

Kommunernes styring af specialundervisningsområdet

Økonomimodeller, visitation og udgifter

Februar 2020



Social- og
Indenrigsministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:
www.simb.dk

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

Indhold

1 Indledning.....	3
2 Økonomimodeller på specialundervisningsområdet	4
3 Visitation til specialundervisning	6
4 Udgifter til specialundervisning på landsplan	8
5 Øvrige fund	8

1 Indledning

På vegne af Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed har Index100 gennemført en analyse, der kortlægger kommunernes økonomi- og visitationsmodeller på specialundervisningsområdet. Analysen er udarbejdet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt skolecheferne i kommunerne. 91 kommuner har besvaret spørgeskemaet.

Formålet med analysen er at give kommunerne viden om og inspiration til, hvordan andre kommuner har organiseret styringen af specialundervisningsområdet. Rapporten fokuserer hovedsageligt på, hvordan kommunerne har indrettet sine økonomi- og visitationsmodeller, herunder forskelle og ligheder. Derudover undersøges også, om kommunerne har en politisk strategi for specialundervisningsområdet, samt hvor mange udgifter, der på landsplan bruges til specialundervisning.

Analysen kommer således rundt om de økonomiske, organisatoriske og politiske rammer for specialundervisningsområdet. Rapporten behandler derimod ikke de faglige hensyn, som også er en vigtig faktor for at få en samlet forståelse af kommunernes adfærd på specialundervisningsområdet. For at understrege dette er faglige hensyn med i figur 1, der angiver centrale elementer i de kommunale styringsmodeller på specialundervisningsområdet. De lyseblå cirkler i figuren angiver denne analyses genstandsfelt.

I dette notat beskrives udvalgte resultater fra analysen. På vores hjemmeside www.simb.dk kan du finde den fulde rapport fra Index100: *Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter.*

Figur 1

Overblik over indhold i kortlægningen af de kommunale styringsmodeller på specialundervisningsområdet



Anm.: Analysen behandler ikke de faglige hensyn omkring henvisning til specialundervisning. Faglige hensyn er med i figuren for at understrege, at disse hensyn er centrale for en samlet forståelse af kommunernes adfærd på specialundervisningsområdet.
Kilde: Index100 (2020): *Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter.*

2 Økonomimodeller på specialundervisningsområdet

Analysen kortlægger for det første, hvordan kommunerne har indrettet økonomimodellerne på specialundervisningsområdet. Økonomimodellerne kan overordnet opdeles efter, hvorvidt det er den enkelte skole eller forvaltningen, der har betalingsansvaret for de elever, der henvises til specialundervisning. Der sondres overordnet mellem følgende to typer af betalingsansvar:

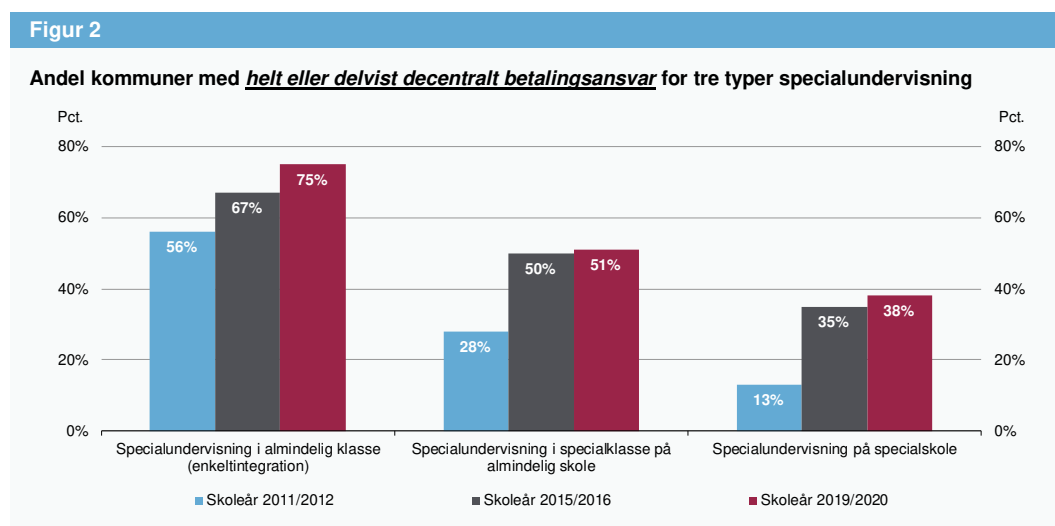
- *Kommuner med centralt betalingsansvar*: En central pulje betaler hele udgiften, når elever henvises til specialundervisning.
- *Kommuner med decentralt betalingsansvar*: Den lokale folkeskole betaler hele eller dele af udgiften, når en elev henvises til specialundervisning.

