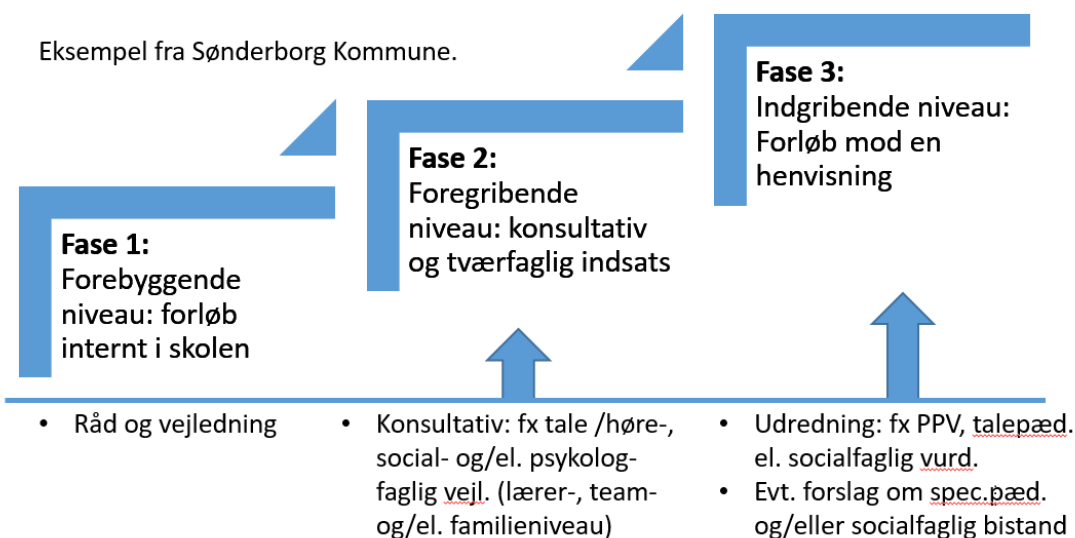
Sparringsmødet	Sparringsmødet er et møde mellem medlemmer af ressourceteamet og klasseteamet. Sparringsmødet er et rum for refleksion for de professionelle aktører og foregår som regel som en proces over tid. Det optræder ofte under navne som "rådgivning", "vejledning", "supervision", "sparring", "observation" m.fl. Hovedfokus for refleksionen er teamets konkrete fortællinger om deres praksis indenfor de tre kernekompetencer.
Ressourceteammødet	Ressourceteammødet er et møde mellem medlemmer af ressourceteamet og skoleledelsen. Formålet med dette møde er at koordinere de inkluderende indsatser i processer over tid. Opfølgende og evaluering af indsatser samordnes på ressourceteammødet. Mødeinterval er hver anden uge på skoleområdet.
Netværksmødet	Netværksmødet er et møde mellem aktører fra klasseteam, ressourceteam, skoleledelse og medlemmer af konteksten udenfor skolen, hvoraf forældrene er de væsentligste. Netværksmødets hovedopgave er at fastsætte, justere og evaluere en samlet handleplan. Netværksmødet bør ikke navngives som "bekymringsmøde" eller "statusmøde", da disse er ofte er tilbageskudende og potentielt frustrationsfortællende.

Nogle af deltagerkommunerne har derudover arbejdet med at strukturere PPR's opgaver og herunder det konsultative arbejde. I den følgende boks gives et eksempel på dette fra Sønderborg Kommune.

Boks 4.3 PPR's opgaver – eksempel fra Sønderborg Kommune

I Sønderborg Kommune er PPR-funktionens arbejdsopgaver og visitationsprocessen for specialundervisning og de specialpædagogiske tilbud beskrevet i "Samarbejdshåndbogen for medarbejdere i Børn & Uddannelse", som er en vejledning i arbejdet med børn med specialpædagogiske behov.

Udgangspunktet for det tværfaglige forebyggende og konsultative samarbejde mellem PPR og skolerne er Børneparaplyen, som er en arbejdsstrategi for alle i Sønderborg Kommune, der i deres daglige arbejde er sammen med børn, unge og deres familier. Børneparaplyen opererer med indsatser på tre niveauer: Fase 1: Forebyggende niveau – indsats på institutions- og skoleniveau; Fase 2: Foregribende niveau – den konsultative tværfaglige indsats; Fase 3.: Indgribende niveau – henvisning til vurdering i Børn og Familie. Faserne og PPR's indsatser på skoleområdet kan illustreres som følger, hvoraf det fremgår, at PPR's opgaver er centreret omkring: råd og vejledning, konsultative opgaver samt udredninger:



Det fremgår endvidere af interviewene, at PPR arbejder med forskellige niveauer i det konsultative arbejde, og der kan på baggrund af interviewene sondres mellem følgende niveauer:

- Skolelederniveau
- Lærerniveau
- Årgangs-/klasseteamniveau
- Familieniveau.

I alle deltagerkommunerne arbejder PPR konsultativ i forhold til enkelte undervisere -, lærer/pædagogteamet og familien. Det er derimod forskelligt, hvordan PPR i deltagerkommunerne arbejder med skolelederniveauet. I nogle af deltagerkommunerne har PPR således ikke en direkte rolle i forhold til at rådgive skolelederne i forhold til skoleplanlægning af den inkluderende skole, mens der i fx Køge Kommune er vedtaget en model med ressourceteamsmøder hver anden uge, som er beskrevet ovenfor, og Gribskov Kommune har FKI – Forebyggende Konsultativ Indsats, som indebærer en

fast struktur for ledelsessparring hver 14. dag i forløbet hen mod en eventuel henvisning. På disse møder kan der fx drøftes imødekommelse af konkrete elevers støttebehov i den almindelige undervisning, opfølgning og evaluering af konkrete indsatser i relation til de konkrete elever samt det inkluderende læringsmiljø generelt. I en anden af deltagerkommunerne giver PPR-psykologerne konkrete eksempler på, hvordan de har rådgivet de enkelte skoleledere, fx i forhold til skemaplanlægningen i indskoling, således at fx matematik lægges på samme tidspunkt i alle klasser på årgangen, hvilket gør at fx holddeling bedre kan imødekommes på en ressourceeffektiv måde. Et andet eksempel på PPR's rådgivning til skoleledelsen omhandler anvendelsen af "læringsrum", hvor enkelte elever kan komme og modtage et intensivt kursus i et afgrænset timetal i en periode.

Der gives generelt i interviewene udtryk for, at man fortsat arbejder på at finde den helt rigtige model for omlægningen af PPR's indsats fra udarbejdelse af PPV til konsultative opgaver. I nogle af interviewene gives der udtryk for, at implementeringen er meget personafhængig, og at de forskellige faglige baggrunde og tilgange hos medarbejderne i PPR kan betyde, at der ikke nødvendigvis er en helt ens linje i arbejdet med skolerne i forhold til omfang eller indhold. "Serviceniveauet" i det konsultative arbejde kan således variere ikke kun fra distrikt til distrikt og skole til skole, men også mellem PPR-medarbejderne.

4.2.2 Vurdering af praksis – PPR's rolle og opgaver

Deltagerkommunernes omlægning af PPR's opgaver fra udarbejdelse af PPV'er til i højere grad også at udføre konsultative opgaver er i tråd med intentionerne bag ændringen af lovgrundlaget for specialundervisningen, hvor der ikke skal udarbejdes PPV i forhold til støtte i den almindelige undervisning i mindre end ni timer. Det er ligeledes helt i tråd med deltagerkommunernes faglige strategier, idet deltagerkommunerne ønsker at fremme inklusionen af elever med støttebehov i den almindelige undervisning. Fokus på den konsultative opgavevaretagelse i PPR vil alt andet lige kunne bidrage til at fremme inkluderende læringsmiljøer. Det er således VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan fortsætte med at fokusere på og udvikle den konsultative opgavevaretagelse i PPR.

For at understøtte sammenhængen i den kommunale styringskæde og koblingen mellem kommunernes overordnede mål og praksis i de udførende led er det endvidere VIVEs vurdering, at det i arbejdet med at videreudvikle den konsultative opgavevaretagelse i PPR er relevant for kommunerne at opstille nogle rammer og retningslinjer for, hvornår og i hvilket omfang PPR skal inddrages, og at der fokuseres på at afgrænse, definere og konkretisere indholdet af de konsultative opgaver. Dette med henblik på at sikre et ensartet "serviceniveau" og en ens linje i rådgivningen af skolerne, men også i forhold til at få afklaret, hvilke organisatoriske niveauer rådgivningen skal rettes mod. I forhold til sidstnævnte er det VIVEs vurdering, at det er relevant, at de konsultative opgaver retter sig mod såvel skoleledelse, klasse- eller årgangsteams, enkeltundervisere og familien – også med henblik på at sikre sammenhæng i den samlede indsats.

4.3 Kommunernes visitationsudvalg

I det følgende ses på deltagerkommunernes visitationsudvalg, herunder visitationsudvalgets medlemmer, mødekadence og indstillingerne til udvalget.

4.3.1 Kortlægning af praksis – kommunernes visitationsudvalg

Visitationsudvalgets medlemmer

Alle deltagerkommunerne har et visitationsudvalg. I de fleste af deltagerkommunerne er skolechefen og lederen af PPR medlem af visitationsudvalget, og enten skolechefen eller lederen af PPR er formand for udvalget. Der er imidlertid flere forskelle mellem deltagerkommunernes sammensætning af visitationsudvalget. Medlemmerne af deltagerkommunernes visitationsudvalg fremgår af Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Medlemmer af deltagerkommunernes visitationsudvalg

	Gribskov	Køge ²⁾	Guldborgsund	Sønderborg	Varde	Skive
Skolechef	X		X	X	X	X
Leder af PPR	X	X		X	X	X
Familiechef	X				X	X
Faglige konsulenter		X	X ³⁾		X	
Økonomikonsulent				4)		X ⁶⁾
Skoleleder specialtilbud	X ¹⁾	X				
Skoleledere alm. Skoler	X ¹⁾		X		X ⁵⁾	
Daginstitutionsledere			X ⁷⁾			
Øvrige (ad hoc)	X				X	

Note: ¹⁾ Alle skoleledere af de almindelige skoler og af specialundervisningstilbud er medlem af visitationsudvalget.
²⁾ Det siddende visitationsudvalg beskrives i tabellen. Køge Kommune har også et "stående visitationsudvalg", som mødes ugentligt, og hvor medlemmerne er afdelingsleder PPR og to konsulenter fra henholdsvis dagtilbuds- og skoleområdet.
³⁾ Der indgår både faglige pædagogiske konsulenter og en administrativ konsulent.
⁴⁾ Økonomikonsulenten inddrages, men er ikke medlem af visitationsudvalget.
⁵⁾ En repræsentant fra skolelederne af de almindelige skoler.
⁶⁾ Økonomikonsulenten, en administrativ medarbejder for befordringsområdet og en administrativ medarbejder fra PPR.
⁷⁾ Visitationsudvalget i Guldborgsund Kommune visiterer både til særlige dagtilbud og særlige skoletilbud.

Der er forskelle mellem deltagerkommunernes visitationsudvalg i forhold til antallet af medlemmer. Nogle af deltagerkommunerne har valgt et relativt snævert sammensat visitationsudvalg, hvorimod andre har valgt at sammensætte et visitationsudvalg med relativt mange medlemmer. I fx Køge Kommune består visitationsudvalget af afdelingslederen for PPR, den pædagogiske konsulent på skoleområdet og skoleledere med driftsansvar for specialklasser og specialskole, som er relevant for sagen – dvs. et udvalg på omkring tre til fire medlemmer. I Guldborgsund Kommune består visitationsudvalget derimod af omkring 11 medlemmer, som er centerchefen for Børn og Læring, en administrativ medarbejder, tre pædagogiske konsulenter, to skoleledere, en dagtilbudsleder, en psykolog fra PPR, en talekonsulent fra PPR og en pædagogisk konsulent fra PPR.

Der er også forskel mellem deltagerkommunerne i forhold til, om (udvalgte) skoleledere af de almindelige skoler er medlem af udvalget. Fx er alle skolelederne af de almindelige skoler i Gribskov Kommune medlemmer af visitationsudvalget, hvorimod der ikke indgår skoleledere fra de almindelige skoler i visitationsudvalget i Sønderborg og Skive Kommuner

I to af kommunerne deltager skoleledere af specialtilbud også i visitationsudvalget. Det har ifølge deltagerkommunerne den fordel, at lederne af specialtilbuddene sidder med specialviden på området og ikke mindst viden om deres tilbud i forhold til medarbejdernes kompetencer og børnegruppen som helhed. Nogle deltagerkommuner vurderer, at det også kan være en ulempe, og enkelte har således haft dårlige erfaringer hermed, fordi de pågældende ledere ofte ikke synes, børn med tungere problemstillinger kunne passe ind i deres tilbud. Det handler således meget om den konkrete samarbejdskultur, hvorvidt det opleves som en fordel eller ulempe.

Derudover er der forskel på, om der deltager repræsentanter fra det specialiserede børne- og ungeområde i visitationsudvalget. Familiechefen deltager i visitationsudvalget i Gribskov, Varde og Skive Kommune, hvorimod Familiechefen ikke er medlem af visitationsudvalget i de andre kommuner. I den forbindelse skal det påpeges, at deltagerkommunernes samlede visitationsstruktur godt kan indeholde en koordinering med det specialiserede børne- og familieområdet, selvom Familiechefen ikke er medlem af visitationsudvalget for specialundervisning på skoleområdet. I Køge Kommune sker koordineringen fx ved, at lederne af PPR er medlem af både et visitationsudvalg for skoleområdet⁷, nul-seks-års området og familieområdet med henblik på at sikre koordinering på tværs af visitationsudvalgene.

Det er kun i én af deltagerkommunerne, at økonomikonsulenten deltager i visitationsudvalget. I den forbindelse skal det påpeges, at nogle af de faglige konsulenter på området også har en økonomistyringsrolle, samt at økonomikonsulenterne inddrages i forbindelse med sagsbehandlingen og indstillingen til visitationsudvalget.

Der er ingen generelle sammenfald mellem forskelle i sammensætningen af visitationsudvalget og forskelle i valg af økonomistyringsmodel. Der er dog et vist sammenfald på udvalgte områder. Der er fx ingen skoleledere for de almindelige skoler med i visitationsudvalget i de to deltagerkommuner (Køge og Skive Kommuner), hvor man ikke har en decentral finansieringsmodel. Det er der derimod i de kommuner, hvor man har en decentral finansieringsmodel, på nær i Sønderborg Kommune. Et andet eksempel er Gribskov Kommune, hvor man har en decentral finansieringsmodel, hvor de almindelige skoler skal finansiere alle udgifterne til elever i specialundervisningstilbud. I Gribskov Kommune deltager alle skolelederne for de almindelige skoler i visitationsudvalget, hvilket ikke er tilfældet i nogen af de andre deltagerkommuner.

Visitationsudvalgets mødekadence

Visitationsudvalgenes mødekadence i deltagerkommunerne er relativt ensartet, med et til to årligt planlagte møder med henblik på nyvisiteringer og revisiteringer. I Varde og Guldborgsund Kommuner mødes visitationsudvalget oftere. I Guldborgsund Kommune mødes visitationsudvalget som udgangspunkt hver 4. uge og visiterer både til særlige dagtilbud, særlige skoletilbud og akutte henvendelser.

Tabel 4.2 Mødekadence – deltagerkommunernes visitationsudvalg

Deltagerkommune	Fast mødekadence	Ad hoc-visitations
Gribskov	2 gange årligt	Løbende visitation
Køge	1 gang årligt ¹⁾	Løbende visitation ²⁾
Guldborgsund	Hver måned	Hver måned
Sønderborg	1 gang årligt	Løbende visitation
Varde	2 gange årligt og 4 revisitationsmøder	Løbende visitation
Skive	1 gang årligt	Løbende visitation

Note: ¹⁾ Siddende visitationsudvalg, hvor medlemmerne er afdelingsleder for PPR. Konsulent skoleområdet og skoleledere med driftsansvar for specialklasser og specialskole.

²⁾ Stående visitationsudvalg (tirsdagsmøder), hvor medlemmerne er afdelingsleder PPR, konsulenter på dagtilbuds- og skoleområdet.

I alle deltagerkommunerne foretages der løbende visitationer til specialundervisning, fx akutte visitationer på grund af tilflyttere, elever fra private skoler, inklusionstilbud i den almindelige skole, som alligevel ikke lykkes, mv. I Køge Kommune foretages den løbende visitation af et stående visitati-

⁷ Der er i praksis fire (siddende) visitationsudvalg på skoleområdet i Køge Kommune, som er et udvalg vedrørende henholdsvis generel indlæring, tale-læse-stave, socio-emotionelle og udviklingsforstyrrelser. I alle udvalgene deltager PPR-leder og konsulent på skoleområdet samt skolelederen af det relevante specialundervisningstilbud. Skolelederen af specialundervisningstilbudet varierer således mellem udvalgene.

onsudvalg, som mødes ugentligt og består af PPR-leder og to pædagogiske konsulenter fra henholdsvis dagtilbuds- og skoleområdet. I de øvrige deltagerkommuner er det visitationsudvalget, som fortager de løbende visitationer.

Det fremgår af interviewene og de forskellige workshops, at alle deltagerkommuner oplever, at der kommer flere og flere løbende visitationer. Der er ingen af deltagerkommunerne, der har opgjort omfanget og udviklingen i årlige og løbende visitationer, men det er klart deltagerkommunernes vurdering, at der kommer flere løbende visitationer.

Ud fra en økonomisk betragtning vurderer de fleste af deltagerkommunerne, at det giver en økonomisk styringsudfordring, at antallet af løbende visitationer stiger. Det er vanskeligt at planlægge skoleåret og en effektiv anvendelse af ressourcerne, når der sker flere og flere ændringer i løbet af året. Ændringer, hvor den enkelte enhedspris kan være relativt højt, og hvor indstillingerne til specialundervisning kan fremkomme relativt uventet. Der er enkelte, som vurderer, at det – også fra et økonomisk perspektiv – er nødvendigt og hensigtsmæssigt med løbende visitationer. Det er begrundet med, at, når skolelederne skal prøve alt for at inkludere eleverne i den almindelige undervisning, så skal der også være mulighed for hurtigt at tage hånd om problematikken, såfremt det ikke lykkes. Hvis ikke der er mulighed for løbende visitation, er der således risiko for, at skolelederne afstår fra at forsøge nye tiltag for at beholde eleven på skolen af frygt for, at eleven ikke kan komme videre, hvis forsøget mislykkes.

Ud fra en faglig betragtning gives der i interviewene udtryk for forskellige faglige vurderinger af de løbende visiteringer. En skoleleder af et specialtilbud, som ser de løbende visiteringer som en udfordring, udtaler fx: *"Der kommer for ofte nye børn. Det er en drøftelse, vi ofte har i gruppen ... Vi danner klasser, men de bliver suppleret hurtigt efter årets start. Børnene har brug for struktur og stabilitet"*. En pædagogisk konsulent, som ikke ser en udfordring ved de løbende visitationer, udtaler derimod: *"Det er en del af livets vilkår, at der sker nogle ændringer. De [specialpædagogiske tilbud] bruger det pædagogisk; lærer eleverne, at livet ikke er fulkommen forudsigeligt. Så på den måde er det faktisk ikke noget problem"*. Ligeledes taler en skoleleder for en almindelig skole for hyppige visitationer: *"Det kan udgøre et ret stort problem for os og pres for personalet, at der kun er visitation to gange om året, når man kan få nye børn ind"*.

En af deltagerkommunerne er begyndt at arbejde med, at der visiteres løbende, men at der er optag af elever i specialtilbuddene med faste mellemrum. Dermed får eleverne afklaring på deres situation, samtidigt med at specialtilbuddene har bestemte tidspunkter, hvor de skal tage imod nye elever.

Indstillingerne til visitationsudvalget

Der er i alle deltagerkommunerne krav om, at alt andet skal være afprøvet, før en elev indstilles til specialundervisning, hvilket bl.a. betyder, at der skal være gjort forsøg på at integrere eleven i den almindelige undervisning. Det er ikke muligt inden for rammerne af denne analyse at vurdere, hvilke reelle praksisforskelle der er mellem deltagerkommunernes i forhold til fx, hvor meget og hvad der skal være afprøvet, før en elev kan indstilles til specialundervisning.

Der er i deltagerkommunerne generelt krav om, at indstillingerne til visitationsudvalget skal indeholde en beskrivelse af elevens problematikker, en beskrivelse af hidtidige indsatser og effekterne heraf samt PPV og eventuelt andre test.

Der er imidlertid også forskelle mellem deltagerkommunerne. I nogle deltagerkommuner er det fx et krav til PPR, at de i PPV'en beskriver konkrete forslag til hvilke tiltag, fx konkrete specialundervis-

ningstilbud, der kan imødekomme elevens behov. Det er der derimod ikke krav om i andre af deltagerkommunerne. I disse deltagerkommuner forventes det, at PPR i PPV'en beskriver elevens støt-tebehov, uden at der fremgår forslag til fx et konkret specialundervisningstilbud.

Der er endvidere forskel mellem deltagerkommunerne i forhold til, om skolelederen, som indstiller eleven til specialundervisning, indstiller konkrete forslag til specialundervisningstilbud til visitationsudvalget eller ej. I nogle deltagerkommuner skal skolelederen indstille konkrete forslag til specialundervisningstilbud, som kan imødekomme elevens behov. I andre kommuner indstiller skolelederen til specialundervisning, men ikke til et konkret tilbud, da det er visitationsudvalget, som tager stilling til, hvilket konkret specialundervisningstilbud der kan imødekomme elevens behov. Det er også visitationsudvalget, som har dialogen med forældrene for at sikre, at de er klar over processen og de mulige udfald. Dertil kommer andre eksempler på forskelle. Fx er der i Sønderborg Kommune krav om, at indstillingen til visitationsudvalget om specialundervisning skal indeholde en alternativ plan for inklusion i den almindelige undervisning, og at forældrene skal være orienteret om den alternative plan og om, at det kan blive udfaldet af visitationen.

Det er indtrykket fra interviewene, at langt de fleste indstillinger til visitationsudvalget imødekommes af visitationsudvalget. Det fremgår af interviewene, at det kun er et fåtal af indstillingerne, der ikke imødekommes. I en af deltagerkommunerne er der krav om, at, såfremt visitationsudvalget ikke imødekommer en indstilling til segregeret specialundervisning, skal afvisningen følges af en plan for, hvordan eleven kan inkluderes i den almindelige undervisning.

Det er endvidere indtrykket fra de fleste af interviewene, at der i udbredt grad revisiteres til de segregerede specialundervisningstilbud, som eleverne allerede er i. Det fremgår af interviewene, at det er meget få elever, som allerede er visiteret til segregeret specialundervisning, som fx revisiteres til undervisning i den almindelige undervisning med støtte.

4.3.2 Vurdering af praksis – kommunernes visitationsudvalg

Analysen peger på, at visitationsudvalget kan sammensættes på mange forskellige måder. Det er VIVEs vurdering, at der på baggrund af analysen ikke kan peges på én sammensætning af et visitationsudvalg, som hensigtsmæssigt kan anvendes i alle kommuner. Visitationsudvalgets sammensætning skal ses sammen med den lokale kontekst, herunder blandt andet sammenhæng med valget og indholdet af kommunens decentrale eller centrale finansieringsmodel. Det kan desuden overvejes om en visitationsstruktur, hvor der tænkes på tværs af dagtilbuds- og familieområdet, kan være med til at understøtte et tværsektorielt samarbejde, jf. afsnittet om faglig strategi.

Kommunerne kan med fordel overveje, hvordan man får følgende kompetencer repræsenteret, enten i selve visitationsudvalget eller i sagsbehandlingen og samsfremstillingen til udvalget: den faglige vurdering af den enkelte elevs behov, serviceniveauet på tværs af skolerne i kommunen, tværgående koordineringsbehov med fx det specialiserede børne- og ungeområde, og viden om økonomi.