Placering af betalingsansvaret for specialundervisningselever

Analysen viser, hvordan kommunerne har placeret betalingsansvaret for specialundervisning i skoleårene 2011/2012¹, 2015/2016 samt indeværende skoleår 2019/2020. Det fremgår af figur 2. Her skelnes mellem tre typer af specialundervisning, hhv. specialundervisning i almindelig klasse, specialundervisning i specialklasse på almindelig skole samt specialundervisning på specialskole. Den øvrige del af analysen omhandler hovedsageligt specialundervisning i specialklasse eller på en specialskole, hvilket i analysen betegnes *segregeret specialundervisning*.

I figur 2 ses at:

- En stigende andel af kommunerne har siden skoleåret 2011/2012 lagt betalingsansvaret ud til skolerne. Denne udvikling har hovedsageligt fundet sted frem mod 2015/2016, hvorefter udviklingen næsten er status quo særligt for specialklasser og specialskoler.
- I 2019/2020 har 75 pct. af kommunerne helt eller delvist decentralt betalingsansvar for specialundervisning i almindelige klasser. 51 pct. af kommunerne har helt eller delvist decentralt betalingsansvar for specialundervisning i specialklasser, og 38 pct. af kommunerne har helt eller delvist decentralt betalingsansvar for specialundervisning på specialskoler. De resterende kommuner inden for hver tilbudstype har centralt betalingsansvar.



Kilde: Index100 (2020): *Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter.*

¹ Oplysninger for skoleåret 2011/2012 stammer fra KREVI-notatet *Kommunernes organisering og styring på specialundervisningsområdet* fra 2012. Index100 har anvendt samme spørgsmålsformulering som KREVI, for at sikre sammenlignelighed på tværs af skoleårerne.

Analysen finder desuden, at 33 kommuner har planlagt eller overvejer at ændre i betalingsansvaret for specialundervisning. Heraf forventer størstedelen, at en større del af betalingsansvaret skal lægges ud til den lokale folkeskole.

Det er også undersøgt, hvorvidt nogle kommunetyper i højere grad end andre anvender decentralt betalingsansvar i forbindelse med den segregerede specialundervisning. Analysen viser at:

- De største kommuner målt på indbyggertal oftere har placeret betalingsansvaret for specialundervisningseleverne decentralt hos skolerne. Blandt kommuner med over 80.000 indbyggere har 71 pct. af kommunerne decentralt betalingsansvar, mens det samme er gældende for 55 pct. af kommunerne med mellem 30.000 og 80.000 indbyggere og for kun 32 pct. af kommunerne med under 30.000 indbyggere.
- Færre kommuner i Region Hovedstaden anvender decentralt betalingsansvar for specialundervisningselever. 19 pct. af kommunerne i Region Hovedstaden har placeret betalingsansvaret decentralt hos skolerne, mens det samme gælder mellem 56 pct. og 77 pct. af kommunerne i de øvrige regioner. Forskellen skyldes ikke forskelle i indbyggertal.

Varianter af decentralt betalingsansvar

I alt har 47 kommuner angivet, at de har helt eller delvist decentralt betalingsansvar for specialundervisning i specialklasser på alment skoler og/eller på specialskoler. Analysen viser, at kommunerne har indrettet det decentrale betalingsansvar på forskellige måder. Der ser således ikke ud til at være én eller få typiske indretninger af en økonomimodel med decentralt betalingsansvar.

Indretning af det decentrale betalingsansvar

Kommunerne med decentralt betalingsansvar skal for det første tage stilling til, hvilke elever der er omfattet af det decentrale betalingsansvar, dvs. hvilke elever skolerne skal betale for, hvis de henvises til specialundervisning. Analysen viser, at kommunerne har afgrænset dette forskelligt.

- I de fleste kommuner med decentralt betalingsansvar (61 pct.) har skolerne betalingsansvaret for alle elever bosiddende i skolens skoledistrikt. Det kan således også være elever, som aldrig har gået på skolen.
- I 35 pct. af kommunerne har skolerne kun betalingsansvaret for elever, der har gået på skolen inden henvisning til specialundervisningen².

Analysen viser også, at kommunerne har forskellige takstmodeller for det decentrale betalingsansvar. Der er overordnet tre forskellige takstmodeller.

- Nogle kommuner lader taksten afhænge af de faktiske specialundervisningsudgifter. I nogle af disse kommuner skal skolerne betale den faktiske udgift for elevernes specialundervisning. I andre kommuner skal skolerne betale den faktiske udgift op til et loft eller en procentdel af den faktiske udgift.
- Nogle kommuner har fastsat én fast takst pr. specialundervisningselev uafhængig af specialundervisningstilbud.
- Nogle kommuner har fastsat to eller flere faste takster, således at skolens udgift afhænger af hvilket specialundervisningstilbud eleven henvises til.

² Derudover har 4 pct. af kommunerne angivet, at de anvender en anden afgrænsning.

Fordeling af specialundervisningsmidler til folkeskolerne

I kommuner med decentralt betalingsansvar for specialundervisningseleverne tilføjer forvaltningen samtidig ekstra budgetmidler til skolerne. Disse specialundervisningsmidler tildeles typisk på en måde, så de forventes at modsvare skolernes udgifter til specialundervisning.

Det virker mest oplagt, at specialundervisningsmidlerne tildeles efter samme elevafgrænsning, som anvendes ved elevafgrænsningen for betalingsansvaret, som blev nævnt ovenfor. Analysen viser, at i 8 kommuner – svarende til næsten en femtedel af kommunerne med decentralt betalingsansvar – anvendes forskellige afgrænsninger for hhv. betalingsansvaret og tildeling af specialundervisningsmidler. Det fremgår i tabel 1. Af tabellen fremgår desuden, at de resterende kommuner med decentralt betalingsansvar tildeler specialundervisningsmidler efter det samme elevgrundlag, som de har sat for deres betalingsansvar.

Tabel 1

Det anvendte elevgrundlag henholdsvis i afgrænsningen af skolernes betalingsansvar og i fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler, antal kommuner

Elevgrundlag for betalingsansvar	Elevgrundlag for fordeling af specialundervisningsmidler		
		Elever der går på skolen	Elever der bor i skolens skoledistrikt
	Elever der går på skolen	12	3
Elever der bor i skolens skoledistrikt	5	21	

Kilde: Index100 (2020): Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter.

Specialundervisningsmidlerne fordeles mellem skolerne i den pågældende kommune ud fra et eller flere på forhånd opstillede kriterier. Analysen viser, at størstedelen af kommunerne med decentralt betalingsansvar (73 pct.) tager både skolernes elevtal og elevernes socioøkonomiske karakteristika i betragtning, når de fordeler specialundervisningsmidlerne. 11 pct. af kommunerne fordeler alene midlerne efter elevtal, og 7 pct. af kommunerne fordeler alene midlerne efter elevernes socioøkonomiske karakteristika. De resterende kommuner har enten angivet, at de fordeler midlerne ud fra skolernes aktuelle budgetudfordringer eller svaret "andet".

Kortlægningen viser desuden, at kommunerne har udviklet deres tildelingsmodeller forskelligt, både med hensyn til om de anvender statistiske modeller eller skønsbaserede modeller, samt med hensyn til vægtning af kriterier og opdateringsfrekvens for de socioøkonomiske data.