Det er VIVEs vurdering, at ad hoc-visitationer med fordel kan begrænses. Det vil alt andet lige give bedre styringsmuligheder, såfremt der kan visiteres, planlægges og prioriteres på fastlagte tidspunkter. Det vil naturligvis ikke være muligt at undgå alle akutte visitationer, pga. fx tilflyttere og elever, der kommer fra en privatskole. Endvidere må visitationsudvalget ikke udskyde behandlingen af en indstilling til specialundervisning med begrundelsen, at visitationsudvalget fx kun mødes årligt⁸. Det

⁸ Det skal bemærkes, at der hverken i folkeskolelovgivningen eller i forvaltningsloven er fastsat regler om kommunernes sagsbehandlingstid i forbindelse med visitation af elever til specialundervisning. Det følger dog af god forvaltningsskik, at sager inden for den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid. Sager om længden af sagsbehandlingstiden kan indbringes for Klagenævnet for specialundervisning eller Folketingets Ombudsmand.

vil imidlertid være muligt at implementere og håndhæve procedurer og rutiner, således at visitationerne i højere grad samles. Der gives i flere af interviewene udtryk for, at det først er i de senere år, at man har set et øget antal af ad hoc-visitationer. Der gives også i flere af interviewene udtryk for, at man godt kan stramme op på procedurer og rutiner inden for lovgivningens rammer, således at omfanget af ad hoc-visitationer kan reduceres. Det vil ligeledes være muligt at øge forudsigeligheden i forhold til kendte elever, som er inkluderet i den almindelige undervisning, såfremt kommunerne i højere grad får et overblik over eleverne i gråzonen. Den foreslåede styringsinformation er yderligere beskrevet i kapitel 5

Kommunerne kan endvidere overveje, om man skal optage elever i specialundervisningstilbuddene løbende eller på planlagte tidspunkter i løbet af skoleåret. Det vil give specialundervisningstilbuddene et bedre styringsgrundlag for skolen, og de elever, som allerede går i specialtilbuddet, vil kun skulle forholde sig til nye elever på planlagte tidspunkter, i stedet for at der ad hoc kommer nye elever.

Kommunerne kan med fordel tage stilling til, om henholdsvis PPR og/eller skolelederne af de almindelige skoler skal indstille konkrete forslag til specialundervisningstilbud til visitationsudvalget. Det vil i udbredt grad afhænge af den lokale kontekst, herunder især valget og indholdet af finansieringsmodellen. Det er VIVEs generelle vurdering, at det kan være uhensigtsmæssigt, at lade PPR og skolelederne pege på konkrete forslag til specialundervisningstilbud i sagsfremstillingen, da de ikke har beslutningskompetencen omkring, hvilket tilbud der visiteres til. Hvis skolelederen eller PPR peger på konkrete forslag, risikeres det, at forældrene til eleven forventer en henvisning til ét bestemt fagligt tilbud og kun betragter dette tilbud som den bedste mulighed, hvilket ikke nødvendigvis bliver udfaldet af visitationsudvalgets afgørelse, hvis de har en anden faglig vurdering. Det er visitationsudvalget, som skal træffe den beslutning, hvorimod PPR og skolelederne skal udarbejde beslutningsgrundlaget.

5 Styringsinformation

I det følgende kapitel kortlægges og analyseres det fjerde og sidste fokusområde for analysen, som omhandler deltagerkommunernes styringsinformation.

Det fremgår af "*Mere inklusion med bedre styring. Vejledning til styring af specialundervisningsområdet mod mere inklusion*" (Kommunernes Landsforening 2011), at det ikke er alle kommuner, der har overblik over specialundervisningsområdet. Et samlet overblik over specialundervisningsområdet omfatter, jf. publikationen, både antallet af elever i specialtilbud, samlede udgifter pr. plads inklusive udgifter til fx transport samt varigheden af de enkelte tilbud. Et samlet overblik over specialundervisningsområdet vil være en nødvendig forudsætning for den økonomiske styring af området.

I dette kapitel ses der derfor på den styringsinformation, som kommunerne anvender i deres økonomistyring på specialundervisningsområdet, og som giver et samlet overblik over specialundervisningen i kommunen. "Styringsinformation" dækker i denne sammenhæng over information om de økonomiske ressourcer, der anvendes i specialundervisningen (fx budgettet og regnskabet), information af administrativ karakter (fx visitationsoplysninger) og information om faglige indsatser og resultater (fx antal elever i forskellige typer tilbud og information om, hvordan elever klarer sig til fx afgangsprøver). Der ses både på styringsinformation om faktiske forhold, såsom antal visiterede elever, og information, der sammenligner enheder med hinanden, såsom benchmarking de enkelte skoledistrikter imellem⁹, under hensyntagen til de forskellige socioøkonomiske forhold blandt eleverne.

5.1 Konklusioner

Analysens konklusioner vedrørende inspiration til videreudvikling af kommunernes nuværende styringsinformation fremgår af den følgende boks.

Boks 5.1 Konklusioner – Styringsinformation, budgettering og budgetopfølgning

▪ **Et samlet overblik over kommunens specialundervisning**

Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan samle den nuværende information om indsatser og udgifter til et samlet overblik over specialundervisningen på tværs af indsatstyper. Det gælder fx information i form af visitationsoplysninger hos PPR, budgettodelingsmodeller i forvaltningen og i styringsark for mellemkommunale betalinger vedrørende specialundervisning.

Specialundervisning er kendetegnet ved, at de enkelte indsatser har væsentlige enhedsudgifter. Samtidig har behovet for specialundervisning væsentligt forskellige årsager, og indsatserne har forskellig karakter, hvorfor den faglige kompleksitet er høj. Behovet for et samlet overblik kan derfor begrundes med, at det er væsentligt for styringen af såvel økonomi som faglighed at opstille forudsætninger for indsatsen i form af aktiviteter og gennemsnitlige enhedsudgifter, gerne fordelt på målgrupper og indsatstyper. Sådanne forudsætninger giver mulighed for at foretage en samlet budgetopfølgning for specialundervisningen og justere indsatser i det enkelte budgetår med henblik på, at den samlede ressourceanvendelse og den faglige indsats følger en fælles retning i hele kommunen.

⁹ Se fx "*Mere inklusion med bedre styring. Vejledning til styring af specialundervisningsområdet med mere inklusion*" (KL 2011).

- **Overblik over elever i gråzonen mellem almindelig undervisning og specialundervisning**

Analysen peger på et behov for at skabe et samlet overblik over den del af de decentrale indsatser, hvor eleverne modtager en væsentlig støtte i op til ni timer ugentligt, eller kan have høj sandsynlighed for i fremtiden at skulle henvises til specialundervisning. Behovet understøttes af, at der inden for den almindelige undervisning kan igangsættes indsatser af en relativt væsentlig økonomisk tyngde og faglig kompleksitet. Hensigten med et samlet overblik er, at kommunen får mulighed for at sikre styrket faglighed og bedre samlet ressourceanvendelse på tværs af kommunens skoler. Derudover kan styringsinformation om indsatser i gråzonen mellem almindelig undervisning og specialundervisning give et samlet overblik over elever, der kan have stor sandsynlighed for i fremtiden at skulle henvises til specialundervisning. En sådan styringsinformation kan være medvirkende til, at man på et tidligt tidspunkt kan forudse et fremtidigt specialundervisningsbehov og dermed forbedre økonomistyringen for specialundervisningsområdet samlet set.

- **Udvikling af anden styringsinformation og intern benchmarking**

Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan anvende allerede tilgængelige data, fx vedr. visitation, til systematisk rapportering af styringsinformation om fx udviklingen i forskellige målgruppers henvisning til forskellige typer af specialundervisning.

Analysen peger endvidere på, at kommunerne med fordel kan øge anvendelsen af intern benchmarking mellem kommunernes skoler med henblik på at styrke den gensidige læring af skolernes individuelle praksis. Intern benchmarking vil kunne foretages med baggrund i data fra et samlet overblik over kommunens specialundervisning. Den interne benchmarking vil få en styrket værdi, hvis den udføres på baggrund af analyser af de enkelte skolars henvisningsbehov på grund af elevernes socioøkonomiske forhold.

5.2 Styringsforudsætninger og budgetopfølgning

I dette afsnit ses der på, hvilke styringsforudsætninger kommunerne anvender for budgettet til specialundervisning. Forudsætninger for et budget anvendes traditionelt som grundlag for styring af de ressourcer, der anvendes i løbet af budgetåret. Der kan typisk være tale om forudsætninger om gennemsnitlige enhedsudgifter samt mængden af indsatser, ofte opdelt på forskellige typer og målgrupper. Det vil sige "pris gange mængde-forudsætninger" for hele budgettet.

Styringsforudsætninger giver i den løbende økonomistyring forvaltningen et grundlag for at foretage en detaljeret økonomiopfølgning. Fx kan man ved tegn på, at budgettet som helhed skrider, se i hvilket omfang, det er forventede afvigelser i forudsætningerne om priser eller mængder, der er årsag til skredet.

Styringsforudsætninger kan både fremgå direkte af budgetbemærkningerne og af fx forvaltningens dokumenter og styringsregneark.

I kortlægningen af kommunernes praksis ses der efter styringsinformation, som i sin karakter kan anvendes som forudsætninger for økonomistyringen. Det betyder, at både styringsinformation, som kommunerne på traditionel vis har udarbejdet som budgetforudsætninger, dvs. grundlag for den løbende økonomistyring, og styringsinformation, som er udarbejdet til anden brug, men i sin karakter kan anvendes som grundlag for den løbende økonomistyring, vil blive kortlagt.

5.2.1 Kortlægning af praksis – styringsforudsætninger og budgetopfølgning

Styringsforudsætninger

I Tabel 5.1 nedenfor vises en oversigt over, hvilken styringsinformation med karakter af styringsforudsætninger der findes i de seks kommuner.

Tabel 5.1 Oversigt over kommunernes budgetforudsætninger og styringsinformation, opdelt på typer af specialundervisning

	Gribskov	Køge	Guldborgsund	Sønderborg	Varde	Skive
Forudsætninger, der fremgår af budgetbemærkninger		X			X	X
Støtte <ni t. i alm. klasser		X	X	X	X	X
Specialundervisning >ni timer i alm. klasse	X	X		X	X	X
Specialklasser	X	X	X	X	X	X
Specialskoler (kommunens egne)		X		X		X
Mellemkommunale betalinger mv. vedr. specialundervisning	X	X	X	X	X	X

Anm.: Grå felter markerer, at VIVE ikke har haft adgang til at afdække forholdene, eller at kommunen ikke anvender den konkrete type af specialundervisning.

Note: Mellemkommunale betalinger mv. vedr. specialundervisning omfatter betalinger til og fra kommuner, betalinger til regionale specialskoler og betalinger til private skoler vedr. specialundervisning.

Kilde: Kommunernes dokumenter samt oplysninger fra kommunerne indsamlet i interview.

Tabellen viser i første række, hvilke kommuner der i det trykte budget medtager styringsforudsætninger for specialundervisningsbudgettet. I de efterfølgende fire rækker i tabellen vises, hvilke kommuner der i administrative dokumenter eller regneark mv. har central styringsinformation om forskellige typer af specialundervisning og støtte under ni timer i den almindelige undervisning, som kan have karakter af styringsforudsætninger. I sidste række i tabellen vises særskilt, om kommunerne har styringsforudsætninger vedrørende specialundervisning af elever, som undervises i andre kommuner, eller hvor kommunen underviser andre kommuners elever.

Tre af de seks kommuner oplyser i budgetdokumentet om styringsforudsætninger for specialundervisning. Kommunerne oplyser til VIVE, at forudsætningerne for anvendelsen af budgettet ikke er bindende, og der er derfor tale om budgetforudsætninger af informativ karakter.

Der er forskel på, hvilke konkrete styringsforudsætninger de tre kommuner oplyser i budgetdokumentet. En af kommunerne, Varde, oplyser antal elever i specialklasser. I Skive Kommunes budget oplyses udgiften pr. elev i specialklasser samt størrelsen af de centrale puljer til finansieringen af

skolernes specialundervisning af enkeltintegrerede elever mv. I Køge Kommune oplyser man antallet af elever i specialklasser og antallet af specialklasser i kommunen samt gennemsnitspriser for elever i specialskoler og den gennemsnitlige udgift pr. elev til befordring i forbindelse med undervisning på henholdsvis specialskoler og i specialklasser.

Ser man på det, man kan kalde "administrative styringsforudsætninger", altså styringsforudsætninger, som udarbejdes og anvendes af forvaltningen for at holde overblik over ressourcetildeling og/eller ressourceanvendelsen til specialundervisning, er billedet mere ensartet på tværs af kommunerne.

Her er der i kommunerne generelt information til stede om, hvor mange elever der forventes at skulle modtage specialundervisning i budgetåret, enten som støtte over ni timer ugentligt i den almene undervisning, i specialklasser eller i specialskoler. For de kommuner, hvor budgettet til befordring bevillingsmæssigt hører sammen med specialundervisningen, vil der som regel også være tilgængelig information om individuel befordring i forbindelse med specialundervisning. Et samlet overblik er i flere af kommunerne til stede, når man samler oplysninger fra forskellige kilder. Der kan være tale om, at man har forudsætninger i ét styringsark for specialskoler, ét for specialklasser og ét for alle typer af mellemkommunale betalinger.

For budgetmidler til støtte under ni timer ugentligt, ofte omtalt som "inklusionsmidler", ligger kompetencen til at anvende ressourcer i alle seks kommuner hos skolelederne. Forvaltningen har derfor ikke et overblik over den planlagte ressourceanvendelse til støtte under ni timer ugentligt. De skoleledere, der er blevet interviewet, oplyser generelt, at de varetager tildelingen af budgetressourcer til "inklusion" i sammenhæng med skolens øvrige planlægningsarbejde forud for skoleårets start. Det handler i vidt omfang om skemalægning, hvor lærer- eller pædagogtimer er den væsentligste faktor. Nogle af skolelederne oplyser, at det er vanskeligt at adskille "inklusion" fra den øvrige undervisning rent økonomisk, idet en del af indsatsen ikke entydigt kan henføres til enkeltelever. Det gælder fx tolærerordninger i visse klasser, hvor den faktor, der udløser en sådan ordning, ikke altid er en konkret elev, og hvor den ekstra lærer heller ikke udelukkende kan siges at beskæftige sig med "inklusion", men også i høj grad forestår almindelig undervisning.

Der er dog eksempler på, at skoleledere lokalt fører et registreringsark over elever, der har et ekstra behov, som skal løses for inklusionsmidler. Disse registreringsark udarbejdes lokalt og indeholder oplysninger om eleverne, og hvilken indsats de får. Efter det oplyste deles disse oplysninger ikke med forvaltningen.

I Sønderborg Kommune redegør hver skole i Kvalitetsrapporten for prioriteringen af ressourcer til inklusion fordelt på forskellige indsatstyper som fx tolærerordninger. Denne redegørelse foreligger ikke forud for skoleåret, og der er derfor ikke tale om budgetforudsætninger.

Boks 5.2 Data, som kan anvendes som styringsforudsætninger, eksempel fra Gribskov Kommune

I Gribskov Kommune finansierer de enkelte skoler alle udgifter vedrørende specialundervisning for elever, der har bopæl i skoledistriktet. Til brug for styring af betalinger fra de skoler, hvorfra eleverne er henvist, til de skoler, som forestår specialundervisningen, vedligeholder forvaltningen et regneark benævnt "SP-styrearket". Her registreres alle elever, som er henvist til specialundervisning løbende med oplysning om årspris, skoletilbud, start- og slutdato mv.

Kommunen oplyser, at SP-styrearket ikke anvendes til budgetteringsformål for specialundervisning, men at oplysningerne derimod anvendes i forvaltningens overvågning af de samlede disponerede midler på specialundervisningsområdet. Da alle midler til specialundervisning er udlagt til skolerne, indgår budgetopfølgning vedrørende specialundervisningsmidlerne fuldt og helt i de enkelte skolelederes opfølgning på deres samlede decentrale budgetramme.

På skolernes opfordring har kommunen samtidig besluttet at udarbejde et styreark til brug for de enkelte skolers opfølgning på støtte under ni timer om ugen. Dette ark skal blandt andet anvendes til dokumentation af indsatsens omfang set i forhold til den almindelige undervisning.

De administrative styringsforudsætninger tjener ikke i alle tilfælde det formål, som budgetforudsætninger traditionelt gør. Styringsforudsætninger vil traditionelt anvendes som budgetstyringsgrundlag, det vil sige oplysning om fx, hvilke mængder eller gennemsnitspriser der ligger til grund for budgetrammen, og som ikke må ændre sig i opadgående retning, hvis budgettet skal holdes. Styringsforudsætninger vil derefter anvendes som grundlag for den løbende opfølgning på ressourceforbruget, og ofte med opfølgning på aktiviteter og gennemsnitspriser. I tilfældet med specialundervisning, er det primære formål med styringsforudsætninger dog styring af budgettildeling til de decentrale enheder, som enten varetager specialundervisningsopgaven eller har finansieringsforpligtelsen for enkelte elever, for hvilke specialundervisningen varetages af andre decentrale enheder. Det betyder, at oplysningerne, som er vist i eksemplerne i Tabel 5.1, ikke som udgangspunkt tjener et budgetstyringsformål, hvor man i forvaltningen kan sammenholde budgetforudsætninger med det faktiske forbrug. Derimod tjener styringsforudsætningerne som grundlag for at holde øje med, at budgettildelingerne til de decentrale enheder holder sig inden for det planlagte. Selve opfølgningen af ressourceanvendelsen sker decentralt med udgangspunkt i det samlede rammebudget for den decentrale enhed. Ofte vil den decentrale enhed have en budgetramme, som både omfatter den almindelige undervisning og undervisning i fx specialklasser. Det er dog interessant at konstatere, at oplysninger om forudsætninger for priser og mængder, som relaterer sig til budgettet, i stort omfang er til stede centralt i kommunerne.

Generelt er de interviewede i kommunerne opmærksomme på, at forudsætningerne på kommune-niveau anvendes som grundlag for tildeling af ressourcer til de decentrale enheder, og at de konkrete forudsætninger for styringen af specialundervisningsområdet som hovedregel fastlægges hos de decentrale budgetansvarlige, dvs. de enkelte skoleledere. Disse skal, uanset om kommunen anvender en central eller en decentral finansieringsmodel, omsætte en budgettildeling til konkrete aktiviteter, primært i form af læretimer.

I de kommuner, hvor man eksplicit arbejder med forudsætninger for budgettet til specialundervisning, gælder disse kun for dele af det samlede budget til specialundervisning, eller de kan være udtryk for et oprindeligt grundlag for budgettildeling. Fx anvender Skive Kommune forudsætninger om gennemsnitspriser til specialklasser (172.000 kr.). Forudsætningerne gælder dog et fast antal børn i budgetåret, uanset om der aktuelt er visiteret flere børn til specialklasser. På denne måde er

forudsætningerne mere et udtryk for en oprindelig beregning af en fast budgetramme til undervisningen i specialklasser, end de er udtryk for konkrete forventninger til aktiviteter og gennemsnitspriser i det enkelte budgetår.

Budgetopfølgning

Det er kendetegnende for folkeskoleområdet, både når det gælder almindelig undervisning og specialundervisning, at en relativt stor del af budgettet er rammestyret med mulighed for overførsel af over-/underskud mellem årene. Samtidig er området kendetegnet ved, at de væsentligste ændringer i aktiviteterne indtræffer ved overgangen fra ét skoleår til et andet. Som hovedregel er det i kommunerne elevtallet opgjort pr. 5. september, som styrer budgettildelingen. En relativt stor del af budgettet kræver derfor ikke en meget tæt opfølgning af den samlede ressourceanvendelse fra centralt hold, idet de decentrale enheder selvstændigt håndterer deres budgetansvar via budgetopfølgning ud fra den samlede budgetramme, der pr. 5. sept. er tildelt dem for det kommende skoleår. Dette gælder både den decentrale forvaltning af midler til almindelig undervisning inkl. inklusion og midler til specialundervisning, der i løbet af året forvaltes decentralt i fx specialklasser og som specialskoler. Set ud fra den enkelte budgetansvarlige leders synsvinkel, vil opfølgningen ofte ske på grundlag af én samlet budgetramme gældende for både den almindelige undervisning og specialundervisningen.

Ud over denne praksis med "låsning af budgetgrundlaget" pr. 5. september, vil der for specialundervisningen, jf. kortlægningen af visitationspraksis i kapitel 4, i et vist omfang foregå en løbende visitation til specialundervisning, ligesom der vil være elever, der af forskellige årsager ophører med at få specialundervisning i løbet af året. Kommunerne har forskellig praksis for, om og i givet fald hvordan budgetrammen for de udførende enheder reguleres som følge af til- eller afgang af elever i løbet af året. Hvad enten man i sin budgetmodel regulerer budgettet, eller om de decentrale enheder selv skal finansiere udsving inden for et givet rammebudget, kan der dog argumenteres for, at der kan være væsentligt at følge både de samlede udgifter til specialundervisning samt mængden af og de gennemsnitlige udgifter til de forskellige typer af specialundervisningsindsatser, da indsatserne hver især ofte er forbundet med væsentlige omkostninger.

I Tabel 5.2 vises en oversigt over kommunernes adgang til styringsinformation i relation til aktiviteter og økonomi på specialundervisningen.

Tabel 5.2 Kommunernes adgang til styringsinformation vedr. aktiviteter og økonomi på specialundervisningsområdet

	Gribskov	Køge	Guldborgsund	Sønderborg	Varde	Skive
Støtte < ni timer i alm. klasser	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen – skolerne oplyser dog om prioritering af midlerne	Ingen, men skolerne registrerer i varierende omfang indsatsen	
Støtte > ni timer i alm. klasser	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau		Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau
Specialklasser	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau	Følges decentralt	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau/ decentrale regnskaber	Centralt styringsark på CPR-niveau
Specialskoler		Centralt styringsark på CPR-niveau/ decentrale regnskaber		Centralt styringsark på CPR-niveau/ decentrale regnskaber		Centralt styringsark på CPR-niveau/ decentrale regnskaber
Mellemkommunale betælinger	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau	Centralt styringsark på CPR-niveau

Som det ses af tabellen, har kommunerne primært adgang til styringsinformation til brug for budgetopfølgning via centrale styringsark. Disse styringsark er i høj grad de samme som dem, der er omtalt ovenfor i kortlægningen af styringsforudsætninger. Der er således ikke tale om, at man fra centralt hold løbende kan følge op på hele kommunens budget for specialundervisning på traditionel vis ved at se på forbrug (regnskab) for de forskellige typer af specialundervisning i økonomisystemet og holde dette op imod et budget. Der er i stedet tale om, at man via løbende registrering af antal elever, der er visiteret til de forskellige typer af specialundervisning, har mulighed for at følge udviklingen i tildelingen af ressourcer til anvendelse for de aktiviteter, der er henvist elever til. De konkret afholdte udgifter til undervisningen registreres i regnskabet for de decentrale enheder, som oftest uden krav om eller mulighed for at opgøre regnskabet for specialundervisningen adskilt fra den almindelige undervisning.

Der er enkelte af kommunerne, som stiller krav om registrering af udgifter til specialundervisning i form af særskilt kontoplan for eksempelvis specialklasser. Fx oplyser Varde Kommune, at man har særskilt kontoplan for specialklasser, hvilket muliggør, at man kan aflægge særskilt regnskab for disse. Varde Kommune er samtidig den eneste af kommunerne, hvor der ikke er adgang til at overføre midler mellem almindelige klasser og specialklasser, jf. kortlægningen i afsnit 3.3.5.

I Køge Kommune, som har en central finansieringsmodel, sker opfølgningen på budgettet i form af et egentligt dispositionsregnskab, hvor de enkelte elever registreres med enhedsudgifter og start- og stopdatoer. På denne måde vil der ved opdatering af oplysningerne kunne dannes et relativt præcist forventet regnskab for specialundervisningsområdet. Der vil dog alene være tale om standardpriser – de faktiske udgifter vil være registreret i de udførende enheders regnskaber, hvor der

ikke er krav om adskillelse af regnskabet for den almindelige undervisning og specialundervisningen.

I Gribskov Kommune følger forvaltningen, ved hjælp af oplysningerne i SP-styrearket, som indeholder individuelle takster for hvert tilbud, op på det samlede ressourcetræk i budgetåret med henblik på at følge, om specialundervisningens andel af de samlede skoleudgifter ændrer sig i forhold til det forudsatte niveau og dermed fx udhuler grundlaget for den almindelige undervisning. Der følges dog heller ikke her op på det faktisk registrerede forbrug hos de decentrale enheder. Der er dermed tale om en opfølgning, der tager udgangspunkt i visitationen under en grundlæggende forudsætning om, at de budgetterede enhedsudgifter for hver tilbudstype ikke ændrer sig i den faktiske udmøntning af undervisningen. De skoler, som har finansieringsforpligtelsen for en elev, vil i deres regnskab blive belastet af den vedtagne takst for den enkelte foranstaltning, mens de skoler, der har budgetansvaret for specialklasserne vil registrere de faktiske udgifter inden for en samlet ramme for den almindelige undervisning og specialundervisningen.