3 Visitation til specialundervisning

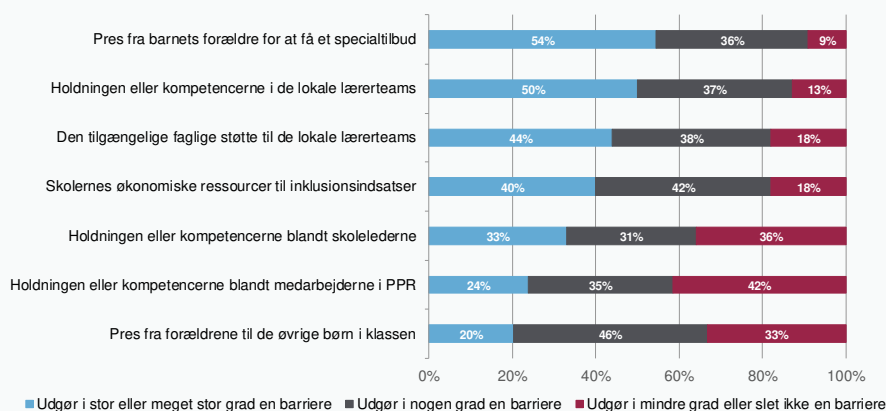
Analysen har også undersøgt forskellige aspekter omkring kommunernes visitation til specialundervisning. Næsten alle kommuner (91 pct.) har et fast visitationsudvalg, som træffer beslutning om, hvorvidt elever skal henvises til specialundervisning. I de resterende kommuner er denne beslutningskompetence uddelegeret til skolelederne.

Uafhængig af kommunens visitationsmodel kan en række andre forhold have betydning for, hvem og hvor mange elever, der henvises til specialundervisning. Her er faglige hensyn, som nævnt indledningsvist, naturligvis et helt centralt hensyn. Derudover viser analysen at:

- Størstedelen af skolecheferne vurderer, at skolelederne og PPR har stor eller meget stor indflydelse på visitationsfrekvensen, mens kun halvdelen af skolecheferne vurderer, at de selv har stor eller meget stor indflydelse.
- 54 pct. af skolecheferne oplever, at pres fra barnets forældre for at få et specialtilbud i stor eller meget stor grad udgør en barriere for inklusion af elever med særlige udfordringer. Tilsvarende vurderer halvdelen af skolecheferne, at holdninger eller kompetencer i de lokale lærerteams udgør en barriere for inklusion og 44 pct. vurderer, at den tilgængelige faglige støtte til lokale lærerteams udgør en barriere for inklusion. Det fremgår af figur 3.
- Generelt er der en tendens til, at skolechefer i kommuner med centralt betalingsansvar i højere grad end skolechefer i kommuner med decentralt betalingsansvar oplever, at de forskellige forhold i figur 3 udgør en barriere for inklusion.

Figur 3

Andel af kommuner, der ”i stor grad” eller ”i meget stor grad” oplever forskellige forhold som en barriere for inklusion af elever med særlige udfordringer – opdelt på kommuner med hhv. centralt og decentralt betalingsansvar



Kilde: Index100 (2020): *Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter.*

Psykiatriske diagnoser og visitation til specialundervisning

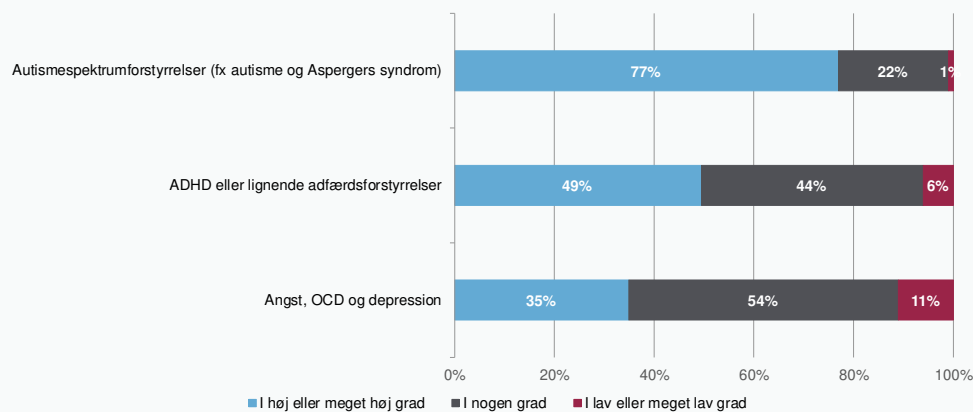
De seneste år er antallet af børn og unge med psykiatriske diagnoser steget markant³. Nærværende analyse viser, at 75 pct. af skolecheferne i stort eller i meget stort omfang oplever, at udviklingen i antal børn med psykiatriske diagnoser har lagt pres på specialundervisningsprocenten i deres kommune. En lidt større andel af skolecheferne med centralt betalingsansvar oplever dette sammenlignet med skolechefer med decentralt betalingsansvar.

Mange skolechefer oplever desuden, at forskellige psykiatriske diagnoser *i sig selv* øger elevernes sandsynlighed for at blive henvist til specialundervisning uafhængigt af barnets særlige udfordringer i den almindelige undervisning. 77 pct. af skolecheferne vurderer, at det i høj eller meget høj grad er tilfældet for elever med autismespektrumforstyrrelser. Henholdsvis 49 pct. og 35 pct. af skolecheferne vurderer, at det i høj eller meget høj grad er tilfældet for elever med ADHD eller lignende adfærdsforstyrrelser samt for elever med angst, OCD og depression. Det ses i figur 4.

³ Se for eksempel KL's notat fra 2019, *Borgere med psykiatriske (hospitals)diagnoser (2013 og 2018)*

Figur 4

Kommunernes vurdering af om tre typer psykiatriske diagnoser i sig selv øger elevernes sandsynlighed for specialundervisning



Kilde: Index100 (2020): Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter.

4 Udgifter til specialundervisning på landsplan

Det er i dag ikke muligt at opgøre de samlede udgifter til segregeret specialundervisning med indberetningerne fra de kommunale regnskaber. Det skyldes, at udgifter til specialundervisning i specialklasser på almene folkeskoler bliver opgjort på samme funktion som udgifter til den øvrige undervisning i folkeskolen (funktion 3.22.01). Udgifter til specialklasser kan således ikke adskilles fra de øvrige udgifter på folkeskolerne i regnskabsdata.

Index100's analyse bidrager med et kvalificeret skøn over kommunernes samlede budgetterede udgifter til specialundervisning i specialklasser på almenskoler og på specialskoler i 2019. Udregningsmetoden er beskrevet i rapportens kapitel 10.

Index100's udregninger angiver, at de kommunale *budgetterede* udgifter til specialundervisning i specialklasser og på specialskoler på landsplan var 8,2 mia. kr. i 2019. Estimatet er eksklusiv udgifter til PPR og elevbefordring. De 8,2 mia. kr. svarer til 16 pct. af kommunernes samlede grundskoleudgifter og 18,1 pct. af kommunernes samlede folkeskoleudgifter. Estimatet bekræfter således, at udgifter til specialundervisning udgør en væsentlig del af udgifterne til skoleområdet.

5 Øvrige fund

Udover ovennævnte resultater fra kortlægningen indeholder analysen også en række øvrige fund om kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Nedenfor præsenteres nogle af disse fund kort:

- 75 kommuner angiver, at de har oplevet budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet i de seneste fire år. I cirka halvdelen af disse kommuner blev merforbruget typisk dækket inden for skoleområdets samlede ramme. Ca. en fjerdedel oplyser, at merforbruget typisk blev dækket af en tillægsbevilling til skoleområdet, og i ca. en fjerdedel af kom-

munerne har det været kombination af tillægsbevilling og dækning inden for skoleområdets ramme. Tillægsbevillinger til skoleområdet er mest brugt i kommuner med centralt betalingsansvar for specialundervisningselever.

- Kortlægningen viser, at 87 pct. af kommunerne har en politisk vedtaget strategi for inklusion. Det er dog kun i ca. halvdelen af disse kommuner (51 pct.), at skolecheferne i høj eller meget høj grad oplever, at den politiske strategi reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion. Det er især kommuner med decentralt betalingsansvar, der har angivet, at strategien reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion.
- 31 pct. af kommunerne har en kvantitativ målsætning for omfanget af inklusion, mens de resterende 69 pct. ikke har en sådan målsætning. Blandt de kommuner, der ikke har en kvantitativ målsætning for inklusion, angiver næsten halvdelen, at de tidligere har haft det – flere af disse har uddybet, at den tidligere kvantitative målsætning blev droppet, da den nationale målsætning om inklusionsgraden blev afskaffet.