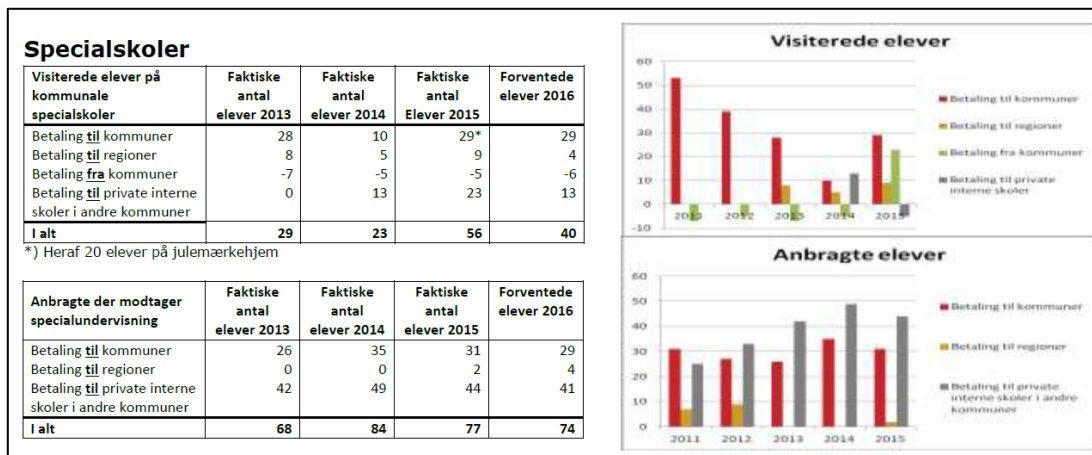
For de tre af kommunerne, der selv driver specialskoler, er det fra centralt hold muligt løbende at følge udgifterne for denne del af specialundervisningen, da der er tale om selvstændige skoler med egen budgetramme og eget regnskab, som alene vedrører specialundervisning. Det er således her muligt både at måle det faktiske forbrug og de faktiske gennemsnitlige udgifter til undervisningen.

En særskilt og mere detaljeret budgetopfølgning gør sig i alle kommunerne gældende for den delmængde af specialundervisningen, som varetages af andre kommuner, og hvor der månedligt sker opkrævning fra disse via fakturering. Her føres i alle kommuner et egentligt dispositionsregnskab, hvor hver enkelt elev er opført med oplysning om takst og periode for undervisningen. Denne opfølgning går på tværs af tilbudstyper, når blot kriteriet om, at der er tale om et mellemkommunalt betalingsforhold, er opfyldt.

Figur 5.1 viser et eksempel på, hvordan Guldborgsund Kommune rapporterer budgetopfølgningen for specialskoler og undervisning af anbragte børn. For begge foranstaltningers vedkommende er der tale om betalingsforhold, der vedrører andre kommuner eller regioner eller skoler ved private opholdssteder). Budgetopfølgningen omhandler primært forventet regnskab og forventet afvigelse fra det korrigerede budget, dvs. en ren økonomisk budgetopfølgning. Budgetopfølgningen ledsages dog af en aktivitetsoversigt, der viser, hvilke forhold der ligger bag den økonomiske del af opfølgningen. Konkret er der tale om en oversigt over faktiske og forventede aktiviteter for budgetåret.

Figur 5.1 Budgetopfølgning, aktivitetsdata og forventet regnskab for specialskoler, Guldborgsund Kommune

1.000 kr.	Korr. Budget	Forventet regnskab	Forventet afvigelse
Kommunale specialskoler fælles	16.122	19.422	-3.300



Kilde: Guldborgsund Kommune, uddrag af sagsfremstilling for budgetopfølgning pr. 31. juli 2016, politikområde Børn og Læring.

Udover specialundervisningselever i egne tilbud eller i tilbud hos andre kommuner, regioner eller private institutioner er der blandt kommunerne et antal elever, som modtager specialundervisning i frie grundskoler og på efterskoler. Omfanget er relativt beskedent i forhold til den samlede bestand af specialundervisningselever, og økonomistyringsmæssigt knytter der sig efter kommunernes oplysninger ikke særlige problemstillinger til disse elever.

Derimod kan der i løbet af budgetåret være uforudsigelige udgifter knyttet til elever, som er indskrevet i frie grundskoler eller på efterskoler, og som man pludselig bliver bekendt med har et specialundervisningsbehov, som disse skoler ikke kan løfte. Kommunerne oplyser, at der er eksempler på, at dialogen med de private skoler er mangelfuld, hvilket kan betyde, at kommunerne oplever at stå med elever med et relativt stort behov, der ikke har været i skole i en længere periode. I sådanne tilfælde oplever kommunerne både at stå med et økonomisk og et fagligt problem, der ikke har kunnet forudses ved starten af budgetåret.

De seks kommuner har forskellig andel af elever i frie grundskoler og på efterskoler, og der kan derfor være forskel på, hvor stor den økonomiske væsentlighed i forbindelse med elever i privatskoler med et hidtil ukendt specialundervisningsbehov er i de enkelte kommuner. I Tabel 5.3 vises kommunernes privatskoleandel i 2016.

Tabel 5.3 Andel af kommunernes elever i frie grundskoler og på efterskoler

Gribskov	Køge	Guldborgsund	Sønderborg	Varde	Skive
32,8 %	15,4 %	16,5 %	21,7 %	8,4 %	6,8 %

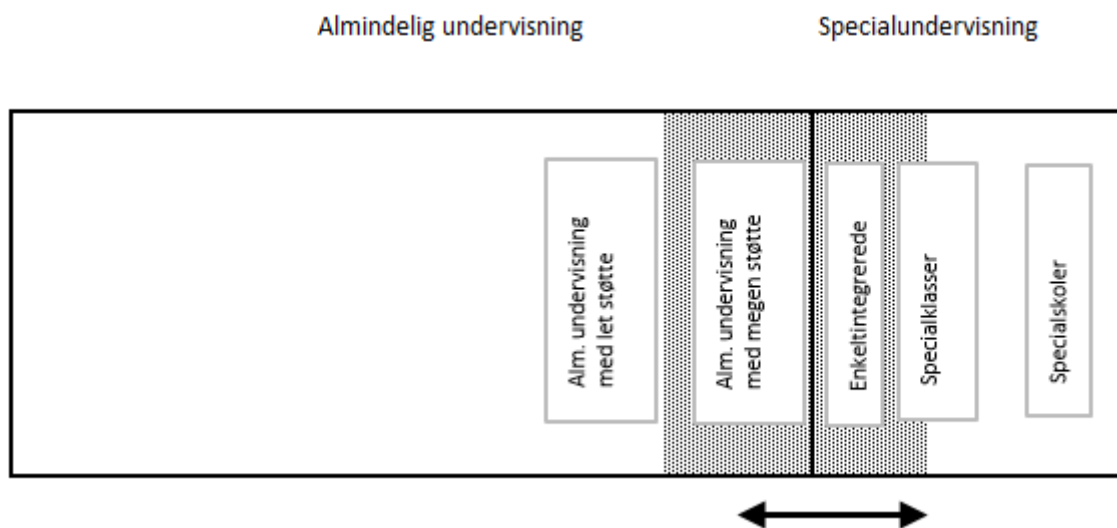
Kilde: ECO Nøgletal/Danmarks Statistik.

Som det ses, har Gribskov Kommune en høj andel elever i frie grundskoler og på efterskoler, mens især Varde og Skive Kommuner har en relativt lav andel privatskoleelever.

Styringsinformation i gråzonen mellem almindelig undervisning og specialundervisning

Der er ingen af kommunerne, som har en central registrering af elever, der inden for den almindelige undervisning modtager særlige indsatser, der i karakter eller omfang ligger tæt på specialundervisning. Sådanne indsatser kunne eksempelvis være indsatser, hvis omfang nærmer sig ni timer ugentligt, og som derfor har en høj økonomisk væsentlighed, selvom indsatsen ikke er specialundervisning i Folkeskolelovens forstand. Der kunne også være tale om indsatser, der i en periode overstiger ni timer ugentligt, men hvor den høje indsats bliver givet med henblik på at forebygge et mere varigt tilbud om specialundervisning. Endvidere kan enkelte skoler have valgt at iværksætte egne tilbud, der i deres karakter og omfang minder om egentlige specialundervisningstilbud, men som varetages på den enkelte skole. Der kan være tale om specialklasselignende tilbud, som ikke er en del af de formelle specialklasser i kommunen. Denne type af indsatser kan siges at ligge i en "gråzone" mellem almindelig undervisning og specialundervisning, som illustreret i Figur 5.2 nedenfor.

Figur 5.2 Gråzone vedrørende decentrale indsatser i spændet mellem almindelig undervisning og specialundervisning



Figuren illustrerer, at gråzonen vedrørende decentrale indsatser kan spænde mellem et omfang, der ligger under ni timer, og et omfang, der ligger over ni timer, ugentligt. Således kan omfanget svare til omfanget af enkeltintegrerede elever og i en vis grad til omfanget for undervisning i specialklasser. Der er i kommunerne enkelte tegn på, at man interesserer sig for ressourceanvendelsen til indsatser i denne gråzone, hvilket blandt andet det tidligere omtalte initiativ i Gribskov Kommune med en samlet registrering af indsatsen til støtte under ni timer om ugen indikerer.

5.2.2 Vurdering af praksis – styringsforudsætninger og budgetopfølgning

Forudsætninger

På baggrund af kortlægningen af kommunernes styringsforudsætninger for specialundervisning er det VIVEs vurdering, at der centralt i kommunerne findes oplysninger om mængden af aktiviteter i relation til budgettet på specialundervisningsområdet. Oplysningerne er overvejende forankret i administrative styringsark frem for at være trykt i budgetbemærkningerne, og de er ikke i alle tilfælde

samlet til et overblik, der er dækkende for det samlede specialundervisningsområde. For en del af kommunernes vedkommende er budgettet til specialundervisning primært defineret som en budgetramme. Det er derfor VIVEs vurdering, at de styringsforudsætningerne, der er fundet i kommunerne, ikke i alle tilfælde tjener som grundlag for de aktiviteter, som forventes gennemført for den afsatte budgetramme, men at de ofte i stedet er et produkt til andre formål, herunder især budgettildeling til de decentrale enheder, der forestår specialundervisning, men også fx registreringer vedrørende skolernes konkrete finansieringsforpligtelser.

Der er efter VIVEs vurdering potentiale for udarbejdelse af specifikke og dækkende styringsforudsætninger for specialundervisning i form af forventede aktiviteter og disse aktiviteters gennemsnitspriser for alle indsatstyper. Fx har et flertal af kommunerne centralt registreret omfanget af indsatsen til specialundervisningen i form af elevtallet bag de enkelte budgetposter, og der er samtidig enhedsudgifter til stede centralt i kraft af de styringsark, som kommunerne anvender til ressourcefordelingen til de enkelte skoler. Dermed bør der være et potentiale til stede for med relativt enkle midler at skabe et samlet overblik over de forudsætninger for budgettet til specialundervisning, der gælder for det enkelte budgetår, og dermed skabe et grundlag for den løbende økonomistyring.

VIVE vurderer, at det på et udgiftsområde præget af enkeltindsatser til væsentlige enhedsudgifter vil være relevant at anvende mere specifikke budgetforudsætninger end blot et rammebeløb. Dette skyldes, dels, at forudsætninger om aktiviteter kan sættes i relation til målsætninger i en faglig strategi, ligesom forudsætninger om de enkelte indsatstypers antal og enhedspriser gør det muligt i løbet af budgetåret at følge op på, om ændringer skyldes forskydninger i antal eller gennemsnitspriser.

VIVE bemærker, at kommunerne for så vidt angår de mellemkommunale betalingsforhold har et overblik over forudsætninger i form af mængder for priser i centrale styringsark. Den metodik, der ligger bag disse styringsark, kunne give inspiration til at skabe et overblik over forudsætningerne for den øvrige del af specialundervisningstilbuddene.

Opfølgning

Det er på baggrund af kortlægningen VIVEs vurdering, at kommunerne centralt løbende registrerer aktiviteter på specialundervisningsområdet i form af, hvor mange børn, der visiteres til forskellige former for specialundervisning. Samtidig registreres der i kommunerne i forskelligt omfang udgifter forbundet med visitation til specialundervisning i form af faste budgettildelings- eller afregningsbeløb til de forskellige former for specialundervisning.

Det er samtidig vurderingen, at der kun i enkelte af kommunerne, og kun for enkelte typer af specialundervisning, sker en løbende registrering af de faktiske udgifter, der medgår til specialundervisning hos de decentrale enheder, som forestår selve undervisningen fx i specialklasser. Der er dermed ikke tale om, at der i kommunerne udarbejdes en samlet økonomisk styringsinformation og dermed udarbejdes et komplet grundlag for at foretage en egentlig budgetopfølgning eller prognose for forventet regnskab på specialundervisningsområdet som helhed. Der er således ikke en budgetopfølgning, som bygger på opfølgning af udgifter i alt i forhold til en samlet budgetramme samt på forudsætninger om aktiviteter og gennemsnitsudgifter. En gennemgående undtagelse herfor er de mellemkommunale betalinger, hvor alle kommunerne fører en løbende registrering af de faktiske aktiviteter og gennemsnitsudgifter.

Det betyder efter VIVEs vurdering, at billedet af den faktiske ressourceanvendelse for de forskellige typer af specialundervisning er relativt uklart i kommunerne. Dermed ved man ikke, om de decentrale enheders ressourceanvendelse til specialundervisning er større eller mindre end forudsat, og

om ressourceanvendelsen til specialundervisning dermed sker på bekostning af den forudsatte ressourceanvendelse i den almindelige undervisning eller omvendt.

Det er VIVEs vurdering, at den økonomiske styringsinformation på store dele af specialundervisningsområdet vil kunne forbedres. Dette kunne fx ske ved, at kommunerne skærper kravene til skolerne registreringspraksis for forbruget af lønmidler og andre midler til specialundervisning.

VIVE vurderer på det grundlag, at det, under iagttagelse af væsentlighedsprincipper, kunne være hensigtsmæssigt for kommunerne at stramme principperne op for overførselsadgang af ressourcer mellem normal- og specialundervisning samt indføre særskilt registrering af udgifter til specialundervisning i fx specialklasser med henblik på at kunne følge særskilt op på de anvendte midler til specialundervisning.

VIVE er opmærksom på, at der i kommunerne generelt er et stort hensyn til decentral ledelse og prioritering af ressourceanvendelse på folkeskoleområdet. Dermed vil det være naturligt for kommunerne at foretage en afvejning mellem hensynet til decentraliseringsprincipper og hensynene til at kunne foretage en samlet kommunal opfølgning på et fagligt og økonomisk væsentligt delområde inden for folkeskoleområdet.

VIVE vurderer, at kommunerne i forskelligt omfang kan have behov for at inddrage styringsinformation om mulige behov for specialundervisning blandt elever på privatskoler. Dette behov kræver opmærksomhed på dialog mellem kommunen og skolerne. Der er relativt store forskelle på privatskoleandelen i de seks kommuner, så det er naturligt, at omfanget af opgaven i relation til denne dialog vil kunne variere noget.

Gråzonen mellem den almindelige undervisning og specialundervisningen

VIVE vurderer, at der kan være behov for et særligt fokus på at skabe et samlet overblik over de decentrale indsatser, der ikke er egentlig specialundervisning, men har et væsentligt omfang.

VIVE vurderer, at styringsinformation om indsatser i gråzonen mellem almindelig undervisning og specialundervisning kan give et samlet overblik over elever, der kan have stor sandsynlighed for i fremtiden at skulle henvises til specialundervisning. En sådan styringsinformation kan være medvirkende til, at man på et tidligt tidspunkt kan forudse et fremtidigt specialundervisningsbehov og dermed forbedre økonomistyringen for specialundervisningsområdet samlet set.

5.3 Anden styringsinformation

I dette afsnit ses der på kommunernes anvendelse af anden styringsinformation om specialundervisningsområdet end den økonomiske eller direkte budgetrelaterede. Først ses der på den styringsinformation, som er indeholdt i den lovpligtige "Kvalitetsrapport for folkeskolen"¹⁰, dernæst på øvrige eksempler på anvendt styringsinformation i kommunerne. Endelig ses der på det datamateriale med potentiale til at blive til styringsinformation, som forefindes i kommunerne.

I afsnittet skelnes der mellem to typer af styringsinformation baseret på, om:

- styringsinformationen omhandler faglige indsatser og resultater, såsom resultater for elever, der modtager særlig støtte på læseområdet
- styringsinformationen omhandler administrative eller visitationsmæssige forhold, såsom antallet af udarbejdede PPV'er over tid.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 698 af 23/06/2014 om kvalitetsrapporter i folkeskolen.

Desuden ses der på kommunernes brug af benchmarking internt, såsom sammenligning af de enkelte skolers læseresultater for elever, der modtager støtte på læseområdet, og eksternt, såsom sammenligning af skolernes ulovlige fravær med det ulovlige fravær i andre kommuner.

5.3.1 Kortlægning af praksis – anden styringsinformation

Styringsinformation i kvalitetsrapporten

Kvalitetsrapporten for folkeskolen er tænkt som en kilde til ledelsesinformation for kommuner og skolebestyrelser, og den skal indeholde visse obligatoriske oplysninger og nøgletal, bl.a. baseret på data fra "Ledelsesinformationssystem for folkeskolen (LIS)"¹¹, som stilles til rådighed for kommunerne af Undervisningsministeriet.

Derudover kan kommunerne anvende Kvalitetsrapporten til rapportering af øvrig styringsinformation om folkeskolen efter eget valg. I det følgende gennemgås den styringsinformation om specialundervisning, som de seks kommuner har valgt at bringe i Kvalitetsrapporten.

I Tabel 5.4 vises en oversigt over den styringsinformation med relevans for specialundervisningen, som kommunerne rapporterer hvert andet år i den lovpligtige kvalitetsrapport.

Tabel 5.4 Styringsinformation anvendt i kommunernes kvalitetsrapporter

Styringsinformation	Køge	Gribskov	Guldborg-sund	Sønderborg	Varde	Skive
Inklusionsprocent	Ja, kommuneniveau	Ja, kommuneniveau	Ja, kommuneniveau	Ja, kommuneniveau	Ja, kommuneniveau	I bilag, kommuneniveau
Ulovligt fravær	Nej	Delvist: som del af "Bekymrende fravær", på kommuneniveau og skoleniveau	Ja, kommuneniveau og skoleniveau	Ja, kommuneniveau og skoleniveau	Ja, kommuneniveau og skoleniveau	Nej, men indgår som en del af det samlede elevfravær
Klager til Klagenævnet for specialundervisning	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Inklusionsstrategi	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Lidt, under afsnit om specialpædagogisk bistand
Nøgletal om specialklasser	Nej	Nej	Nej	Karaktergenemsnit for elever i specialklasser	Nej	Elevtal, klassekvotienter og gns. udgift pr. elev
Inklusionsmidler	Nej	Nej	Beskrivelse af hver skoles inklusionstiltag	Konkret prioritering af inklusionsmidler for hver af kommunens skoler (tabel med beløb for forskellige typer af inklusionstiltag)	Nej	Nej

Kilde: Kommunernes kvalitetsrapporter for folkeskolen 2015.

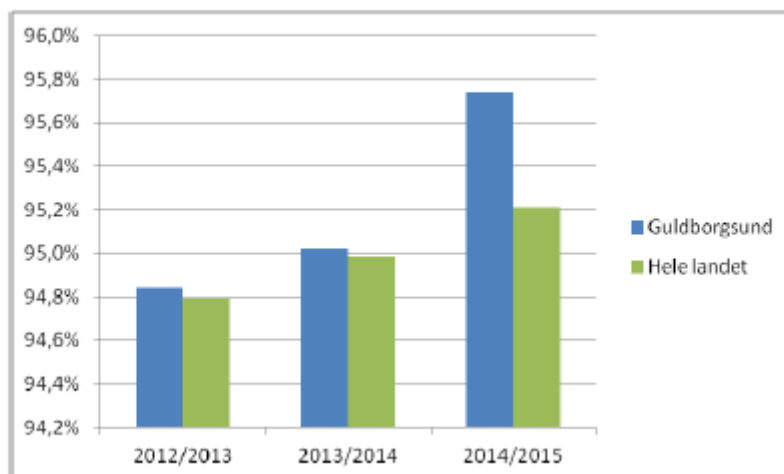
¹¹ Styrelsen for It og Læring; "www.uddannelsesstatistik.dk".

Kvalitetsrapporterne i de seks kommuner indeholder forskellig styringsinformation om indsatser og resultater samt administration vedr. specialundervisning, som formidles i form af enten nøgletal (tabeller og/eller grafik) eller tekstmæssige beskrivelser. En stor del af nøgletallene er tilgængelige for alle kommuner i en på forhånd fast defineret form i LIS.

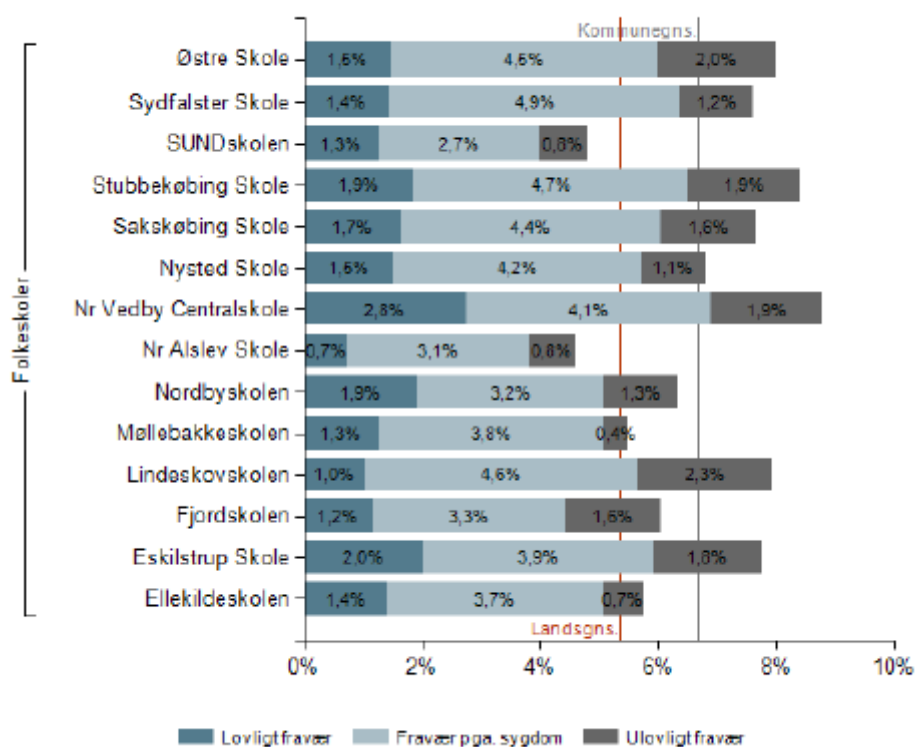
I Figur 5.3 ses to eksempler på rapportering af nøgletal om folkeskolen, som har relevans for specialundervisning. Begge eksempler er dannet via data og rapporteret i form af standardgrafer fra LIS.

Figur 5.3 Eksempler på grafisk rapportering af nøgletal i kvalitetsrapporten (Guldborgsund Kommune)

Andel elever af det samlede elevtal, der modtager undervisning i den almene undervisning



Gennemsnitligt elevfravær, pr. skole, Guldborgsund



Kilde: Guldborgsund Kommunes kvalitetsrapport 2015.

I det første eksempel ses det, hvordan andelen af elever, der modtager undervisning i almindelige klasser (inklusionsgraden), udvikler sig over tid i Guldborgsund Kommune og hele landet. Dette nøgletal har direkte sammenhæng med det tidligere nationale mål om en inklusionsgrad på 96 %,

et nøgletal, som kommunerne ofte stadig styrer efter ud fra egen lokal målfastsættelse. Alle seks kommuner rapporterer inklusionsgraden i Kvalitetsrapporten.

I det andet eksempel ses nøgletal for det gennemsnitlige elevfravær for hver af kommunens skoler målt op imod både gennemsnittet for kommunens skoler og et landsgennemsnit. Nøgletallet kan siges at tjene flere formål. Af særlig relevans for specialundervisning kan være nøgletallet for ulovligt fravær (i nogle kommuner også benævnt "bekymrende fravær"). Denne fraværstype kan fx anvendes som indikator for dårlig trivsel, som kan have relevans for gruppen af børn, der kan have et særligt støttebehov. Fire af de seks kommuner rapporterer ulovligt fravær i Kvalitetsrapporten. Alle kommuner har dog via LIS adgang til statistik om ulovligt fravær på skoleniveau.

Klager til Klagenævnet for specialundervisning er også styringsinformation, der rapporteres i Kvalitetsrapporten. Selvom antallet af årlige klager i de seks kommuner er relativt lavt – i nogle år er der i flere af kommunerne ingen klager overhovedet – er klagetallet en indikation af, hvordan forældrene oplever kommunens praksis med visitation til specialundervisning. Denne styringsinformation omhandler de administrative/myndighedsmæssige forhold omkring specialundervisningen.

To kommuner, Sønderborg og Skive rapporterer nøgletal for specialklasserne. For Sønderborgs vedkommende er der tale om karaktergennemsnit for specialklasserne. For Skives vedkommende er der tale om henholdsvis elevtal, klassekvotienter og enhedsudgifter for specialklasseeleverne.

Tre af de seks kommuner, Køge, Sønderborg og Skive, anvender desuden Kvalitetsrapporten til i forskelligt omfang at formidle kommunens inklusionsstrategi. I Køge Kommune beskriver man i beretningsform, hvilke inklusionstiltag man har arbejdet med det seneste skoleår, og angiver samtidigt de temaer inden for inklusion, som man i fremtiden vil have fokus på.

To af kommunerne, Guldborgsund og Sønderborg, rapporterer vedrørende konkrete inklusionstiltag. Af disse er Sønderborg Kommune relativt konkrete omkring prioriteringen af de afsatte midler, idet skolerne i en oversigt opgør de prioriterede midler i kroner.

Data, med potentiale som grundlag for anden styringsinformation

VIVE har i interviewene med kommunernes ledere og medarbejdere direkte spurgt til forskellige former for anden styringsinformation end den rent økonomiske. Det har drejet sig om styringsinformation om aktiviteterne bag specialundervisningen, resultaterne af specialundervisningen samt styringsinformation vedrørende administrative eller visitationsmæssige forhold.

Vedrørende forhold om kommunernes visitation eller skolernes henvisningspraksis svarer flere af kommunerne, at de har adgang til data vedrørende visitationen og henvisninger. Det er typisk de adspurgte repræsentanter for PPR, som har denne adgang, og denne kan fx omfatte antallet af udarbejdede PPV'er, antallet af revisitationer, fordelingen af visiterede elever på forskellige målgrupper og årsager til specialundervisning. Der tegner sig dog et billede på tværs af kommunerne af, at sådanne administrative data ikke anvendes til systematisk rapportering af administrativ styringsinformation og ofte ikke anvendes uden for PPR-regi.

Guldborgsund Kommune har dog i 2017 i forretningsordenen for visitationsudvalget som en af udvalgets opgaver beskrevet, at udvalget skal lave en "Årlig statistisk opgørelse over, hvilke skoler og dagtilbud visitationsindstillingerne kommer fra, samt statistisk opgørelse over udviklingen i antallet af visitationer". Dermed har man i kommunen besluttet at producere et grundlag for at følge kommunens visitationer over tid samt benchmarke skoler og dagtilbud med hinanden.

Flere af de interviewede personer i kommunerne nævner, at de har erfaring for, at fx antallet børn, der har en diagnose (fx autisme eller ADHD), er stigende. Der er dog ikke i forbindelse med interviewene blevet peget på kilder til denne information, og VIVE har heller ikke i det gennemgåede materiale set eksempler på statistikker for udviklingen i antallet af diagnosticerede børn i kommunerne. Et andet eksempel er oplysninger fra interviewpersoner om, at 75 % af specialundervisningsbørnene har en social sag i Familieafdelingen, og at specialundervisningsbehovet kan se ud til primært at være socialt betinget. Flere af de interviewede oplyser dog også, at de har manglende viden om årsagerne til vækst i forskellige former for specialundervisning.

Samtidig har kommunerne data for de enkelte skoler, som kan anvendes til benchmarking mellem skolerne internt i kommunen. I en af deltagerkommunerne havde man på et tidspunkt pres på den centrale pulje til finansiering af specialundervisning i mere end ni timer ugentligt i almindelige klasser. Fremfor at nedsætte tildelingen af midler proportionalt mellem skolerne med henblik på at overholde budgettet for puljen undersøgte man, om nogle skoler ansøgte mere om midler fra puljen end andre. Man havde i kommunen viden om de enkelte skolars socioøkonomiske forhold blandt eleverne, da man anvendte socioøkonomiske kriterier til fordeling af inklusionsmidler. Med baggrund i denne viden kunne man også identificerede de skoler, som man kunne forvente burde søge flere midler end andre fra den centrale pulje. Ved at sammenholde det faktiske niveau for ansøgninger med det forventede, identificerede man de skoler, som i særlig høj grad trak på puljen. Dermed kunne man fra centralt hold målrette sin dialog om en ændring i adfærden i forhold til søgning fra puljen imod de skoler, der objekt set i højere grad end forventet ansøgte, fremfor at regulere samtlige skoler proportionalt.

Det har desuden været undersøgt, om der foretages benchmarking på specialundervisningsområdet med andre kommuner. Kommunerne svarer, at der, ud over den benchmarking, der ligger i LIS (fx inklusionsprocenten og det bekymrende fravær), ikke anvendes mellemkommunal benchmarking.

5.3.2 Vurdering af praksis – anden styringsinformation

På baggrund af kortlægningen er det VIVEs vurdering, at kommunerne kun i begrænset omfang foretager systematisk rapportering af styringsinformation vedr. specialundervisningsområdet set i forhold til de muligheder, data på området tilbyder. Henset til specialundervisningsområdets faglige og økonomiske væsentlighed kunne man samtidig forvente et større behov for styringsinformation blandt fagfolk og beslutningstagere. Kvalitetsrapporten med dens obligatoriske og valgfrie styringsinformation og styringsnøgletal om specialundervisningsområdet er dog et eksempel på, at der sker relevant rapportering af styringsinformation.

Det er VIVEs vurdering, at en øget anvendelse af systematisk rapportering af styringsinformation vedrørende de elementer i specialundervisningen, som har en væsentlig indflydelse på ressourceforbruget, kan styrke områdets økonomistyring. Det kunne fx være udvikling over tid i antallet af henvisninger opdelt på målgrupper eller aktivitetsudviklingen i de forskellige indsats typer.

Det er VIVEs vurdering, at der i data hos kommunerne findes et uudnyttet potentiale til systematisk rapportering af relevant styringsinformation. Flere af de interviewede ledere og medarbejdere i kommunerne giver fx udtryk for, at antallet af børn med diagnoser er steget over tid, og at dette er en medvirkende årsag til, at specialundervisningsområdet er under økonomisk pres. Det er VIVEs vurdering, at kommunerne vil kunne skabe sig et reelt billede af denne udvikling ved systematisk anvendelse af tilgængelige henvisnings- og visitationsdata.

Endelig er det VIVEs vurdering, at der i kommunerne er potentiale for at øge anvendelsen af intern benchmarking. Fx kan en benchmarking mellem skoler, baseret på data om henvisninger i sammenhæng med information om de enkelte skolars objektive henvisningsbehov, anvendes til at vurdere de enkelte skolars henvisningspraksis og læring mellem skolerne.

Litteratur

- Baviskar, S.; C. B. Dyssegaard, N. Egelund & C. de Montgomery (2015): *"Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015"*. København: SFI & AU. Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.
- Bækgaard, M. & S. T. Jakobsen (2011): *"Ekskluderende specialundervisning. Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne?"*. Aarhus: KREVI.
- Finansministeriet (2010): *"Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring"*. København: Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet og Finansministeriet.
- Klagenævnet for Specialundervisning (2016): *"Årsrapport 2015. Klagesager om specialundervisning"*. [U.st.]: Ankestyrelsen.
- Kommunernes Landsforening (2009): *"Styringsudfordringer- og anbefalinger. Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt"*. København: KL.
- Kommunernes Landsforening (2011): *"Mere inklusion med bedre styring. Vejledning til styring af specialundervisningsområdet mod mere inklusion"*. København: KL.
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling: *"Specialundervisning og inklusion, 2014/15"*.
- Panduro, B.; E. Nørgaard, K. Nøhr, M. Kjærgaard & H. S. Kloppenborg (2012): *"God kommunal økonomistyring. En undersøgelse af seks kommuners praksis"*. Aarhus: KREVI.
- Pedersen, H. S.; M. Schøler Kollin & E. Ladekjær (2016): *"Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner"*. København: KORA.
- Pedersen, H. S. & S. T. Jakobsen (2012): *"Kommunernes organisering og styring på specialundervisningsområdet"*. Aarhus: KREVI.
- Seier Petersen, J.; T. Astrup Bæk & S. Teglgård Jakobsen (2017): *"Den økonomiske styring af specialundervisningsområdet i Randers Kommune. En gennemgang af udvikling og styringspraksis"*. København: KORA.
- Undervisningsministeriet (2014): *BEK nr. 693 af 20/06/2014 "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand"*.
- Undervisningsministeriet (2014): *BEK nr. 698 af 23/06/2014 "Bekendtgørelse nr. 698 af 23/06/2014 om kvalitetsrapporter i folkeskolen"*.
- Undervisningsministeriet (2016): *LBK nr. 747 af 20/06/2016: "Bekendtgørelse af lov om folkeskolen"*

Bilag 1 Uddybende om data og metode

I det følgende uddybes først grundlaget for udvælgelse af deltagerkommuner til analysen, og derefter beskrives analysens datagrundlag og metode.

Udvælgelse af kommuner

Der indgår seks deltagerkommuner i analysen, som har forskellig økonomistyring af specialundervisningen på folkeskoleområdet. Udvælgelsen af kommuner til mulig deltagelse i projektet er fortaget i to trin:

Trin 1: Fra 98 til 12 bruttokommuner

Først er der udvalgt en bruttotrup på tolv kommuner på baggrund af følgende kriterier:

- Samlede udgiftsniveau til folkeskolen: De tolv udvalgte kommuner er hverken blandt de 15 % kommuner, som har de største eller de mindste udgifter til folkeskoler samt privatskoler mv. ekskl. pasning, kr. pr. 6-16-årig. For den præcise afgrænsning af folkeskoleudgifterne se www.eco.kora.dk, tabel 6.101.
- Gennemsnitlige socioøkonomiske karakteristika: Som en del af KORAs ECO-nøgletal estimeres for hver kommune et forventet udgiftsbehov for specialundervisningen i 2015. Kommuner med en befolkning, som gennemsnitligt har en relativt svag social baggrund, vil have et relativt højt forventet udgiftsbehov, og omvendt for kommuner, der har en befolkning med relativt stærk social baggrund. Konkret estimeres det forventede udgiftsbehov på baggrund af følgende oplysninger om kommunerne:
 - Gennemsnitlig rejsetid til 2.000 indbyggere
 - Andel børn af enlige forsørgere
 - Andel familier i bestemte boligtyper
 - Antal 6-16-årige (logaritmisk)
 - Andel 6-16-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande
 - Andel privatskoleelever
 - Kriterier med mindre sikker statistisk betydning:
 - Andel børn i familier med lav uddannelse

De 12 udvalgte kommuner er hverken blandt de 10 % af kommunerne, som har det højeste eller det laveste forventede udgiftsbehov.

- Kommunestørrelse: De tolv udvalgte kommuner er hverken blandt de 15 % største eller mindste kommuner.
- Variation i fordelingen af specialundervisningselever på skoletype: Baseret på ECO-nøgletal er der variation i fordelingen af specialundervisningseleverne på skoletype blandt de tolv udvalgte kommuner. Der indgår fx både kommuner, hvis specialundervisningselever primært går i henholdsvis folkeskole og specialskoler.
- Region: Alle fem regioner er repræsenteret blandt de tolv udvalgte kommuner.

Trin 2: Fra 12 bruttokommuner til seks deltagerkommuner

Efterfølgende er der gennemført telefoninterview med skolecheferne i de 12 bruttokommuner omkring:

- Faglig strategi og tilbudsvifte
- Visitation
- Organisering af PPR og økonomifunktionen
- Økonomisk styringsmodel
- Budgettering
- Ledelsesinformation.

De tolv kommuner blev indsnævret til seks ud fra et ønske om variation i praksis – særligt i forhold til økonomisk styringsmodel og visitation – og ud fra, om kommunerne ønskede at deltage.

Data og metode

Datagrundlaget for analysen udgøres af skriftlige dokumenter, kortlægningsworkshops og kommunebesøg med interview. I det følgende beskrives datagrundlaget og anvendelsen heraf yderligere.

Dokumenter og dokumentanalyser

Deltagerkommunerne har fremsendt væsentlige styringsdokumenter på området til VIVE. De dokumenter, som deltagerkommunerne er blevet bedt om at fremsende, fremgår af Bilagstabel 1.1. Det varierer mellem deltagerkommunerne, i hvilket omfang de har nedskrevne dokumenter på området, og omfanget af fremsendte dokumenter varierer således også mellem deltagerkommunerne.

Bilagstabel 1.1 Dokumentoversigt

Analysetema	Dokumenter
Politikker, strategier og retningslinjer	<ul style="list-style-type: none">• Politik, politiske målsætninger og vedtaget serviceniveau• Strategi for udviklingen og styring af specialundervisningsområdet• Beskrivelse af typer af indsatser, som anvendes på specialundervisningsområdet og til elever med behov for støtte i mindre end ni timer (normalundervisning).
Økonomistyringsprincipper	<ul style="list-style-type: none">• Økonomistyringsmodellen på specialundervisningsområdet• Decentraliseringsprincipperne for folkeskolerne• Bevillingsstruktur (Budget 2017).
Organisering	<ul style="list-style-type: none">• Skolestrukturen, herunder også strukturen for specialundervisningen• Beskrivelse af visitationsprocessen og kompetencefordelingen/organiseringen af visitationen.
Budgettering	<ul style="list-style-type: none">• Budget 2016 og 2017 vedrørende specialundervisning• Regnskab 2016 vedrørende specialundervisning• Konkret styringsark i fx Excel.
Budgetopfølgning og prognoser	<ul style="list-style-type: none">• Budgetopfølgningerne i 2016 til politisk behandling med bilag• Øvrige opfølgninger på økonomien i 2016 fremsendt til politisk-, direktions- eller chefniveau.• Konkret styringsark i fx Excel.
Ledelsesinformation	<ul style="list-style-type: none">• Udarbejdet styringsinformation i 2016 og 2017, fx nøgletal for faglige indsatser og resultater, økonomi samt administration.

Dokumenterne gennemgås forud for de to kortlægningsworkshops og foreløbige afdækninger af forskelle og ligheder mellem deltagerkommunerne blev præsenteret på de to workshops. Dokumenterne er ligeledes anvendt i forbindelse med forberedelsen af de enkelte kommunebesøg, således at det bedst mulige udbytte af interviewene sikres. Dokumenterne anvendes primært til at afdække deltagerkommunernes formelle styringspraksis.

To kortlægningsworkshops

Der er afholdt to heldags-kortlægningsworkshops med hver deres hovedfokus og deltagerkreds. Formålet med de to kortlægningsworkshop har bl.a. været at give deltagerkommunerne indsigt i og mulighed for at kommentere på hinandens styringspraksis. Kortlægningsworkshoppen har derfor været med til at sikre, at de væsentlige forskelle og ligheder mellem deltagerkommunerne er afdækket.

De to kortlægningsworkshops tilrettelægges ud fra fokusområderne for analysen. De to kortlægningsworkshops er afholdt med den deltagerkreds og det fokusmæssige indhold, som fremgår af Bilagstabel 1.2.

Bilagstabel 1.2 Kortlægningsworkshop – deltagerkreds og fokus

Nr.	Deltagerkreds	Fokus
Workshop 1	Skolecheferne og økonomikonsulenterne på området	Den økonomiske styringsmodel og styringsinformation
Workshop 2	Skolecheferne og cheferne for PPR	Den faglige strategi og visitationen til specialundervisning

Note: Hver workshop havde en varighed af fem timer.

På kortlægningsworkshop om økonomi deltog repræsentanter fra alle kommunerne, og der var 15 deltagere i alt. På den faglige kortlægningsworkshop deltog alle kommuner undtagen Gribskov Kommune, og der var ni deltagere i alt.

Kommunebesøg med interview

Der er derudover aflagt et kommunebesøg i hver af deltagerkommunerne, hvor der er gennemført interview med økonomichefen, økonomikonsulenten på specialundervisningsområdet, skolechefen, chefen for PPR, sagsbehandlere fra PPR, skoleledere, borgmesteren og formanden for fagudvalget. Interviewene er afviklet med udgangspunkt i den følgende skabelon. Den konkrete tilrettelæggelse af interviewene er tilpasset den enkelte deltagerkommune.

Bilagstabel 1.3 Interviewoversigt for et kommunebesøg

Tidspunkt	Interviewdeltagere
Kl. 10:00-11:00	Økonomichef og økonomikonsulent (gruppeinterview)
Kl. 11:15-12:15	Skolechefen
Kl. 12:45-13:45	Chefen for PPR og fire sagsbehandlere fra PPR (gruppeinterview)
Kl. 14:00-15:00	Fire skoleledere (gruppeinterview)
Kl. 15:15-16:15	Borgmesteren og formanden for fagudvalget (gruppeinterview)

Antallet af interviewdeltagere og fordelingen mellem deltagerkommunerne fremgår af Bilagstabel 1.4. Der er gennemført interview med i alt 70 personer i forbindelse med analysen.

Bilagstabel 1.4 Oversigt over antal interviewdeltagere

Kommune	Økonomichef og økonomikonsulent	Skolechef	Chef og sagsbehandlere fra PPR	Skoleledere	Borgmesteren og formanden for fagudvalget	I alt
Køge	2	2	2	4	2	12
Gribskov	2	1	1	3	1	8
Guldborgsund	3	1	4	4	0	12
Sønderborg	2	1	2	4	2	11
Varde	2	1	5	4	1	13
Skive	2	1	5	4	2	14

Der er skrevet referat af alle interviewene, som efterfølgende er kondenseret i tabeller. Interviewene er primært anvendt til at afdække kommunernes reelle styringspraksis.

Bilag 2 Deltagerkommunernes tilbudsvifte

I det følgende præsenteres en kort beskrivelse af deltagerkommunernes tilbudsvifte for specialundervisning og støtte i den almindelige undervisning i tabelform. Det er kun tilbud, der er initieret af forvaltningsniveauet i deltagerkommunerne, som fremgår af tabellen. Tilbud, som er initieret af den enkelte skole, fx decentrale inkluderende tilbud, fremgår således ikke af tabellen

Bilagstabel 2.1 Deltagerkommunernes tilbudsvifte for specialundervisning og støtte i den almindelige undervisningen

	Specialundervisning				Almindelig undervisning med støtte	
	Specialskole	Specialklasse		Almindelig klasse	Almindelig klasse	
		Smal målgruppe	Bred målgruppe		Støtte >ni timer pr. uge	Støtte <ni timer pr. uge
Køge	En specialskole; 0.-9. kl. Målgruppe: Gennemgribende udviklingsforstyrrelser	Socio-emotionelle udfordringer (ofte meget udadreagerende) fra 1.-9. kl. Tre aldersopdelte klasser. Placeret på en almenskole. Ungeklassen. Særligt psykisk sårbare unge fra 8.-10. klasse. (Visiteres fra Familiecenter, deler udgiften, ligger på almenskole). T-klasser, tale-høremæssige udfordringer, 0.-2. kl fordelt på 2 klasser. Vælge at gå i SFO på distriktsskolen. To læseklasser for ordblinde, 3.-5. kl og 6. kl. og frem. Placeret to steder. Behandlingstilbud (Familieære udfordringer) Visiteres fra familiecenter, betaler skoledelen, dvs. en mindre andel).	Specialklasser generelle indlæringsvanskeligheder, 3.-9 kl. Placeret på tre almene skoler. 10. specialklasse (en klasse i kommunen).	Central pulje, hvorfra der kan bevilges enkeltintegreerede ordninger med støtte i mere end ni timer pr. uge.	IKT-støttet undervisning for elever med læse-/skrivevanskeligheder (Personlig tilpasset computer). Familieklasser – kan søge om midler til uddannelse af lærer og opstart.	Central pulje, hvor der kan bevilges tilbud til en (mindre) gruppe af elever. Den samlede støtte er mere end ni timer pr. uge.
Grib-skov	Har ikke egen kommunal specialskole.	Ikke alderssvarende kognitive kompetencer. Specialpædagogisk tilbud for børn og unge med svære sociale og følelsesmæssige vanskeligheder) fra 0.-9. klasse.	10. specialklasse: undervisningstilbud i 10. klasse. Tilbuddet er til unge, der har indlæringsvanskeligheder eller sociale og adfærdsmæssige vanskeligheder og behov			

	Specialundervisning			Almindelig undervisning med støtte		
	Specialskole	Specialklasse		Almindelig klasse	Almindelig klasse	
		Smal målgruppe	Bred målgruppe		Støtte >ni timer pr. uge	Støtte <ni timer pr. uge
		<p>Specialpædagogisk gruppetilbud for børn med vidtgående specialpædagogiske behov på alle klassetrin.</p> <p>Unge med socioemotionelle vanskeligheder, især sårbare, skrøbelige og indadvendte unge.</p> <p>Massive læse- og skrivevanskeligheder. Børn fra 5. klassetrin.</p> <p>Generelle vanskeligheder med kontakt, kommunikation og social forståelse eller udviklingsforstyrrelser. Børn fra indskoling og mellemtrin.</p>	for trygge rammer og særlig tilrettelagt individuel undervisning.			
Guldborgsund	Har ikke egen kommunal specialskole.	<p>Autismecenter, for børn og unge med Autisme Spektrum Forstyrrelser. Elevgruppen er karakteriseret ved en udviklingsmæssig bredde inden for autismspektret. Seks klasser som følger almenskolen.</p> <p>Centerklasserne, specialtilbud for elever med psykiske og/eller fysiske handicaps, nede i en del for sig selv, kan bruge almenskoles faciliteter, 0.-10. klasse.</p> <p>Skole- og behandlingstilbud. Visiteres fra <i>familieafdelingen</i>. Skoleafd. betaler for skolelederen, og familieafd. betaler for dagbeh./fritidsdelen. Noget af tilbuddet</p>	<p>Specialklasser (Udviklingscentre), blandet målgruppe, distriktskolen betaler. Tænkt som midlertidigt tilbud 1-2 år, men er det ikke i praksis.</p> <p>Ungdomsskole: 8., 9. el. 10. klasse (afgangsprøve i dansk, mat. og samf.).</p>		Udvidet lektiehjælp, IKT, dog ikke så formaliseret.	

	Specialundervisning				Almindelig undervisning med støtte	
	Specialskole	Specialklasse		Almindelig klasse	Almindelig klasse	
		Smal målgruppe	Bred målgruppe		Støtte >ni timer pr. uge	Støtte <ni timer pr. uge
		kan visiteres til udviklingscentre, og i så fald betales det centralt.				
Sønderborg	En specialskole; 0.-10. kl., Tre målgrupper: i) generelle indlæringsvanskeligheder ii) autisme iii) opmærksomheds/socio-emotionelle vanskeligheder (delt på to satellitter).	Specialklasser for tre forsk. målgrupper: i) generelle indlæringsvanskeligheder ii) autisme iii) socio-emotionelle/koncentrations vanskeligheder.	Ungdomsskole: 9. + 10. klasse (afgangsprøve i dansk, engelsk og mat.)			
Varde	Har ikke egen kommunal specialskole (ud over en intern skole på en kommunal døgninstitution). 2021: mål at have specialskole. Intern skole: omfattende specifikke indlæringsvanskeligheder. Intern skole for (bl.a.) anbragte børn. 0.-10. klassetrin, købes primært af andre.	Tale- og sprogvanskeligheder, Førskoleforløb 4-6 år (midlertidigt fx 6 mdr.) og taleklasser 0.-2. kl. betales centralt. Midlertidig foranstaltning fra 3 til 12 mdr. 7.-10. klassetrin, kombination af skole og sociale vanskeligheder. Ikke midlertidig i praksis, og tilbudet er derfor under udfasning.	Generelle indlæringsvanskeligheder. Heldagsskole. 0.-10. klassetrin. Specifikke indlæringsvanskeligheder. Heldagsskole (0.-10. klassetrin).	Fysisk eller kommunikativt handicap, hvortil, der visiteres time-dækning fra central pulje.		
Skive	To specialskoler: Specialskole 1: Målgruppe: Børn med autisme. Specialskole 2: Målgruppe: Børn m. generelle indlæringsvanskeligheder og vidtgående handicap (0.-10. klasse, placeret sammen med en almenskole).		Specialklasser: generelle indlæringsvanskeligheder, placeret på en almenskole. Specialklasse med socio-emotionelle vanskeligheder og opmærksomhedsproblemer. Placeret på en almenskole. Ungdomsskole, kombination af praktisk og teoretisk undervisning. Placeret i Ungdomsskolen. 10. klasse-tilbud, Placeret på Ungdomsskolen.	Central pulje, hvorfra der kan bevilges enkeltintegreerede ordninger med støtte i mere end ni timer pr. uge.	Det mobile kompetence center - to rullende klasse-lokaler, kører rundt til skoler med ordblinde elever, koncentreret undervisningsforløb i brug af pc, både lærer og elever. Skolepulje, decentral pulje til støtte i den almene undervisning.	

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD