

FEBRUAR 2020

Kommunernes styring af specialundervisningsområdet

Økonomimodeller, visitation og udgifter



PROJEKT: 1023
Dato: 18. februar 2020

Udarbejdet til:

Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed

Holmens Kanal 22
1060 København K

Udarbejdet af:

Index100 ApS

Inge Lehmanns Gade 10, 6. sal
8000 Aarhus C

Telefon: +45 28 19 99 34
www.index100.dk

Kontaktperson:

Peter Holdt-Olesen
Telefon: +45 28 19 99 34
pho@index100.dk

Indhold

Sammenfatning.....	4
1. Indledning.....	8
2. Begrebsafklaring.....	10
3. Procesbeskrivelse og frafaldsanalyse	11
3.1 Udarbejdelse af spørgeskema og indsamling af besvarelser	11
3.2 Frafaldsanalyse	12
4. Betalingsansvaret for specialundervisningen.....	14
4.1 Centralt eller decentralt betalingsansvar?.....	14
4.2 Hvor har kommunerne placeret betalingsansvaret?	15
4.3 Mønstre i betalingsansvaret for den segregerede specialundervisning	17
4.4 Skolechefernes vurdering af de økonomiske incitamenter	19
4.5 Aktuelle planer og overvejelser om ændring af betalingsansvaret.....	20
4.6 Varierer bevægelsen i retning af decentralt betalingsansvar mellem forskellige kommunegrupper?	22
5. Varianter af decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning.....	24
5.1 Hvilke elever har skolerne betalingsansvar for?	25
5.2 Hvilken takstmodel er mest udbredt?	26
5.3 Hvor meget betaler skolerne?.....	27
5.4 Hvilke undtagelser er der fra skolernes betalingsansvar?	29
6. Fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler	32
6.1 Hvilke kriterier skeler kommunerne til i fordelingen af specialundervisningsmidler?.....	32
6.2 Elevernes alder – et ofte overset fordelingskriterium	33
6.3 Hvordan måles og sammenvejes fordelingsnøglens forskellige dele?	34
6.4 Frekvenser for opdateringen af socioøkonomiske data	36
6.5 Anvender kommunerne samme elevgrundlag i fordelingsmodellen som i afgrænsningen af skolernes betalingsansvar?.....	36
6.6 Planlagte ændringer af de kommunale fordelingsmodeller.....	37
7. Håndtering af budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet.....	38
7.1 Håndteringen af budgetoverskridelser.....	38
7.2 Mønstre i håndteringen af budgetoverskridelser.....	39
8. Visitationen til specialundervisning	41
8.1 Hvordan er visitationen organiseret?	41
8.2 Hvilken aktør har størst indflydelse på visitationsfrekvensen?.....	42
8.3 Barrierer for inklusion af elever med særlige behov	44
8.4 Psykiatriske diagnoser.....	46
9. Politiske strategier og målsætninger for inklusion.....	49
10. De kommunale udgifter til segregeret specialundervisning.....	52
10.1 Mangelfulde officielle udgiftsdata.....	52
10.2 Et databaseret skøn over de budgetterede udgifter til segregeret specialundervisning.....	52
10.3 Udgifternes fordeling på specialskoler og specialklasser	53

Sammenfatning

Specialundervisningsområdet er et udgiftstungt område, som gennem flere år har voldt mange kommuner styringsmæssige udfordringer. På baggrund af et spørgeskema til de kommunale skolechefer kortlægger denne rapport de aktuelle styringsmodeller på området. Kortlægningen er udarbejdet på vegne af Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed og har til formål at give kommunerne bedre mulighed for at hente inspiration hos hinanden. I alt har 91 kommuner besvaret hele eller væsentlige dele af det udsendte spørgeskema.

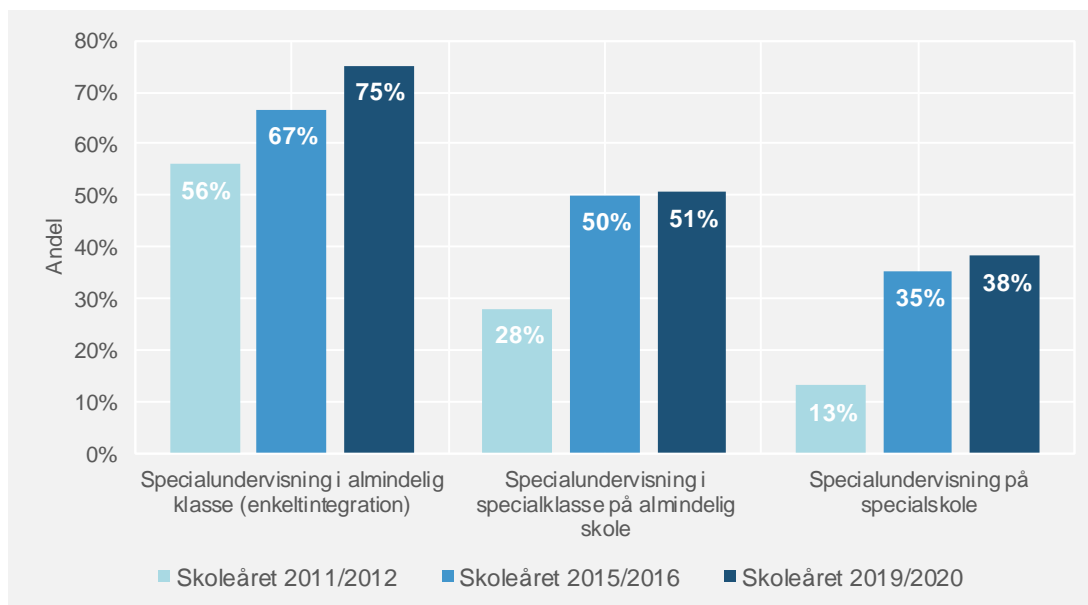
Kortlægningens fokus er på kommunernes økonomiske, organisatoriske og politiske rammer for visitationen til specialundervisning. Kortlægningen behandler derimod ikke de faglige hensyn i visitationen til specialundervisning, som naturligvis også er centrale for en samlet forståelse af kommunernes adfærd på specialundervisningsområdet.

Ujævn udvikling i retning af øget decentralt betalingsansvar

I økonomiaftalen for 2011 satte den daværende regering og KL for alvor fokus på inklusion i folkeskolen og aftalte blandt andet at etablere "inklusionsfremmende styringsmodeller". I diskussionen om inklusionsfremmende styringsmodeller er decentrale betalingsmodeller normalt blevet fremhævet på grund af deres indbyggede økonomiske incitamenter til inklusion. Når hele eller dele af betalingsansvaret for specialundervisningen (og det tilhørende budget) ligger decentralt hos den lokale folkeskole, får skolen økonomisk incitament til at overveje, om potentielle specialundervisningselever kan hjælpes lige så godt eller bedre med inklusionsindsatser, lyder argumentet. Dette økonomiske incitament til inklusion findes ikke i kommuner, hvor betalingsansvaret for specialundervisningen ligger centralt hos skoleforvaltningen. Det skyldes, at en visitation til fx en specialklasse ikke koster den enkelte skole noget på kort sigt.

Figur 1 nedenfor viser kommunernes placering af betalingsansvaret for specialundervisningen i skoleårene 2011/2012, 2015/2016 og 2019/2020. Oplysninger om skoleårene 2015/2016 og 2019/2020 stammer fra den aktuelle spørgeskemaundersøgelse, mens oplysninger om skoleåret 2011/2012 stammer fra en spørgeskemaundersøgelse gennemført af KREVI i 2011.

Figur 1 Andel kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for tre typer specialundervisning



Det fremgår af figuren, at udviklingen fra skoleåret 2011/2012 til skoleåret 2015/2016 var kendetegnet ved en kraftig vækst i andelen af kommuner, der lod de enkelte folkeskoler betale for henvisninger til specialklasse eller specialskole. For begge tilbudstyper steg andelen af kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar med 22 procentpoint, hvilket for specialklasserne var næsten en fordobling og for specialskolerne næsten en tredobling. For de enkeltintegrerede elever var udviklingen mere moderat fra et i forvejen relativt højt niveau.

Figuren viser desuden, at den generelle udvikling i retning af øget decentralt betalingsansvar er stagneret efter skoleåret 2015/2016. Således er andelen med decentralt betalingsansvar siden da vokset med beskedne ét og tre procentpoint for hhv. specialklasser og specialskoler.

Øjebliksbilledet i skoleåret 2019/2020 er, at tre fjerdedele af kommunerne har decentralt betalingsansvar for enkeltintegrerede elever, mens kommunerne er fordelt i to lige store grupper med hhv. centralt og decentralt betalingsansvar for elever i specialklasser på almindelige folkeskoler. Endelig har 38 pct. af kommunerne i dag placeret betalingsansvaret for specialskoleelever helt eller delvist hos de lokale folkeskoler. Et flertal af kommunerne har altså fortsat centralt betalingsansvar for elever på specialskoler.

Når øjebliksbilledet i det aktuelle skoleår opgøres for forskellige kommunegrupper, falder det særligt i øjnene, at en relativt stor andel af de små kommuner har centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning (specialklasser og specialskoler), mens decentralt betalingsansvar er mere udbredt i store kommuner. Derudover er centralt betalingsansvar væsentligt mere udbredt blandt hovedstads-kommuner end blandt kommunerne i landets øvrige fire regioner.

Udsigt til øget decentralt betalingsansvar i de kommende år

Skolecheferne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at vurdere de lokale folkeskolars nuværende økonomiske incitamenter til at satse på lokale inklusionsindsatser frem for henvisning til specialundervisning. 52 pct. af skolecheferne finder, at de nuværende økonomiske incitamenter til inklusion er passende, mens 44 pct. finder, at de er for svage. De resterende 5 pct. finder, at incitamenterne er for stærke. Ikke overraskende er det særligt skolechefer i kommuner med centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, som finder, at incitamenterne til inklusion er for svage.

37 pct. af skolecheferne angiver, at deres kommune har aktuelle planer eller overvejelser om at ændre i betalingsansvaret for specialundervisningen. I 67 pct. af disse kommuner består den planlagte ændring i, at en større del af de samlede specialundervisningsudgifter skal betales via de lokale skolebudgetter. 18 pct. angiver, at en større del skal betales via en central pulje, mens de resterende 15 pct. har sat kryds ved "Andet". Kommunernes besvarelser indikerer, at de seneste års relativt lige og stabile balance mellem centralt og decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning i de kommende år vil forskyde sig i retning af, at flere af kommunerne lader folkeskolerne betale, når en elev henvises til specialklasse eller specialskole.

Flere tillægsbevillinger i kommuner med centralt betalingsansvar

Ni af kommunerne i denne undersøgelse har ifølge skolechefen ikke haft budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet i de seneste fire år. Blandt de kommuner, som har oplevet budgetoverskridelser, oplyser knap halvdelen af skolecheferne, at merforbruget typisk er blevet dækket inden for skoleområdet samlede ramme, mens ca. en fjerdedel oplyser, at merforbruget typisk er blevet dækket af en tillægsbevilling til skoleområdet. De resterende kommuner har enten svaret en kombination af tillægsbevilling og dækning inden for egen ramme eller "Andet".

Der er en tydelig sammenhæng mellem betalingsansvarets placering og den måde, som overskridelser af det samlede specialundervisningsbudget typisk håndteres på. I kommuner med centralt betalingsansvar er tillægsbevillinger til skoleområdet således et mere udbredt svar på budgetoverskridelser end i kommuner med decentralt betalingsansvar.

Mange forskellige varianter af decentralt betalingsansvar

En beslutning om at lade skolerne betale, når elever henvises til segregeret specialundervisning, åbner for en række beslutninger om, hvordan den decentrale betalingsmodel konkret skal indrettes. Kortlægningen viser, at der i dag findes mange forskellige varianter af decentralt betalingsansvar. Forskellene mellem kommunerne handler om følgende fire forhold:

- 1) Afgrænsningen af, hvilke elever skolerne får betalingsansvar for.
- 2) Den konkrete takstmodel.
- 3) Størrelsen af skolernes betalingsansvar.
- 4) Antallet og typen af undtagelser fra det decentrale betalingsansvar.

Rapporten beskriver detaljeret de kommunale variationer på disse parametre med det formål at inspirere kommuner, som overvejer at indføre eller ændre en decentral betalingsmodel.

Også stor variation i kommunernes praksis for fordeling af udlagte specialundervisningsmidler

Når en kommune vælger at give folkeskolerne helt eller delvist betalingsansvar for segregeret specialundervisning, skal den samtidig beslutte, hvilken nøgle der skal styre fordelingen af de specialundervisningsmidler, som lægges ud til folkeskolerne.

Kortlægningen viser, at der også er betydelig variation i den måde, som kommunerne har udformet deres fordelingsmodeller på. Forskellene mellem kommunerne handler om følgende fire forhold:

- 1) Valget af fordelingskriterier, herunder inddragelse af elevernes socioøkonomi og alder.
- 2) Målingen og sammenvejningen af de valgte kriterier.
- 3) Frekvensen for opdatering af det relevante datagrundlag.
- 4) Afgrænsningen af fordelingsmodellens elevgrundlag.

43 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar oplyser, at de har aktuelle planer eller overvejelser om at ændre på fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler. Vurderet ud fra kommunernes uddybende kommentarer handler flertallet af de planlagte ændringer om enten at øge vægtningen af den socioøkonomiske tildeling i forhold til elevtildelingen eller om at indføre en mere statistisk underbygget model for udvælgelse og sammenvægtning af de enkelte socioøkonomiske kriterier.

Fast visitationsudvalg i de fleste kommuner

Kortlægningen viser, at 91 procent af kommunerne i skoleåret 2019/2020 har et fast visitationsudvalg for specialundervisning. De resterende ni pct. har placeret visitationskompetencen hos skolelederne. PPR er repræsenteret i 98 pct. af de faste visitationsudvalg, mens en skoledirektør eller skolechef sidder med i 55 pct. af udvalgene. Hvad angår den reelle indflydelse på kommunens visitationsfrekvens – dvs. den andel af eleverne, som visiteres til specialundervisning – vurderer 80 pct. af skolecheferne, at skolelederne har stor eller meget stor indflydelse. 73 pct. vurderer, at PPR har stor eller meget stor indflydelse, mens 49 pct. af skolecheferne vurderer, at de selv har stor eller meget stor indflydelse på kommunens visitationsfrekvens.

Oplevelse af flere væsentlige barrierer for inklusion i kommuner med centralt betalingsansvar

Blandt syv konkrete forhold er "pres fra barnets forældre for at få et specialtilbud" det forhold, som flest skolechefer (54 pct.) oplever som en væsentlig barriere for inklusion af elever med særlige udfordringer. Skolecheferne i kommuner med rent centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning oplever i højere grad, at de syv opremsede forhold udgør væsentlige barrierer for inklusion af elever med særlige behov, end deres kollegaer i kommuner med decentrale betalingsmodeller. Forskellen mellem de to grupper er særligt stor i forhold til vurderingen af skoleledernes holdninger eller kompetencer, efterfulgt af pres fra barnets forældre for at få et specialtilbud. Skolechefer i kommuner med centralt betalingsansvar oplever altså i højere grad, at de to forhold udgør en barriere for inklusion.

Stort diagnosepres på visitationen til specialundervisning

75 pct. af skolecheferne oplever i "stort" eller "meget stort" omfang, at stigningen i antallet af børn med en psykiatrisk diagnose har lagt pres på specialundervisningsprocenten i deres kommune. 24 pct. oplever det "i et vist omfang", mens kun en enkelt skolechef "i mindre omfang" oplever, at diagnoseudviklingen har lagt pres på kommunens specialundervisningsprocent. I kommuner med centralt betalingsansvar er der flere skolechefer, som oplever, at diagnoseudviklingen lægger stort eller meget stort pres på specialundervisningsprocenten, end i kommuner med decentralt betalingsansvar.

Afhængigt af den konkrete diagnose oplever 35-77 pct. af skolecheferne, at tre forskellige psykiatriske diagnoser *i sig selv* øger sandsynligheden for, at et barn henvises til specialundervisning i deres kommune – dvs. uafhængigt af barnets særlige udfordringer i den almindelige undervisning. Tolket ud fra skolechefernes uddybende kommentarer skyldes den øgede sandsynlighed i vid udstrækning, at den psykiatriske diagnose skaber et forventningspres på kommunen for at visitere til et specialtilbud.

Variierende politisk fokus på inklusion

Uafhængigt af den valgte betalingsmodel må det formodes at have betydning for en kommunes visitation til specialundervisning, hvor stort politisk fokus der er på inklusion i kommunen. Kortlægningen viser, at 87 pct. af kommunerne har en politisk vedtaget strategi for inklusion, men at det kun er i ca. halvdelen af disse kommuner, at skolecheferne i høj eller meget høj grad oplever strategien som reelt styrende for det daglige arbejde med inklusion. Skolechefer i kommuner med centralt betalingsansvar oplever i mindre grad, at den politiske inklusionsstrategi reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion. Det peger i retning af, at kommunerne med decentralt betalingsansvar i lidt højere grad har sat inklusion på dagsordenen, også på anden vis en blot gennem økonomiske incitamenter.

69 pct. af kommunerne arbejder ikke med en kvantitativ målsætning for inklusion. Knap halvdelen af disse kommuner har tidligere haft en sådan målsætning, men har altså valgt at droppe den igen. Flere skolechefer oplyser, at den kvantitative målsætning blev afskaffet, da den nationale målsætning forsvandt i 2016. Det tyder på, at kommunerne skeler kraftigt til signaler fra regeringen og KL i deres strategiske arbejde på specialundervisningsområdet.

Skønnede kommunale udgifter til segregeret specialundervisning på 8,2 mia. kr.

Der er i dag ikke sikker viden om omfanget af de samlede kommunale udgifter til specialundervisning, hvilket skyldes begrænsninger i den kommunale kontoplan. Denne undersøgelse udnytter, at de fleste kommuner med udgangspunkt i egne systemer og regneark relativt præcist kan opgøre udgifterne til elever i specialklasser på almindelige folkeskoler og til elever på specialskoler.

Ikke alle kommuner i undersøgelsen har oplyst deres udgifter på området, men skolechefernes besvarelser peger i retning af, at kommunerne i 2019 budgetterede med en samlet undervisningsudgift til segregeret specialundervisning på ca. 8,2 mia. kr. Det svarer til 16,0 pct. af de samlede kommunale grundskoleudgifter (inkl. tilskud til privat- og efterskoler) og til 18,1 pct. af de samlede folkeskoleudgifter. Hvis udgifter til pædagogisk psykologisk rådgivning og elevbefordring lægges oven i denne undervisningsudgift, stiger de skønnede udgifter til segregeret specialundervisning til 10,5 mia. kr., svarende til 23,3 pct. af de budgetterede folkeskoleudgifter i 2019. Udgifter til enkeltintegrerede specialundervisnings elever og lokale inklusionsindsatser kommer oven i disse tal, men kan ikke estimeres med udgangspunkt i den aktuelle kortlægning.

1. Indledning

Specialundervisningsområdet er et udgiftstungt område, som gennem flere år har voldt mange kommuner styringsmæssige udfordringer. Denne rapport kortlægger de aktuelle kommunale styringsmodeller på området med det formål at give bedre mulighed for, at kommunerne kan hente inspiration hos hinanden. Kortlægningen er udarbejdet på vegne af Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed.

Rapporten bygger på et spørgeskema stilet til de kommunale skolechefer. Spørgeskemaet blev udarbejdet af Index100 efter indledende kvalitative interviews med otte kommuner. Skemaet blev herefter pilottestet af tre skolechefer, inden den endelige version blev sendt til landets 98 kommuner i november 2019. I alt har 91 kommuner besvaret hele eller væsentlige dele af spørgeskemaet.

Index100 vil gerne rette en stor tak til de 91 kommuner, som har brugt tid på at besvare spørgeskemaet. Og særlig tak til de otte interviewkommuner og tre pilottestere for deres bidrag, som har forbedret det endelige spørgeskema og givet rapportens forfattere bedre indsigt i begrundelserne for de forskellige styringsmæssige valg, som kommunerne har truffet på specialundervisningsområdet.

Rapporten er struktureret i ni afsnit. Afsnit 2 indeholder en indledende begrebsafklaring, mens afsnit 3 beskriver processen for udarbejdelse af spørgeskemaet og indsamlingen af kommunernes besvarelser. Derudover indeholder afsnittet en frafaldsanalyse, som beskriver kortlægningens repræsentativitet.

De efterfølgende syv afsnit omhandler selve kortlægningen af de kommunale styringsmodeller på specialundervisningsområdet. Afsnitsstrukturen følger emnerne i de mørkeblå cirkler i Figur 1.1 nedenfor. Den grå cirkel med faglige hensyn er medtaget i figuren for at understrege, at disse hensyn naturligvis er centrale for en samlet forståelse af kommunernes adfærd på specialundervisningsområdet. Fokus i denne kortlægning er imidlertid alene på de økonomiske, organisatoriske og politiske rammer, som de faglige hensyn er indlejret i, altså de blå cirkler.

Figur 1.1 Kortlægningen af de kommunale styringsmodeller på specialundervisningsområdet



Rapportens afsnit 4 kortlægger helt overordnet, i hvilket omfang kommunerne har valgt at give de enkelte folkeskoler betalingsansvaret, når en elev henvises til specialundervisning, frem for at lade en central pulje i skoleforvaltningen dække udgiften. Der sammenlignes i den forbindelse med resultaterne fra en tidligere undersøgelse fra 2011.

Afsnit 5 og 6 fokuserer alene på de kommuner, hvor skolerne betaler hele eller dele af udgiften til segregeret specialundervisning. Afsnit 5 kortlægger, hvordan disse kommuner mere detaljeret har indrettet deres decentrale betalingsmodeller, mens afsnit 6 beskriver, hvordan de samme kommuner fordeler de decentrale specialundervisningsmidler, som lægges ud til skolerne.

Herefter sætter afsnit 7 igen fokus på alle kommuner og undersøger, hvordan kommunerne de seneste fire år har håndteret eventuelle budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet.

Afsnit 8 kortlægger forskellige aspekter af kommunernes visitation til specialundervisning, herunder den formelle organisering og de oplevede barrierer for inklusion. I afsnit 9 kortlægges kommunernes politiske strategier og målsætninger for inklusion.

Endelig udarbejdes der i afsnit 10 et skøn over de samlede kommunale udgifter til specialklasse- og specialskoleelever. Disse udgifter har hidtil været underbelyst på grund af den måde, som den kommunale kontoplan er opbygget på, men de fleste kommuner kan opgøre udgifterne ret præcist i deres egne systemer og regneark. Det udnytter vi i denne undersøgelse.

2. Begrebsafklaring

I det følgende beskrives kort centrale begreber, som anvendes løbende gennem rapporten.

Specialundervisning

I denne kortlægning afgrænses specialundervisning i henhold til de gældende regler på området. Regler for specialundervisning findes i *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen*, populært kaldt "Folkeskoleloven"¹, samt i *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*².

Med udgangspunkt i lovgivningen sonderer denne kortlægning mellem følgende tre typer af specialundervisning:

- *Specialundervisning i en almindelig klasse* i mindst 9 undervisningstimer (12 lektioner) ugentligt. Denne støtte omtales også som enkeltintegration.
- *Specialundervisning i en specialklasse*, hvor en mindre gruppe af elever med særlige behov undervises sammen på en almindelig folkeskole.
- *Specialundervisning på en specialskole*, som er særligt indrettet med henblik på undervisning af elever med særlige behov.

Støtte i almindelige klasser i mindre end ni timer om ugen er ifølge lovgivningen ikke specialundervisning. Støtte af denne karakter omtales normalt som "inklusionsindsatser" eller "inkluderende tilbud" og er altså ikke omfattet af specialundervisningsbegrebet i denne kortlægning.

I rapporten anvendes betegnelsen "specialundervisning" bredt set om undervisning på specialskoler, i specialklasser og i almindelige klasser, hvor eleven får støtte i mindst ni timer (12 lektioner) om ugen. Betegnelsen *segregeret specialundervisning* bruges til at stille skarpt på den del af specialundervisningen, som foregår i specialklasser eller på specialskoler.

Betalingsansvar

Når der i kortlægningen fokuseres på *betalingsansvaret* for specialundervisningen, tænkes der specifikt på, hvilken organisatorisk enhed i kommunen der skal betale, når elever henvises til specialundervisning. Der sondres mellem kommuner med centralt betalingsansvar for specialundervisningen og kommuner med decentralt betalingsansvar. En kommune har *centralt betalingsansvar* for specialundervisningen, hvis det udelukkende er en central pulje eller bevilling i skoleforvaltningen (eller andetsteds i den kommunale forvaltning), som betaler, når en elev henvises til segregeret specialundervisning. Omvendt har en kommune *decentralt betalingsansvar* for specialundervisningen, hvis den lokale folkeskole betaler hele eller dele af udgiften, når en elev henvises til segregeret specialundervisning.

Specialundervisningsmidler

Det er en vigtig pointe, at kommuner med decentralt betalingsansvar ikke blot påfører de lokale folkeskoler ekstra udgifter i forhold til kommuner med centralt betalingsansvar. De tildeler samtidig skolerne et større decentralt budget. Dette budgetløft, der også omtales som udlagte eller decentrale *specialundervisningsmidler*, vil typisk være beregnet, så det i udgangspunktet dækker skolerne samlede merudgift til specialundervisning. Princippet i en decentral betalingsmodel er herefter, at skolerne selv skal finansiere (en del af) merudgiften, hvis udgifterne til specialundervisning stiger, og at de tilsvarende får lov til at beholde (en del af) de midler, som frigøres, hvis specialundervisningsudgifterne falder.

¹ *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (LBK nr. 823 af 15/08/2019)*.

² *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 693 af 20/06/2014)*.

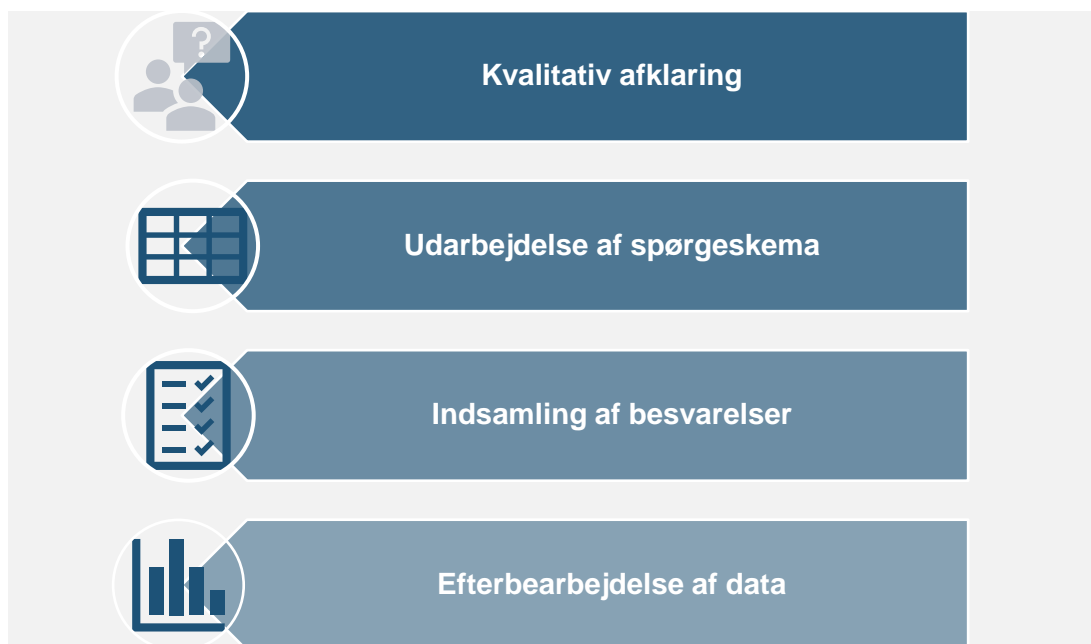
3. Procesbeskrivelse og frafaldsanalyse

I dette afsnit beskrives først fremgangsmåden for udarbejdelsen af det anvendte spørgeskema og indsamlingen af kommunernes besvarelser. Dernæst vises i afsnit 3.2 resultaterne af en frafaldsanalyse. Formålet med frafaldsanalysen er at belyse repræsentativiteten af den gennemførte kortlægning.

3.1 Udarbejdelse af spørgeskema og indsamling af besvarelser

Kortlægningen af kommunernes styringsmodeller på specialundervisningsområdet er foretaget via en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt landets skolechefer. Arbejdsprocessen for spørgeskemaundersøgelsen er beskrevet i Figur 3.1 nedenfor og uddybes kort i det følgende.

Figur 3.1 Proces for spørgeskemaundersøgelsen



Fase 1 – Kvalitativ afklaring

Indledningsvist blev der gennemført kvalitative interviews med otte kommuner. Interviewene blev primært gennemført med skolechefer og/eller medarbejdere med særlig indsigt i kommunens økonomi- og visitationsmodeller på specialundervisningsområdet. Formålet med interviewene var for det første at teste mulige temaer og spørgsmål, som var udarbejdet på forhånd. Dermed kunne det sikres, at der i spørgeskemaet blev stillet relevante og tilstrækkeligt præcise spørgsmål, som kunne besvares med et rimeligt tidsforbrug. Formålet var for det andet at få input til andre relevante temaer og spørgsmål, som kunne indgå i spørgeskemaet. Endelig, for det tredje, skulle interviewene give kvalitativ indsigt i begrundelserne for de styringsmæssige valg, som kommunerne havde truffet på specialundervisningsområdet.

Fase 2 – Udarbejdelse af spørgeskema

På baggrund af de gennemførte interviews blev der udarbejdet et færdigt spørgeskema, som blev pilot-testet af tre skolechefer inden udsendelse. På baggrund af pilottesten blev der foretaget mindre tilretninger af spørgeskemaet.

Fase 3 – Dataindsamling

Spørgeskemaet blev sendt i elektronisk form til landets 98 skolechefer. Dataindsamlingen foregik fra den 12. november til den 6. december 2019. I løbet af dataindsamlingsperioden blev der via mail udsendt to påmindelser til kommuner, som endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet. Afslutningsvist blev der taget telefonisk kontakt til kommuner, som ikke havde besvaret spørgeskemaet efter de to skriftlige påmindelser.

Fase 4 – Efterbearbejdelse af data

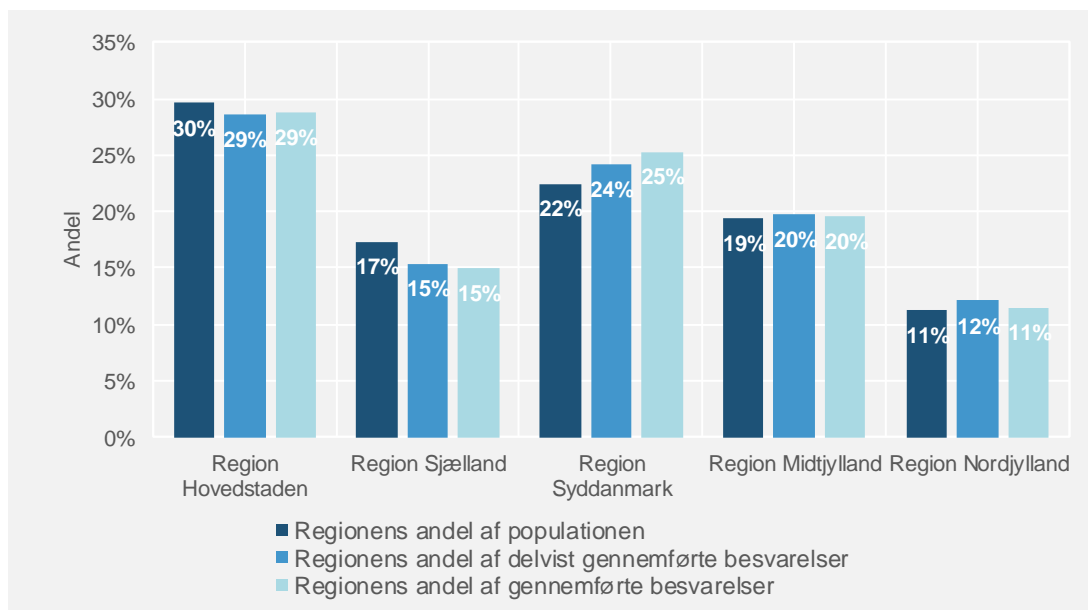
Efter endt dataindsamling er de indsamlede data blevet efterbearbejdet. Efterbearbejdelsen har eksempelvis bestået i, at angivelser i åbne svarkategorier er blevet omkodet til en af de anvendte lukkede svarkategorier i tilfælde, hvor der ikke har været tvivl om tolkningen af det åbne svar. Der er desuden taget kontakt til enkelte kommuner for at afklare usikkerheder i deres besvarelser.

3.2 Frafaldsanalyse

Kortlægningen bygger på fuldt gennemførte besvarelser fra 87 kommuner. Det giver en samlet svarprocent på 88 pct. Medregnes fire delvist gennemførte besvarelser er den samlede svarprocent 92 pct.

Figur 3.2. og Figur 3.3. belyser repræsentativiteten af kortlægningen i forhold til geografi og kommune-størrelse. De mørkeblå søjler i Figur 3.2. viser, hvor stor en andel kommunerne i hver region udgør af den samlede population af 98 kommuner. De lysere søjler viser, hvor stor en andel af de kommuner, som helt eller delvist har besvaret spørgeskemaet, der ligger i hver region. Hvis kortlægningen er repræsentativ på tværs af regionerne, skal de lyseblå søjler således have nogenlunde samme højde som de mørkeblå.

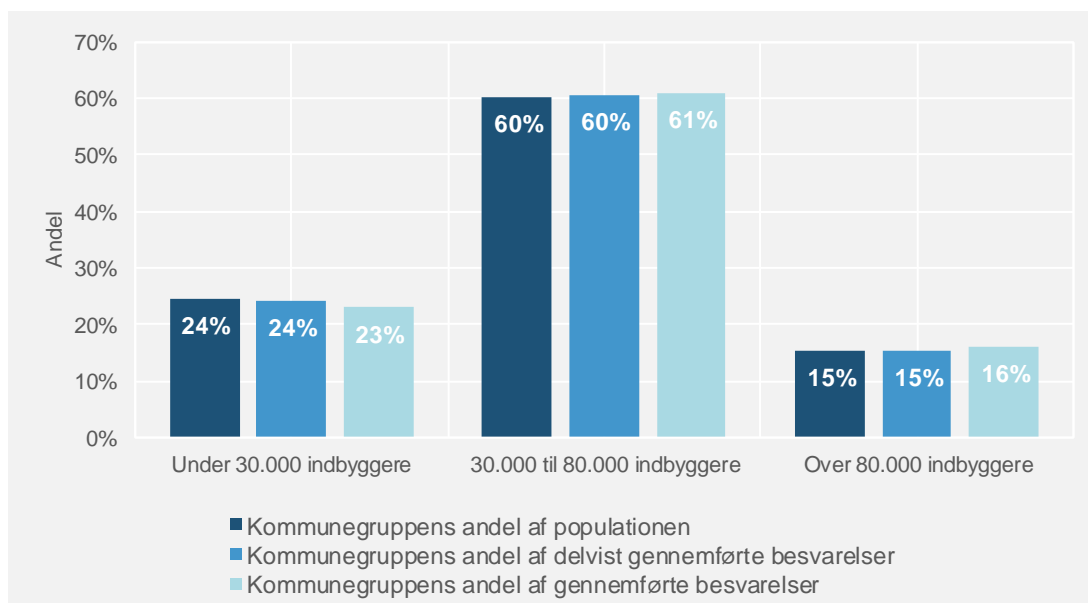
Figur 3.2. Repræsentativiteten af kortlægningen opgjort på regioner



$N_{\text{Population}} = 98$. $N_{\text{Delvist gennemførte besvarelser}} = 91$. $N_{\text{Gennemførte besvarelser}} = 87$.

Det kan konstateres, at kommunesammensætningen i kortlægningen ligner den i populationen. Region Sjælland er ganske vist svagt underrepræsenteret i kortlægningen, mens Region Syddanmark omvendt er svagt overrepræsenteret, men der er tale om meget små afvigelser. De syv kommuner, som slet ikke har besvaret spørgeskemaet, kommer fra fire forskellige regioner.

Figur 3.3. Repræsentativiteten af kortlægningen opgjort på kommune-størrelse



$N_{\text{Population}} = 98$. $N_{\text{Delvist gennemførte besvarelser}} = 91$. $N_{\text{Gennemførte besvarelser}} = 87$.

I Figur 3.3. er kommunerne opdelt efter deres størrelse. Det fremgår af figuren, at der også hvad angår kommunestørrelse er en ligelig repræsentation af de forskellige grupper, og repræsentativiteten i kortlægningen vurderes derfor at være tilfredsstillende.

4. Betalingsansvaret for specialundervisningen

Dette afsnit kortlægger, i hvilket omfang kommunerne har valgt at give de enkelte folkeskoler betalingsansvaret, når en elev henvises til specialundervisning, frem for at lade en central pulje i skoleforvaltningen dække udgiften. Der sammenlignes i den forbindelse med resultaterne fra en tidligere KREVI-undersøgelse fra 2011.



Placeringen af betalingsansvaret er interessant, fordi den påvirker skolernes økonomiske incitamenter til inklusion og dermed – teoretisk set – også kan påvirke kommunens samlede henvisning til specialundervisning. Det ændrer ikke ved, at faglige hensyn og vurderinger naturligvis altid vil være centrale i den enkelte visitationsbeslutning.

Afsnittet kortlægger desuden, hvordan de kommunale skolechefer vurderer folkeskolernes nuværende økonomiske incitamenter til at satse på lokale inklusionsindsatser, og hvilke planer eller overvejelser kommunerne har om ændringer af betalingsansvaret for specialundervisningen.

4.1 Centralt eller decentralt betalingsansvar?

I årene efter kommunalreformen i 2007 oplevede mange kommuner en stigning i antallet af specialundervisnings elever. I økonomiaftalen for 2011 (juni 2010) konkluderede den daværende regering og KL, at udviklingen stred mod de politiske målsætninger om, "at den almindelige folkeskole skal være rummelig og kunne omfatte hovedparten af børn med særlige behov". Regeringen og KL var på den baggrund enige om, at kommunerne i de kommende år skulle "begrænse henvisningen til specialklasser og specialskoler". For at realisere denne målsætning ville kommunerne ifølge aftalen blandt andet "etablere inklusionsfremmende styringsmodeller".

I aftalen om kommunernes økonomi for 2013 (juni 2012) blev den fælles målsætning om inklusion konkretiseret til en målsætning om, at "andelen af elever i almindelig undervisning i 2015 er forøget fra 94,4 pct. til 96,0 pct. af det samlede elevtal i folkeskolen". Af aftalen fremgik desuden, at den daværende regering og KL ville følge udviklingen inden for centrale fokusområder, herunder inklusionsfremmende styringsmodeller.

I diskussionen om inklusionsfremmende styringsmodeller var og er der stort fokus på, hvor betalingsansvaret ligger, når en elev visiteres til specialundervisning. Hvis hele eller dele af betalingsansvaret (og det tilhørende budget) ligger hos den lokale folkeskole, kan man argumentere for, at det virker inklusionsfremmende, fordi skolelederen har et økonomisk incitament til at overveje, om eleven kan hjælpes lige så godt eller bedre med billigere inklusionsindsatser. Hvis betalingsansvaret for specialundervisningen derimod ligger centralt hos skoleforvaltningen, koster en visitation til specialundervisning ikke skolen noget på den korte bane – tværtimod spares der udgifter til inklusionsindsatser for den pågældende elev.³ Teoretisk set kan et centralt betalingsansvar for specialundervisningen derfor virke mindre inklusionsfremmende end et decentralt betalingsansvar, fordi skolelederne har et stærkere økonomisk incitament til at presse på for visitation til specialundervisning.

De indledende kvalitative interviews med otte kommuner viste, at overvejelser om placering af betalingsansvaret står centralt i kommunernes løbende diskussioner om indretningen af deres styringsmodeller på specialundervisningsområdet. Interviewene viste samtidig, at der er forskellige holdninger til, om et decentralt betalingsansvar nødvendigvis virker mere inklusionsfremmende end en styringsmodel baseret på central betaling for specialundervisningen.

I dette afsnit kortlægges kommunernes placering af betalingsansvaret for specialundervisningen. Kortlægningen er interessant i sig selv, men muliggør desuden, at der på et senere tidspunkt kan foretages undersøgelser af, hvilken reel betydning placeringen af betalingsansvaret ser ud til at have for

³ Nørgaard, Kollin & Panduro (2018). *Specialundervisning på folkeskoleområdet - Inspiration til den økonomiske styring*. København: VIVE

kommunernes visitation til specialundervisning. Denne type viden blev efterspurgt af flere af de otte interviewkommuner.

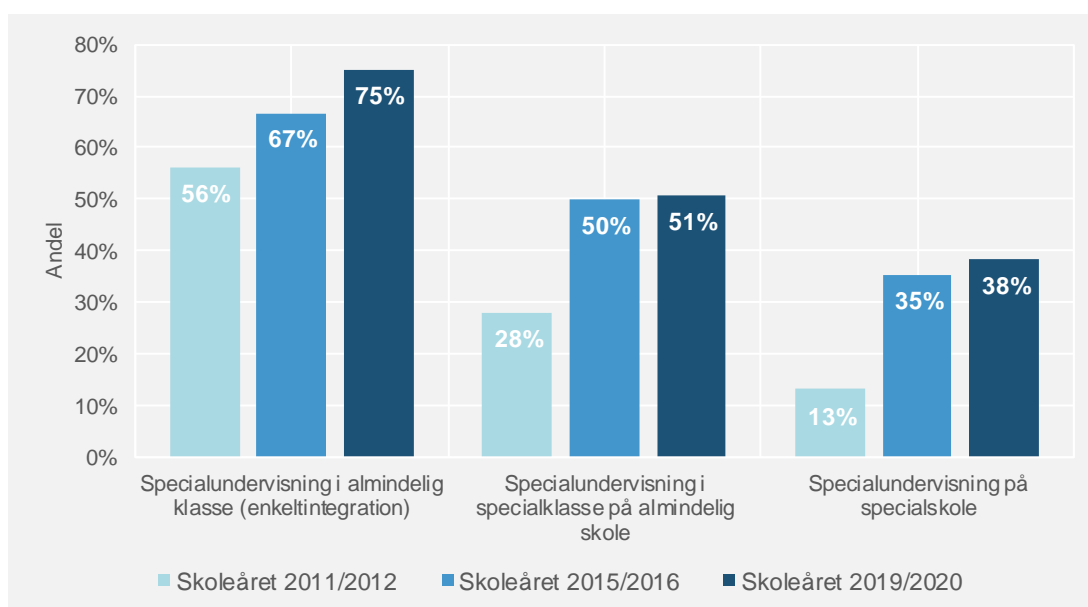
4.2 Hvor har kommunerne placeret betalingsansvaret?

Figur 4.1 nedenfor præsenterer kommunernes placering af betalingsansvaret for specialundervisningen i skoleårene 2011/2012, 2015/2016 og 2019/2020. Figuren viser, hvor stor en andel af kommunerne som har helt eller delvist decentralt betalingsansvar for specialundervisningen. De resterende kommuner har alle centralt betalingsansvar.

Oplysningerne om skoleårene 2015/2016 og 2019/2020 stammer fra den aktuelle spørgeskemaundersøgelse. Kommunerne er således blevet bedt om at oplyse placeringen af betalingsansvaret i begge skoleår.⁴

Oplysningerne om kommunernes indretning af betalingsansvaret i skoleåret 2011/2012 stammer fra KREVI-notatet *Kommunernes organisering og styring på specialundervisningsområdet* fra 2012. For at sikre en retvisende sammenligning over tid har vi i den aktuelle spørgeskemaundersøgelse bevidst valgt en spørgsmålsformulering, som matcher spørgsmålsformuleringen i KREVI's spørgeskemaundersøgelse fra august 2011.

Figur 4.1 Andel kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for tre typer specialundervisning



Population: Kommuner som benytter de enkelte tilbudstyper. Kommuner, som har angivet 'Ved ikke' eller 'Ikke relevant', indgår ikke i opgørelsen. N for 2019/20: Specialundervisning i almindelig klasse = 88, specialundervisning i specialklasse = 85, specialundervisning på specialskole = 89. N for 2015/16: Specialundervisning i almindelig klasse = 87, specialundervisning i specialklasse = 80, specialundervisning på specialskole = 85. Spørgsmålsformulering: "Hvem betaler i dag, når en elev henvises til hver af de følgende typer specialundervisning? (skoleåret 2019/2020)" hhv. "Hvem betalte i skoleåret 2015/2016, når en elev blev henvist til hver af de følgende typer specialundervisning?". N = 70 i KREVI's undersøgelse vedrørende skoleåret 2011/2012.⁵

Det fremgår af figuren, at det i skoleåret 2011/2012 var et klart mindretal af kommunerne, som havde indført helt eller delvist decentralt betalingsansvar for elever i specialklasser og specialskoler. Således lod kun 28 pct. af kommunerne i KREVI's undersøgelse skolerne betale hele eller dele af udgiften, når en elev blev henvist til specialundervisning i en specialklasse. I de resterende 72 pct. af kommunerne betalte en central pulje eller bevilling hele udgiften. Hvis eleven i stedet blev henvist til en specialskole, var der blot 13 pct. af kommunerne, som lod den afgivende skole betale hele eller dele af udgiften.

⁴ De kvalitative kommuneinterviews viste, at kommunerne havde relativt nemt ved at oplyse, hvordan betalingsansvaret var placeret i skoleåret 2015/2016.

⁵ KREVI (2012). Notat - Kommunernes organisering og styring på specialundervisningsområdet. Aarhus: KREVI.

Billedet for enkeltintegrerede elever var imidlertid et andet. Her lod et flertal på 56 pct. af kommunerne skolen betale hele eller dele af udgiften til specialundervisning.

I de efterfølgende år frem mod skoleåret 2015/2016 steg andelen af kommuner med decentralt betalingsansvar. Udviklingen var særligt markant for den segregerede specialundervisning. Andelen af kommuner med decentralt betalingsansvar for elever i specialklasser og specialskoler steg for begge elevtyper med 22 procentpoint, hvilket for specialklasseeleverne svarede til næsten en fordobling og for specialskoleeleverne næsten en tredobling. For de enkeltintegrerede elever var udviklingen mere moderat, nemlig en vækst i andelen med decentralt betalingsansvar på 11 procentpoint fra et i forvejen relativt højt niveau.

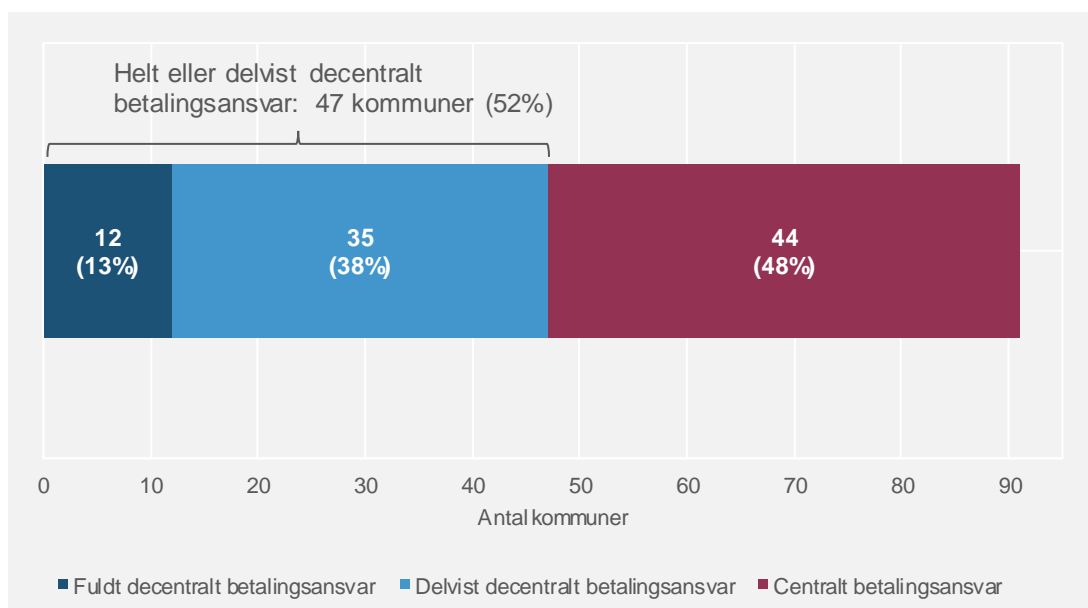
Endelig viser figuren, at den generelle udvikling i retning af øget decentralt betalingsansvar for specialundervisningen er stagneret fra skoleåret 2015/2016 til skoleåret 2019/2020. For de enkeltintegrerede elever voksede andelen med decentralt betalingsansvar ganske vist med otte procentpoint, men for specialklasse- og specialskoleelever var væksten beskedne ét hhv. tre procentpoint. Opbremningen i udviklingen kan tænkes at hænge sammen med nye signaler fra den daværende regering og KL, som i økonomiaftalen for 2017 (juni 2016) droppede den fælles inklusionsmålsætning på 96 pct.

Den relative stabilitet fra 2015/2016 til 2019/2020 dækker over, at knap en femtedel af kommunerne har foretaget ændringer i betalingsansvaret mellem de to skoleår. Der er blot ikke nogen tydelig retning i de ændringer, som disse kommuner har foretaget. Ca. halvdelen er gået fra centralt til decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, mens den anden halvdel har bevæget sig i modsat retning.

Når der fokuseres på øjebliksbilledet i skoleåret 2019/2020, kan det konstateres, at tre fjerdedele af kommunerne har decentralt betalingsansvar for enkeltintegrerede elever, mens kommunerne er fordelt ligeligt i to grupper, når det gælder betalingsansvaret for specialklasseelever. 51 pct af kommunerne har således helt eller delvist decentralt betalingsansvar for specialklasser, mens de resterende 49 pct. lader hele specialklasseudgiften betale af en central pulje eller bevilling i skoleforvaltningen. Endelig har 62 pct. af kommunerne placeret betalingsansvaret for specialskoleelever fuldt ud hos den centrale skoleforvaltning, mens 38 pct. helt eller delvist har placeret betalingsansvaret hos folkeskolerne.

Som det fremgår, er kommunerne særligt delt i forhold til, hvordan de har placeret betalingsansvaret for den segregerede specialundervisning. Figur 4.2 nedenfor giver et overblik over kommunernes betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, når der ses på tværs af specialklasser og specialskoler. I figuren er en kommune kategoriseret som havende "decentralt betalingsansvar" for segregeret specialundervisning, hvis blot den har helt eller delvist betalingsansvar for enten specialklasseelever eller specialskoleelever. Med denne kategorisering har 52 pct. af kommunerne decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning i skoleåret 2019/2020. De resterende 48 pct. har et rent centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning.

Figur 4.2 Opdeling af kommunerne efter deres betalingsansvar for segregeret specialundervisning i skoleåret 2019/20



Population: Alle respondentkommuner. N = 91.

Kommunerne med decentralt betalingsansvar er i figuren yderligere underopdelt i kommuner med fuldt hhv. delvist decentralt betalingsansvar. Kommunerne med fuldt decentralt betalingsansvar er afgrænset som de kommuner, der i spørgeskemaet har angivet, at det er den lokale folkeskole, der betaler hele udgiften, både når en elev henvises til en specialklasse og til en specialskole. Hvis en kommune kun benytter én af de to tilbudstyper, medregnes den dog også under "fuldt decentralt betalingsansvar", hvis den lokale folkeskole betaler hele udgiften til den pågældende tilbudstype. Restgruppen af kommuner med delvist decentralt betalingsansvar dækker blandt andet over kommuner, hvor skolerne betaler hele udgiften for elever, der henvises til specialklasser, mens en central pulje i forvaltningen betaler hele eller dele af udgiften til elever, der henvises til specialskoler.

I rapportens analyser af sammenhænge mellem betalingsansvaret og øvrige spørgsmål i spørgeskemaet vil de relevante figurer tage udgangspunkt i todelingen centralt/decentralt betalingsansvar ("blå" vs. "røde" kommuner i Figur 4.2). Hvis der i analyserne er konstateret interessante variationer mellem kommuner med fuldt hhv. delvist decentralt betalingsansvar ("mørkeblå" vs. "lyseblå" kommuner i Figur 4.2), bemærkes dette i kommentarerne til den relevante figur.

4.2.1 Begrundelser for kommunernes forskellige valg

I de kvalitative interviews og i spørgeskemaundersøgelsen begrundes kommuner med *decentralt betalingsansvar* valget af betalingsmodel med, at folkeskolerne skal have incitament og budget til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer og specialundervisningstilbud tæt på almenområdet. I kommuner, som anvender en model med *centralt betalingsansvar*, er der mere forskelligartede begrundelser for valget af betalingsmodel. Én kommune vurderer således, at inklusion kan fremmes lige så effektivt med andre styringsinstrumenter end økonomiske incitamenter, mens en anden kommune angiver, at en decentral model kan give nogle skoler væsentlige økonomiske udfordringer og sende dem ind i en ond spiral i forhold til at skabe inkluderende læringsmiljøer. En tredje kommune fremhæver særligt den økonomiske sårbarhed på små skoler, og endelig angiver en fjerde kommune, at den for nylig er gået fra decentralt til centralt betalingsansvar for at mindske administrationen af området. Det decentrale betalingsansvar havde ellers ifølge kommunen haft "den ønskede effekt i forhold til sagerne".

At specialskoletilbud oftere finansieres centralt set i forhold til specialklassetilbud ser blandt andet ud til at hænge sammen med, at inkluderende tilbud i almenmiljøet oftere vurderes at være et realistisk alternativ for specialklasseelever end for specialskoleelever. En kommune forklarer således, at den har centralt betalingsansvar for elever på kommunens eneste specialskole, fordi inkluderende tilbud i almenmiljøet ikke vurderes at være et realistisk alternativ for eleverne på denne højt specialiserede skole. Kommunen oplever det derfor som meningsløst at arbejde aktivt med økonomiske incitamenter for at forebygge visitationer til den pågældende skole. Kommunen har derimod decentralt betalingsansvar for specialklasseelever, fordi man i højere grad vurderer, at inkluderende og forebyggende indsatser er et realistisk alternativ for flere af disse elever.

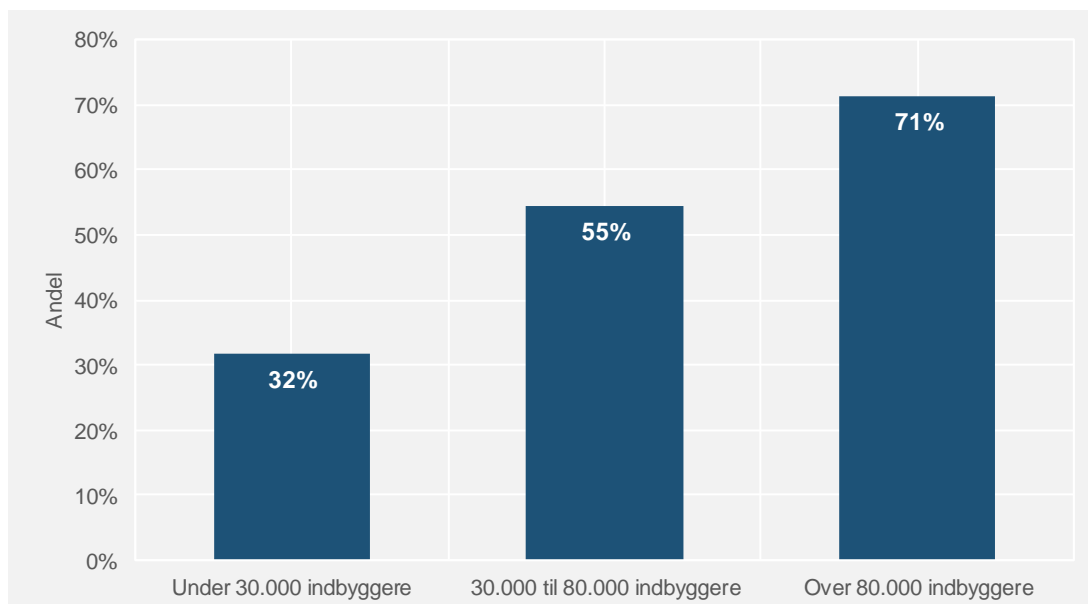
Denne type forklaring på den betalingsmæssige differentiering mellem de forskellige tilbudstyper gentages af flere kommuner. I den forbindelse er det vigtigt at fremhæve, at specialskoler og specialklassers specialiseringsgrad kan variere både mellem kommuner og inden for den enkelte kommune. En anden forklaring, som nogle kommuner giver på betalingsmæssig differentiering mellem forskellige tilbudstyper, er, at de dyreste tilbud særligt kan vælte den enkelte skoles økonomi og derfor undtages fra det decentrale betalingsansvar.

4.3 Mønstre i betalingsansvaret for den segregerede specialundervisning

I det følgende ser vi nærmere på, om nogle kommunetyper i højere grad end andre har valgt at give folkeskolerne helt eller delvist betalingsansvar for elever i specialklasser og specialskoler. Til dette formål inddeler vi kommunerne i tre grupper efter størrelsen af deres indbyggertal, ligesom vi inddeler dem i fem grupper efter deres regionale tilhørsforhold.

Figur 4.3 nedenfor viser, at decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning er væsentligt mere udbredt i store kommuner end i små kommuner. Det kan bl.a. skyldes, at en decentral betalingsmodel er mere krævende rent administrativt end en central model. En anden tolkningsmulighed kunne være, at de manglende økonomiske incitamenter til inklusion i en central betalingsmodel giver færre negative effekter i en lille kommune på grund af den større nærhed mellem skoleledere og skoleforvaltning.

Figur 4.3 Andel kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning i skoleåret 2019/2020 – opdelt på kommunistørrelse

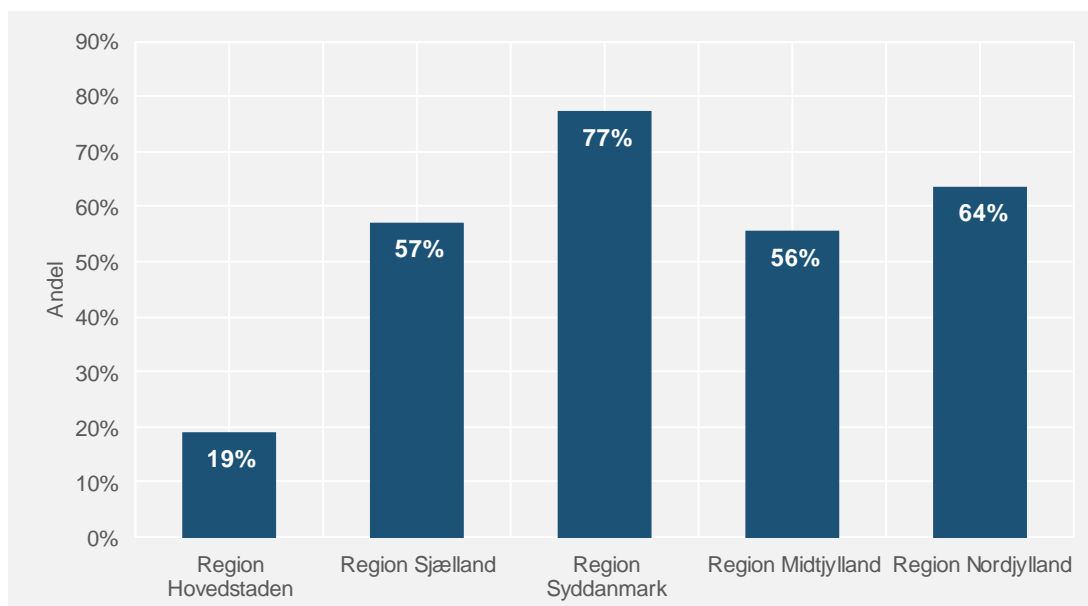


Population: Alle respondentkommuner. N = 91 (Under 30.000 indbyggere: N = 22. 30.000 til 80.000 indbyggere: N = 55. Over 80.000 indbyggere: N = 14).

Når man ser på den geografiske udbredelse af de to forskellige betalingsmodeller, så springer det særligt i øjnene, at få kommuner i Region Hovedstaden lader folkeskolerne betale hele eller dele af udgiften, når en elev henvises til segregeret specialundervisning. Mens andelen af kommuner med decentralt betalingsansvar er på mindst 56 pct. i de øvrige fire regioner, så ligger Region Hovedstaden på beskedne 19 pct.

Vi har undersøgt, om den markante forskel eventuelt kunne hænge sammen med afvigende kommunistørrelse, men det er ikke tilfældet. Både de små, mellemstore og store hovedstadskommuner skiller sig ud ved at anvende decentralt betalingsansvar i mindre grad end i resten af landet. Hvad forskellen så skyldes, er et åbent spørgsmål.

Figur 4.4 Andel kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning i skoleåret 2019/2020 – opdelt på regioner

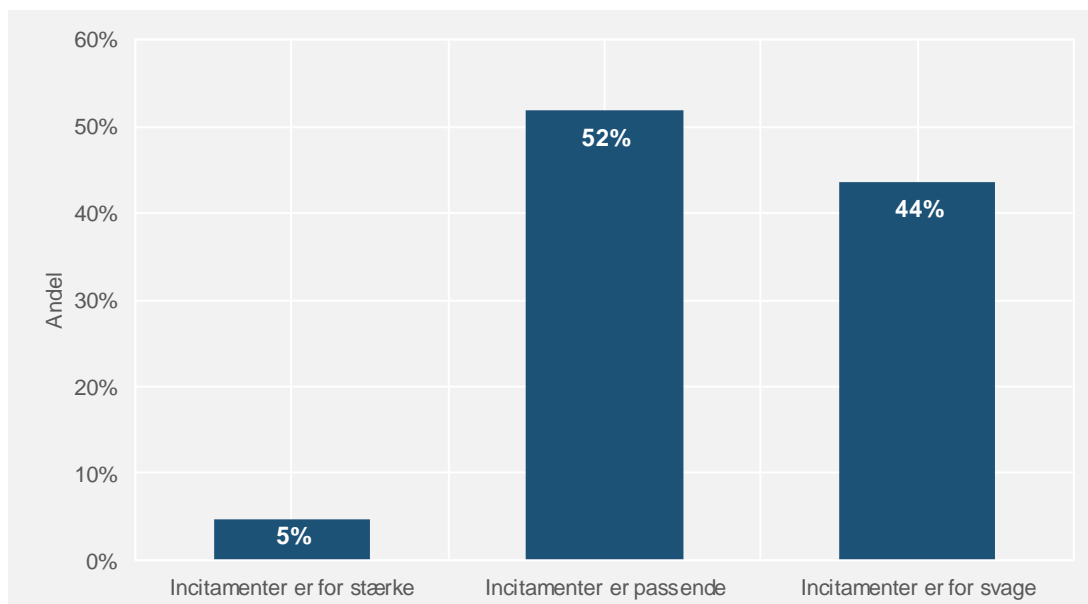


Population: Alle respondentkommuner. N = 91 (Region Hovedstaden: N=26. Region Sjælland: N=14. Region Syddanmark: N=22. Region Midtjylland: N=18. Region Nordjylland: N=11).

4.4 Skolechefernes vurdering af de økonomiske incitamenter

Skolecheferne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at vurdere de lokale folkeskolers nuværende økonomiske incitamenter til at satse på lokale inklusionsindsatser frem for henvisning til specialundervisning. Som det fremgår af Figur 4.5 nedenfor, finder godt halvdelen af skolecheferne, at de nuværende økonomiske incitamenter til inklusion er passende. Blandt den anden halvdel af skolecheferne vurderer de fleste, at de nuværende incitamenter til inklusion er for svage, mens en lille gruppe finder, at de er for stærke.

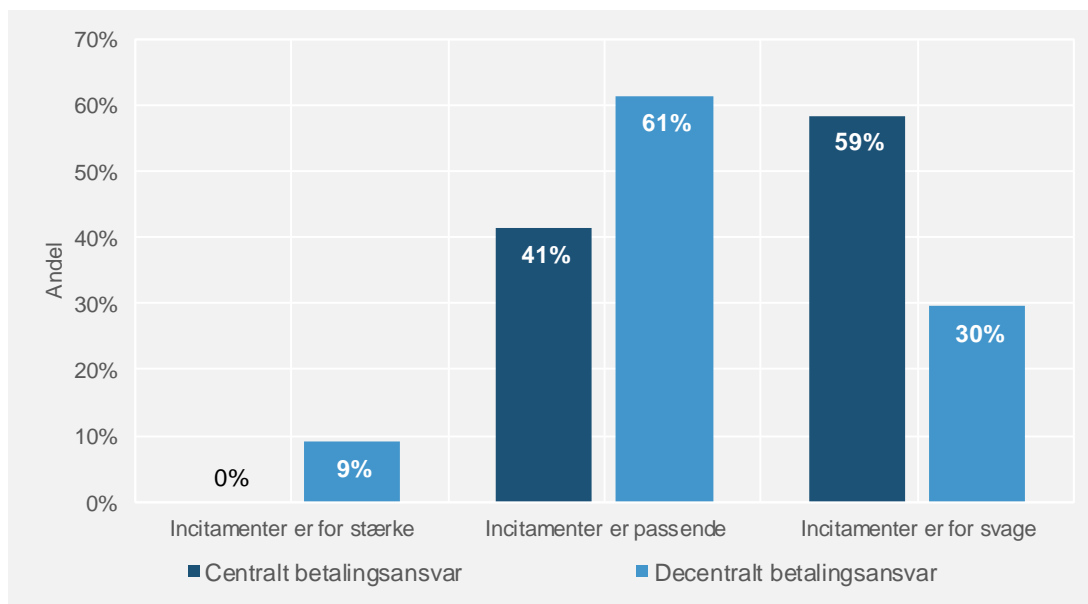
Figur 4.5 Skolechefernes vurdering af skolernes økonomiske incitamenter for inklusion i skoleåret 2019/2020



Population: Alle respondentkommuner. N = 85. Herudover fem kommuner, som har angivet 'Ved ikke', samt én kommune, som ikke har besvaret spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvordan vurderer du de lokale folkeskolers nuværende økonomiske incitamenter til at satse på lokale inklusionsindsatser frem for henvisning til specialundervisning?"

Figur 4.6 nedenfor viser, at det særligt er skolechefer i kommuner med rent centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, som vurderer, at de nuværende økonomiske incitamenter til inklusion er for svage. Det giver god mening, da skolelederne i disse kommuner kun har begrænsede økonomiske incitamenter til at inkludere elever med særlige behov (jf. afsnit 4.1). Skolecheferne i kommuner med decentralt betalingsansvar finder i højere grad de nuværende incitamenter passende, men et stort mindretal i denne gruppe (30 pct.) vurderer også, at de økonomiske incitamenter til inklusion er for svage. På den anden side vurderer et lille mindretal i gruppen med decentralt betalingsansvar (9 pct.), at incitamentene til inklusion er for stærke. Denne oplevelse er mere udbredt i kommuner med fuldt decentralt betalingsansvar (3 ud af 12 kommuner) end i kommuner med delvist decentralt betalingsansvar (1 ud af 32 kommuner).

Figur 4.6 Skolechefernes vurdering af skolernes økonomiske incitamenter for inklusion i skoleåret 2019/2020 - opdelt på betalingsansvar

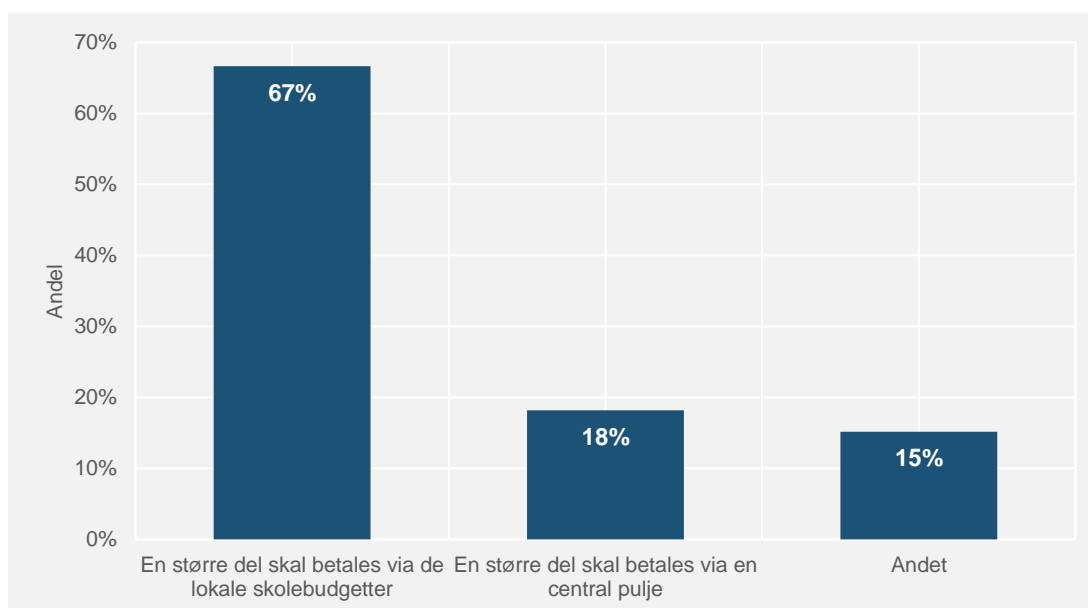


Population: Alle respondentkommuner. N = 85. Herudover fem kommuner, som har svaret 'Ved ikke', samt én kommune, som ikke har besvaret spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opgørelsen. (Centralt betalingsansvar: N= 41, Decentralt betalingsansvar: N= 44).

4.5 Aktuelle planer og overvejelser om ændring af betalingsansvaret

I Figur 4.5 kunne man se, at 48 pct.⁶ af landets skolechefer – svarende til 41 kommuner – vurderer, at de nuværende incitamenter til inklusion enten er for svage eller for stærke. Skolecheferne er også blevet spurgt til, hvorvidt deres kommune har aktuelle planer eller overvejelser om at ændre i betalingsansvaret for specialundervisningen. Det har 33 kommuner, svarende til 37 pct. af undersøgelsens respondentkommuner. I figur 4.7 nedenfor fremgår indholdet af disse 33 kommuners planlagte eller overvejede ændringer.

Figur 4.7 Planlagte eller overvejede ændringer i betalingsansvaret for specialundervisningen



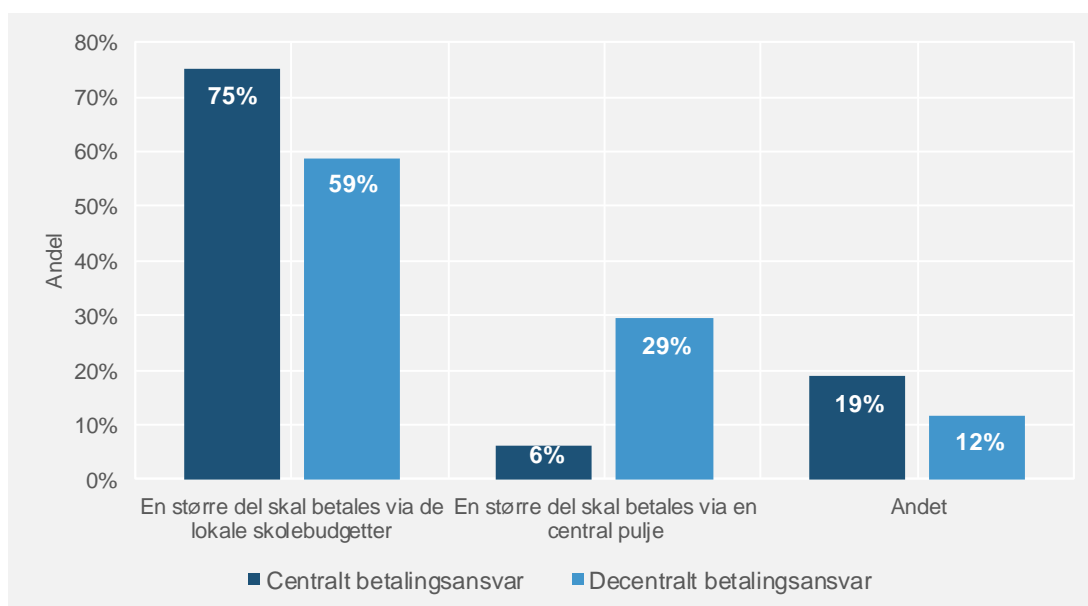
Population: Alle kommuner som planlægger eller overvejer ændringer i betalingsansvaret. N = 33. Spørgsmålsformulering: "Hvilken type ændring af betalingsansvaret planlægges eller overvejes".

⁶ Af Figur 4.5 fremgår det, at 5 pct. af kommunerne mener, at incitamenterne er for stærke, mens 44 pct. mener, at incitamenterne er for svage. Grundet afrunding giver dette samlet set 48 pct.

I 67 pct. af kommunerne består den ændring, som planlægges eller overvejes, i, at en større del af de samlede specialundervisningsudgifter skal betales via de lokale skolebudgetter. 18 pct. angiver, at en større del skal betales via en central pulje, mens de resterende 15 pct. har sat kryds ved "andet".

Af de 33 kommuner, som planlægger eller overvejer ændringer i betalingsansvaret, har 16 kommuner i dag rent centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, mens de øvrige 17 kommuner har helt eller delvist decentralt betalingsansvar. Figur 4.8 nedenfor viser, hvilke typer ændringer de to grupper af kommuner planlægger. Det fremgår ikke overraskende, at særligt kommunerne med centralt betalingsansvar planlægger, at en større del af de samlede specialundervisningsudgifter skal betales via de lokale skolebudgetter, mens særligt kommuner med decentralt betalingsansvar planlægger, at en større del skal betales via en central pulje.⁷ Selv blandt kommunerne med decentralt betalingsansvar er der dog et flertal, som planlægger, at en større del af de samlede specialundervisningsudgifter skal betales via de lokale skolebudgetter.

Figur 4.8 Planlagte eller overvejede ændringer i betalingsansvaret for specialundervisningen – opdelt på betalingsansvar



Population: Alle kommuner som planlægger eller overvejer ændringer i betalingsansvaret. N = 33 (Centralt betalingsansvar: N = 16, Decentralt betalingsansvar: N = 17). Spørgsmålsformulering: "Hvilken type ændring af betalingsansvaret planlægges eller overvejes".

Kommunernes besvarelser indikerer, at de seneste års relativt lige og stabile balance mellem centralt og decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning formentlig vil forrykke sig i retning af, at flere kommuner lader folkeskolerne betale, når en elev henvises til specialklasse eller specialskole. Den tilsyneladende vækst i antallet af kommuner, som prioriterer økonomiske incitamenter til inklusion i deres styring på specialundervisningsområdet, kan meget vel tænkes at hænge sammen med, at kommunerne i de seneste år har oplevet stigende visitation til den segregerede specialundervisning, efter en faldende tendens fra skoleåret 2011/2012 til skoleåret 2015/2016.⁸

4.5.1 Eksempler på planlagte ændringer og begrundelser

12 kommuner, som i dag har centralt betalingsansvar, planlægger eller overvejer at indføre decentralt betalingsansvar. En af disse kommuner oplyser, at det aktuelt overvejes at indføre et økonomisk

⁷ Det kan virke kontraintuitivt, at én kommune med centralt betalingsansvar (svarende til 6 pct.) har angivet, at en større del af specialundervisningsmidlerne skal betales centralt. Spørgsmålet om ændringer af betalingsansvaret går imidlertid på alle tre typer specialundervisning, mens opdelingen i kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar alene omhandler den segregerede specialundervisning. I den pågældende kommune betales udgifter til specialundervisning i almindelig klasse (enkeltintegration) i dag delvist af folkeskolerne, mens udgifter til specialklasser og specialskoler betales via en central pulje. Den planlagte ændring må derfor logisk set vedrøre betalingsansvaret for enkeltintegrerede elever.

⁸ Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (2019). Faldende inklusionsgrad på skoleområdet.

incitament for at få skolerne til at arbejde mere målrettet og systematisk med at skabe læringsmiljøer for flere børn. En anden kommune angiver som begrundelse for den planlagte ændring, at der i dag ikke er sammenhæng mellem beslutningskompetencen og betalingsforpligtelsen.

10 kommuner, som i dag har decentralt betalingsansvar, planlægger eller overvejer at lade en større del af de samlede specialundervisningsudgifter betale via de lokale skolebudgetter. Én af disse kommuner planlægger at udvide antallet af specialtilbud, som skolerne skal betale for, med henblik på at skabe større ensartethed i skolernes betalingsansvar. En anden kommune planlægger at fjerne et eksisterende loft for den enkelte skoles samlede årlige betaling for elever i specialtilbud.

Fem kommuner, som i dag har decentralt betalingsansvar, planlægger eller overvejer at lade en større del af de samlede specialundervisningsudgifter betale af en central pulje. Nogle af disse kommuner vil blot reducere omfanget af skolernes betalingsansvar frem for at afskaffe det helt. Som eksempel kan nævnes en kommune, hvor der er politisk ønske om at indføre et loft for, hvor meget skolerne skal betale for de dyreste specialtilbud.

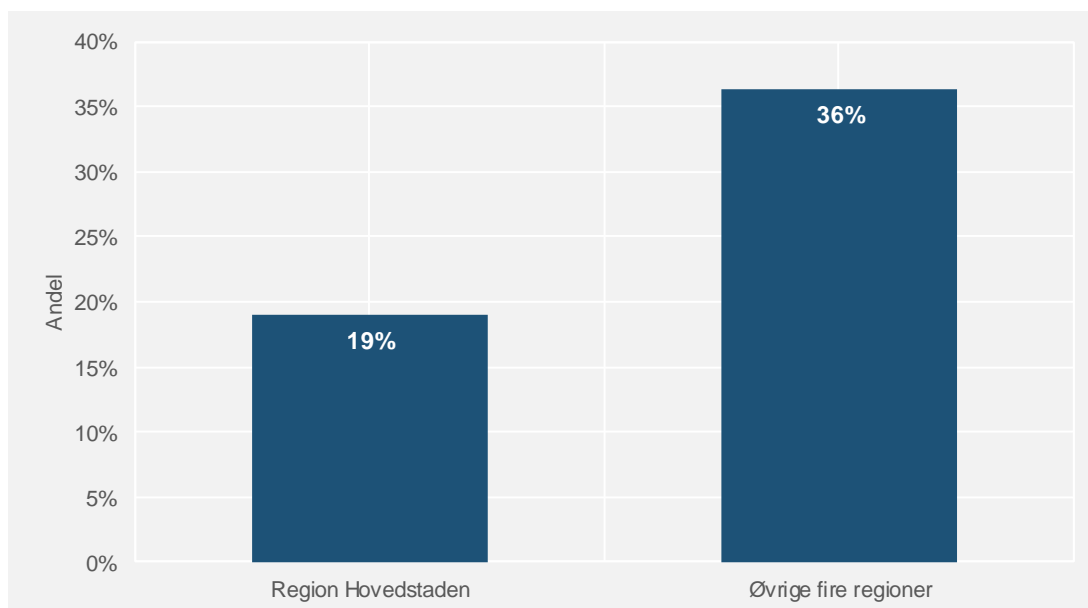
En anden af de fem kommuner oplyser, at det politisk er besluttet at overgå til en model med rent centralt betalingsansvar. Skolechefen angiver som begrundelse, at det har vist sig meget svært at fordele specialundervisningsmidlerne til skolerne på en retfærdig måde, og at nogle skoler med den nuværende model kommer i budgetunderskud. En tredje kommune begrundet en planlagt ændring med, at incitamenterne i forhold til at mindske eksklusion ikke har vist sig at have den ønskede effekt. Det fremgår ikke, om denne kommune helt vil afskaffe det decentrale betalingsansvar eller blot reducere dets omfang.

4.6 Varierer bevægelsen i retning af decentralt betalingsansvar mellem forskellige kommunegrupper?

Som beskrevet i afsnit 4.3 er kommunerne i Region Hovedstaden kendetegnet ved, at de i højere grad end kommunerne i resten af landet har valgt at lade udgifterne til segregeret specialundervisning betale af en central pulje eller bevilling i skoleforvaltningen. Undersøgelsen peger i retning af, at denne geografiske forskel i den relative vægtning af centralt og decentralt betalingsansvar vil bestå og måske endda vokse i de kommende år.

Som det fremgår af Figur 4.9, er det i Region Hovedstaden kun 19 pct. af de "centralt betalende" kommuner, som planlægger eller overvejer decentralt betalingsansvar, mens den tilsvarende andel i resten af landet er næsten dobbelt så stor, nemlig 36 pct.

Figur 4.9 Andel af kommunerne med centralt betalingsansvar, som planlægger eller overvejer at indføre decentralt betalingsansvar – opdelt på Region Hovedstaden og de øvrige fire regioner



Population: Kommuner med centralt betalingsansvar: N = 43 (Region Hovedstaden: N=21, Øvrige fire regioner: N=22). Herudover én kommune som ikke har besvaret spørgsmålet. Denne indgår ikke i opgørelsen.

De relativt begrænsede planer om decentralisering af betalingsansvaret i de hovedstadskommuner, som i dag har centralt betalingsansvar, skyldes tilsyneladende ikke, at der er udbredt tilfredshed med status

quo hos skolecheferne i disse kommuner. Således vurderer halvdelen af skolecheferne, at skolernes nuværende økonomiske incitamenter til inklusion er for svage.

Index100 har tilsvarende undersøgt, om der blandt de "centralt betalende" kommuner er væsentlig forskel på ændringsplanerne i små og store kommuner. Det er der ikke. Blandt de små "centralt betalende" kommuner (indbyggertal under 30.000 indbyggere) planlægger eller overvejer 29 pct. at indføre decentralt betalingsansvar. Denne andel ligger meget tæt på andelen for "centralt betalende" kommuner med mere end 30.000 indbyggere (28 pct.).

5. Varianter af decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning

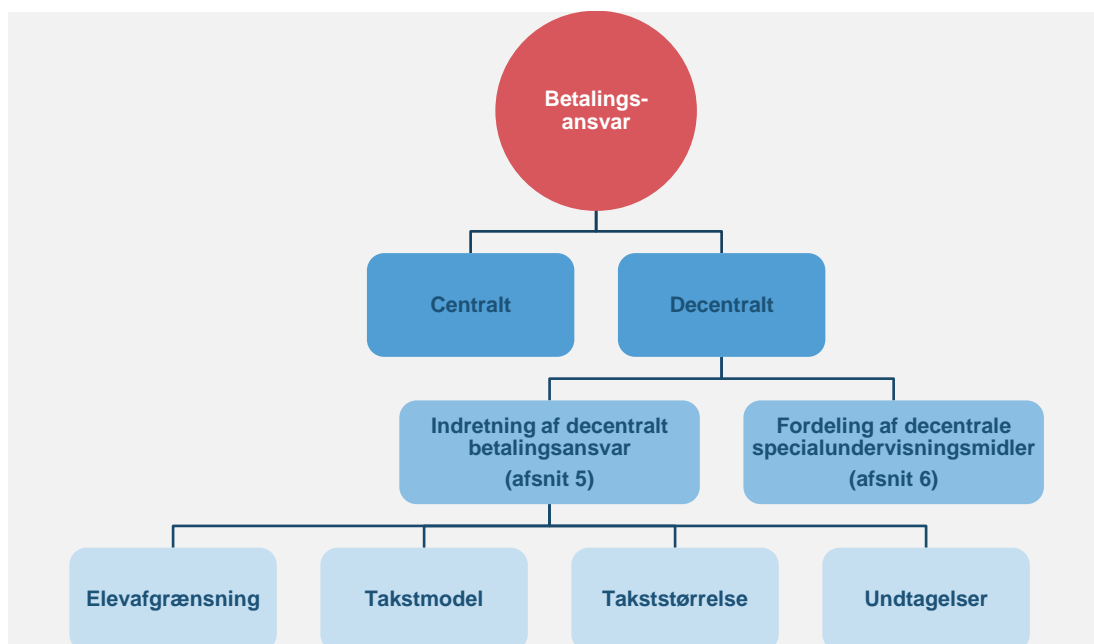
En beslutning om at lade skolerne betale, når elever henvises til segregeret specialundervisning, åbner for en række beslutninger om, hvordan den decentrale betalingsmodel konkret skal indrettes.

For det første skal det besluttes, om skolerne kun skal have betalingsansvar for de elever, som gik på skolen før henvisningen til specialundervisning, eller om betalingsansvaret skal omfatte alle specialundervisningselever med bopæl i skolens skoledistrikt, uanset hvor de går eller tidligere har gået i skole. **For det andet** skal det besluttes, hvilken takstmodel der skal anvendes. Skal skolernes betaling afhænge af, hvor dyrt et specialtilbud eleverne henvises til, eller skal der i stedet anvendes en fast takst uanset prisen på tilbuddet? Når takstmodellen er valgt, skal der **for det tredje** tages stilling til størrelsen af skolernes betalingsansvar. I en model med én fast takst, skal man beslutte, hvor stor taksten skal være, og hvis der i stedet er valgt en model, hvor skolernes betaling tager udgangspunkt i de faktiske udgifter til det konkrete specialtilbud, skal det besluttes, om der skal være et øvre loft for skolernes betaling. **For det fjerde** skal det besluttes, om der skal være undtagelser fra skolernes betalingsansvar, og i givet fald hvilke. Endelig, **for det femte**, skal det besluttes, hvilken nøgle der skal anvendes til at fordele de specialundervisningsmidler, som lægges ud til skolerne.

I dette afsnit kortlægger vi, hvordan kommunerne med decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning har håndteret de første fire af ovenstående fem spørgsmål i skoleåret 2019/2020. Det efterfølgende Afsnit 6 kortlægger, hvordan kommunerne har håndteret det femte spørgsmål om fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler. De to afsnit kan tilsammen tjene som inspiration til kommuner, der overvejer at indføre eller ændre en decentral betalingsmodel. Det bemærkes for en god ordens skyld, at kortlægningen i de to afsnit alene omhandler betalingsmodellerne i de 52 pct. af kommunerne, som har helt eller delvist decentralt betalingsansvar for den *segregerede* specialundervisning.

Figur 5.1 giver et grafisk overblik over kortlægningen i afsnit 5 og 6.

Figur 5.1 Kortlægningen af kommuner med decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning (afsnit 5 og 6)



Afsnit 5 fokuserer på, hvordan kommunerne med decentralt betalingsansvar mere konkret har indrettet skolernes betalingsansvar for den segregerede specialundervisning. Afsnit 6 fokuserer på fordelingen af de tidligere centrale midler, som er lagt ud til skolerne i forbindelse med decentraliseringen af betalingsansvaret. Der er ingen nødvendig sammenhæng mellem de to dimensioner. To kommuner kan således vælge en stort set identisk indretning af skolernes betalingsansvar, men ganske forskellige fordelingsnøgler for de specialundervisningsmidler, der lægges ud til skolerne for at finansiere dette betalingsansvar.

Det vil fremgå af de to afsnit, at de decentrale betalingsmodeller kan variere på en lang række forskellige parametre. Index100 har undersøgt, om kommunernes valg på de forskellige parametre hænger indbyrdes sammen på en måde, hvor det giver mening at tale om få, tydeligt afgrænsede "arketyper" af decentrale betalingsmodeller. Virkeligheden er imidlertid, at de fleste af de teoretisk mulige parameterkombinationer i dag anvendes af én eller flere kommuner. Variationen i kommunernes decentrale betalingsmodeller kan derfor ikke koges ned til to eller tre overskuelige arketyper.

5.1 Hvilke elever har skolerne betalingsansvar for?

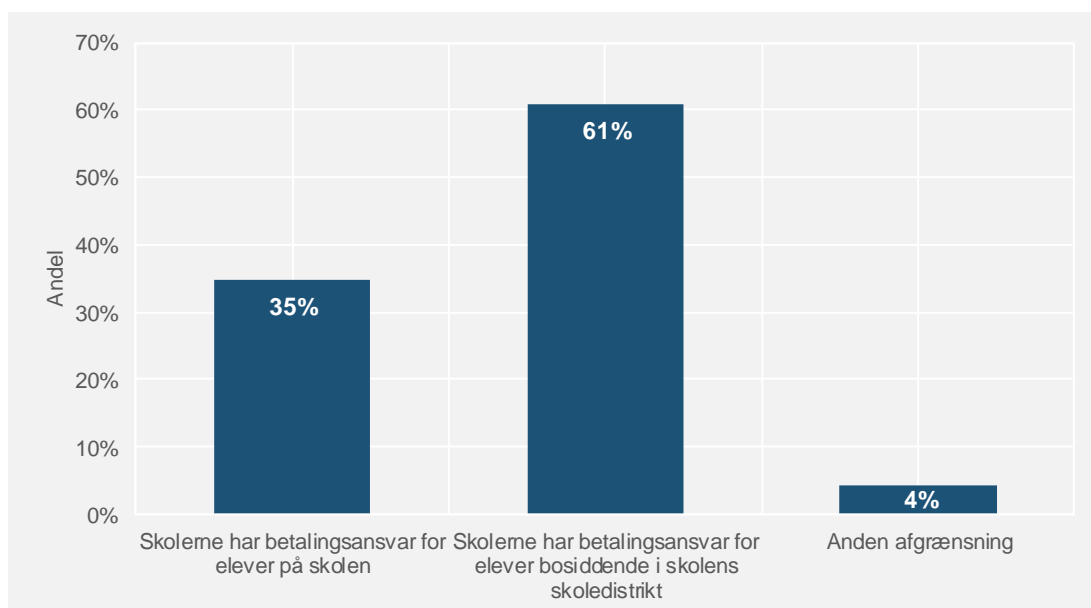
Det første væsentlige valg i en decentral betalingsmodel vedrører afgrænsningen af den elevgruppe, som den enkelte folkeskole får betalingsansvar for. Nogle kommuner vælger, at skolerne alene skal betale for elever, som tidligere har gået på skolen. Et centralt argument for en sådan tilgang er typisk, at skolerne alene kan forebygge specialundervisning for elever, der er indskrevet på skolen, og at et retfærdighedshensyn derfor tilsiger, at betalingsansvaret alene omfatter disse elever.

Andre kommuner vælger at give folkeskolerne betalingsansvar for alle specialundervisningselever bosat i skoledistriktet, uanset hvor de tidligere har gået i skole. En sådan tilgang kan fx være drevet af forskellige praktiske hensyn. For det første undgår man en udfordring ved afgrænsningen efter indskrivning, nemlig at der ikke er en oplagt betalingskole for elever, der ikke gik på en folkeskole i kommunen umiddelbart forud for henvisning til specialundervisning. Det kan fx være elever, som henvises inden skolestart, eller elever, som forud for henvisningen gik på en privatskole eller på en skole i en anden kommune. Et andet praktisk hensyn kan være, at man ved overgangen fra en central til en decentral betalingsmodel ikke har fyldestgørende oplysninger om, hvor de *eksisterende* specialundervisningselever tidligere gik i skole, og derfor har vanskeligt ved at afgøre, hvilke skoler der i en indskrivningsmodel skal have betalingsansvar for disse elever.

Kommuner, som giver den lokale folkeskole betalingsansvar for alle elever bosat i skoledistriktet, indfører normalt procedurer for inddragelse af distriktsskolen i sager om mulig henvisning til specialundervisning af elever, der ikke går på skolen. Inddragelsen vil ofte indebære, at distriktsskolen får mulighed for at afprøve mindre omkostningstunge inkluderende tiltag, inden der eventuelt træffes beslutning om henvisning til specialundervisning.

Figur 5.2 nedenfor viser, at 61 procent af de kommuner, som har en decentral betalingsmodel for den segregerede specialundervisning, har valgt at give skolerne betalingsansvar for alle de specialundervisningselever, som bor i skoledistriktet, uanset hvor de tidligere gik i skole. I 35 pct. af kommunerne betaler skolerne derimod alene for elever, der gik på skolen på tidspunktet for henvisning til segregeret specialundervisning. Endelig har fire pct. sat kryds ved "anden afgrænsning" af betalingsansvaret.

Figur 5.2 Afgrænsning af folkeskolernes betalingsansvar, når elever henvises til segregeret specialundervisning

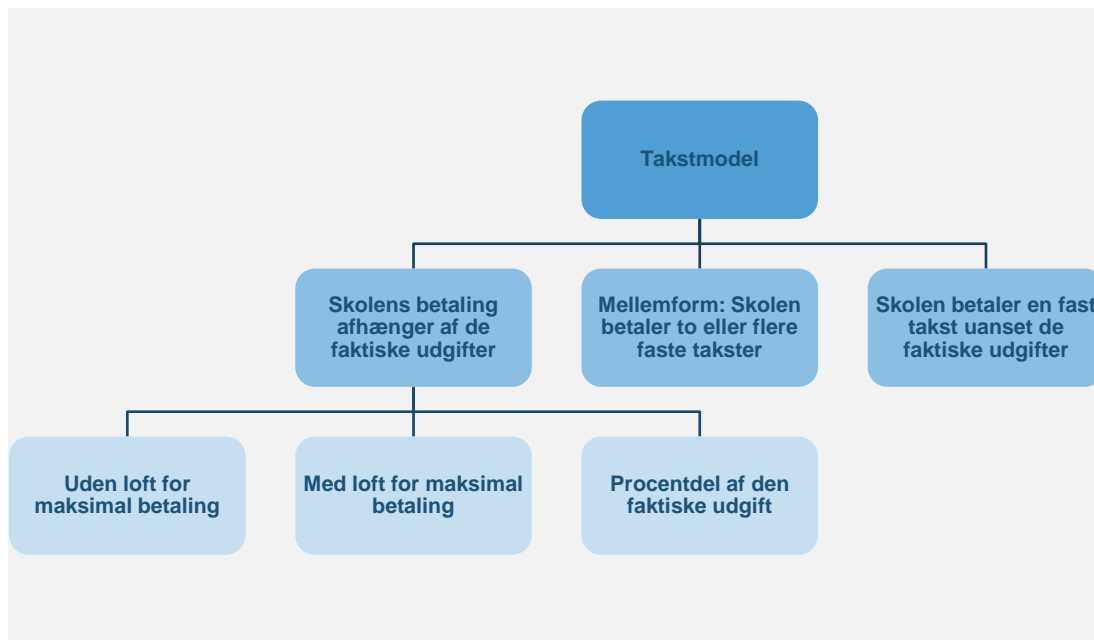


Population: Alle kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar. N = 46. Herudover én kommune, som har angivet 'Ved ikke'. Denne kommune indgår ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvilke specialundervisningselever skal den enkelte folkeskole i dag betale for som udgangspunkt? (skoleåret 2019/2020)".

5.2 Hvilken takstmodel er mest udbredt?

Kommunernes takstmodeller kan overordnet inddeles i to hovedtyper. I den ene afhænger skolernes betaling af, hvor dyrt et specialtilbud eleverne henvises til, mens skolerne i den anden hovedtype betaler den samme faste takst for alle segregerede specialundervisningselever, uanset hvad de faktiske udgifter er til hvert enkelt tilbud. En mellemform opstår i kommuner, som anvender to eller flere faste takster. Figur 5.3 nedenfor giver et overblik over de forskellige takstmodeller samt de tre undervarianter, der findes af modellen, hvor skolernes betaling afhænger af de faktiske udgifter til det konkrete tilbud.

Figur 5.3 Overblik over kommunernes forskellige takstmodeller



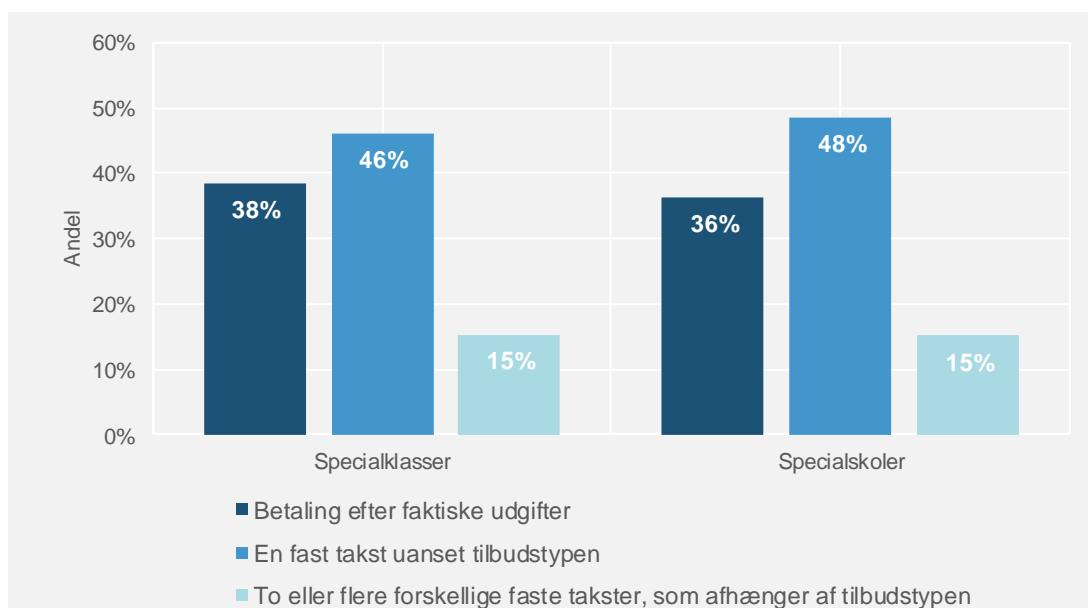
Et argument for at lade skolernes betaling afhænge af omkostningerne til det konkrete specialtilbud er, at skolelederne får et økonomisk incitament til at tage forholdet mellem pris og kvalitet i betragtning, når forskellige tilbud overvejes under forberedelsen af en mulig henvisning til specialundervisning. Et argument for en fast takst er omvendt, at skolelederne mange steder primært har indflydelse på, om en elev skal henvises til segregeret specialundervisning eller ej, og ikke hvilket tilbud der i givet fald skal visiteres til. Samtidig undgår man med en fast takst udsving i skolernes økonomi, som skyldes enkeltstående dyre visitationer, hvor der ikke er realistiske billigere alternativer. En model med en fast takst vil alt andet lige også være administrativt mindre krævende.

Figur 5.4 på næste side viser udbredelsen af de to hovedtyper af takstmodeller samt mellemformen med to eller flere faste takster. Det fremgår, at den mest udbredte hovedtype er den, hvor skolerne betaler samme faste takst for alle segregerede elever. Blandt de kommuner, som lader skolerne betale for elever i specialklasser, anvender 46 pct. en fast takst uanset tilbudstypen, og blandt de kommuner, som lader skolerne betale for specialskoleelever, anvender 48 pct. en fast takst.

Den anden hovedtype, hvor skolernes betaling afhænger af, hvor dyrt et specialtilbud der henvises til, anvendes i 38 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar for specialklasseelever og i 36 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar for specialskoleelever.

Endelig anvendes mellemformen med flere faste takster i 15 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar for hhv. specialklasse- og specialskoleelever.

Figur 5.4 Takstmodeller på området for segregeret specialundervisning



Population: Alle kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar. N = 39 for specialklasser og 33 for specialskoler. Kommunerne er kun blevet præsenteret for de tilbudstyper (specialklasse hhv. specialskole), som de har angivet, at skolerne har helt eller delvist betalingsansvar for. Kommuner, som har angivet 'Ved ikke' (to kommuner) og 'Andet' (én kommune), er ikke medregnet i opgørelsen. Spørgsømsformulering: "Hvilken takst betaler folkeskolerne, når en elev henvises til hhv. specialklasse og specialskole? (når der ses bort fra eventuelle særlige undtagelser)".

5.3 Hvor meget betaler skolerne?

Styrken af de økonomiske incitamenter til inklusion i en decentral betalingsmodel afhænger af, hvor meget skolerne skal betale, når elever henvises til segregeret specialundervisning. Hvis fx en skole overvejer at satse på en bestemt type inklusionsindsats, der koster 130.000 kr. pr. elev i målgruppen, kan det teoretisk set have stor betydning for det endelige valg, om henvisning til segregeret specialundervisning koster skolen 50.000 kr. eller 200.000 kr. pr. henvist elev. Kortlægningen i det følgende viser helt overordnet, at der inden for alle tre typer af takstmodeller er betydelig variation i, hvor meget skolen skal betale for elever, der modtager segregeret specialundervisning.

Udover at størrelsen af skolernes betaling pr. elev påvirker styrken af de økonomiske incitamenter til inklusion, så påvirker den også byrdefordelingen mellem skolerne. Jo større betaling pr. specialundervisningselev, jo vigtigere bliver det derfor at fordele de decentrale specialundervisningsmidler på en retfærdig måde, der tager højde for skolernes forskellige elevsammensætning. Og selv med en retfærdig fordelingsnøgle bevirker høje takster, at den enkelte skoles økonomi bliver mere følsom over for tilfældige udsving i antallet af specialundervisningselever.

Det er ikke kun i en model med faste takster, at størrelsen af skolernes betaling kan variere mellem kommunerne. Takstmodellen, der tager udgangspunkt i de faktiske udgifter forbundet med hver enkelt specialundervisningselev, findes som beskrevet i Figur 5.3 i tre undervarianter, hvoraf de to begrænser skolernes betaling. I den ene undervariant sættes der et loft for, hvor meget skolerne maksimalt skal betale pr. elev, og i den anden betaler skolerne en fast procentdel af de faktiske udgifter.

I 17 ud af de 44 kommuner, som indgår i Figur 5.4, tager skolernes betaling for specialklasselever og/eller specialskolelever udgangspunkt i de faktiske udgifter forbundet med det anvendte tilbud. Fem af disse 17 kommuner har fastsat et loft for skolernes betaling. Loftet går fra 139.000 kr. pr. elev i én kommune til 480.000 kr. pr. elev i en anden, med et gennemsnitligt udgiftsloft på 316.000 kr. I tillæg hertil har en enkelt kommune begrænset skolernes betaling ved at lade dem betale 77 pct. af de faktiske udgifter til elever i specialklasser. Den pågældende kommune har centralt betalingsansvar for specialskolelever. I de resterende 11 kommuner betaler skolerne den fulde faktiske udgift, bortset fra en enkelt kommune hvor skolerne betaler den fulde faktiske udgift for specialklasser, men en fast takst for specialskoler.

Blandt de 20 kommuner, hvor skolernes betaling for specialklasselever og/eller specialskolelever sker til en fast takst, har 19 oplyst størrelsen af den anvendte takst. Den laveste faste takst lyder på 52.000 kr. pr. elev og den højeste på 232.000 kr. pr. elev. Gennemsnittet af de oplyste takster i de 19 kommuner er på 158.000 kr. pr. henvist elev.

De oplyste takster er imidlertid ikke umiddelbart sammenlignelige på tværs af alle kommuner. Det skyldes, at den overordnede skoletildelingsmodel i nogle kommuner er skruet således sammen, at skolerne udover at skulle betale den faste segregeringstakst også mister noget af deres grundtildeling til den almindelige undervisning, når en elev henvises til segregeret specialundervisning. Det gælder typisk i kommuner med elevbaserede tildelingsmodeller. I andre kommuner beholder skolerne derimod en uændret grundtildeling, når elever henvises til segregeret specialundervisning. Det gælder fx i kommuner med klassebaserede tildelingsmodeller.

Index100 har derfor i det udsendte spørgeskema spurgt ind til, hvorvidt skolerne udover at betale den oplyste takst også mister grundtildeling, når en elev henvises til segregeret specialundervisning. Svarene på dette spørgsmål muliggør inddeling af kommunerne i to grupper med indbyrdes sammenlignelige takster. Tabel 5.1 nedenfor sammenfatter takstniveauerne i de to kommunegrupper.⁹

Tabel 5.1 Variationen i størrelsen af de faste segregeringstakster

	Gennemsnit	Minimum	Maksimum	Antal
Kommuner hvor skolen mister grundtildeling ved henvisning til segregeret specialundervisning	155.654 kr.	52.000 kr.	235.000 kr.	12
Kommuner hvor skolen <i>ikke</i> mister grundtildeling ved henvisning til segregeret specialundervisning	160.803 kr.	100.000 kr.	195.000 kr.	7

Population: Kommuner som anvender én fast takst for specialklasser og/eller specialskoler. N = 19. Heruover én kommune, som ikke har oplyst den faste takst. Denne indgår ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvor stor er den faste takst, som skolen betaler ved henvisning til specialklasse [og/eller] specialskole?" (der blev stillet et separat spørgsmål til hver tilbudstype).

Som det fremgår af tabellen, er der ikke væsentlig forskel på de gennemsnitlige takster i de to grupper af kommuner. Forskellen i den gennemsnitlige takst på ca. 5.000 kr. har det fortegn, man skulle forvente, men er ganske lille i lyset af, at den mistede grundtildeling ligger i niveauet 40.000-45.000 kr. pr. elev ifølge de indledende kvalitative interviews og en enkelt kommunes skriftlige kommentar i spørgeskemaundersøgelsen. Det gennemsnitlige økonomiske incitament til inklusion er derfor alt andet lige størst i kommunegruppen, hvor skolerne mister grundbevilling ved henvisning til segregeret specialundervisning.

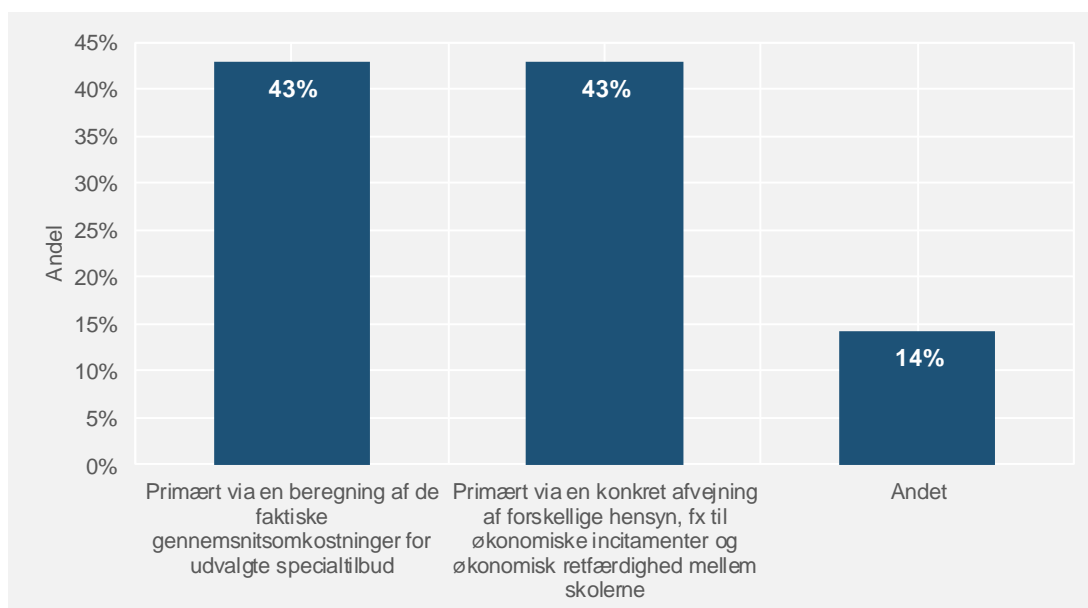
Som tidligere beskrevet i Figur 5.4 er der en mindre gruppe af kommunerne, som anvender en takstmodel med to eller flere faste takster. Niveauet for den laveste takst i disse kommuner varierer mellem 80.000 kr. og 223.000 kr., mens niveauet for den højeste takst varierer mellem 190.000 kr. og 360.000 kr.

I spørgeskemaet er kommuner med én eller flere faste takster blevet spurgt, hvordan taksten eller taksterne er fastsat. Konkret er kommunerne blevet bedt om at angive, hvorvidt taksten/taksterne primært er fastsat via en beregning af de faktiske gennemsnitsomkostninger for udvalgte specialtilbud eller via en konkret afvejning af forskellige hensyn, fx til økonomiske incitament og økonomisk retfærdighed mellem skolerne. Vores udgangspunkt har været, at mange kommuner formentlig skeler til både faktiske gennemsnitsomkostninger og andre hensyn (hvilket flere kommuner også angiver), men den anvendte spørgsmålsformulering er valgt for at stille skarpt på, hvad kommunerne har skelet mest til.

Som det fremgår af Figur 5.5 nedenfor, er der lige mange kommuner, som har valgt de to svarmuligheder, mens et lille mindretal (14 pct.) har valgt at sætte kryds ved "Andet". Blandt de tre kommuner i restkategorien "Andet" har én oplyst, at der er tale om en politisk beslutning, mens en anden kommune ifølge den skriftlige uddybning har skelet lige meget til faktiske gennemsnitsomkostninger og andre hensyn.

⁹ Takstvariationen inden for hver af de to kommunegrupper i tabel 5.1 kan ikke forklares med, at taksterne i forskellig grad vedrører specialklasseelever hhv. specialskoleelever. Eksempelvis er både den laveste takst på 52.000 kr. og den højeste takst på 235.000 kr. såkaldte enhedstakster, der gælder for såvel specialklasse- som specialskoleelever.

Figur 5.5 Primært hensyn ved fastsættelse af de faste takster



Population: Kommuner med én eller flere faste takster. N = 21. Herudover to kommuner, som har angivet 'Ved ikke', og fem kommuner, som ikke har besvaret spørgsmålet. Disse indgår ikke i opgørelsen. Spørgsformulering: " Hvordan er taksten/taksterne primært fastsat?"

Den måde, som kommunerne har fastlagt deres takster på, har tilsyneladende betydning for taksternes størrelse. Efter kontrol for, om skolerne beholder grundtildelingen til den almindelige undervisning, er de faste takster pr. specialundervisningselev således i gennemsnit ca. 50.000 kr. højere i de kommuner, som har angivet, at takstfastsættelsen primært sker via en beregning af de faktiske gennemsnitsomkostninger for udvalgte tilbud. Den afvejning af forskellige hensyn, som den anden gruppe af kommuner foretager, trækker altså tilsyneladende i retning af en enhedstakst, som er lavere end de faktiske gennemsnitsomkostninger for relevante tilbud.

Det skal imidlertid understreges, at ovenstående fund bygger på sammenligning af blot 11 kommuner. Det er således ikke alle kommuner med fast takst, der har besvaret de relevante spørgsmål for sammenligningen.

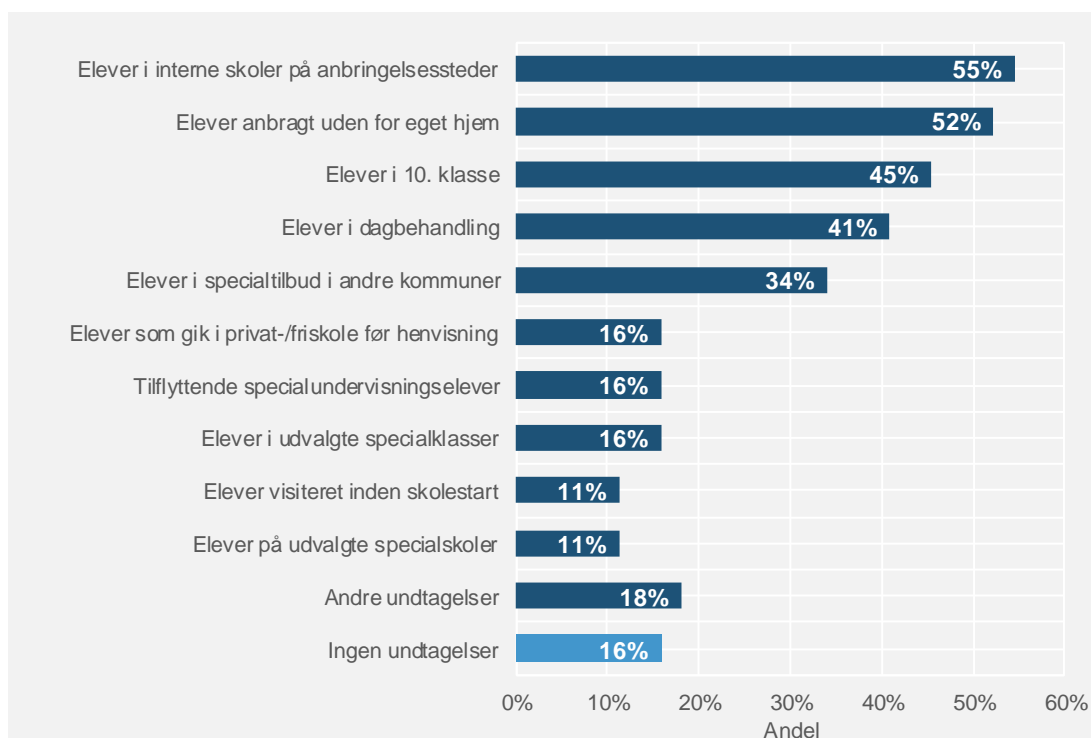
5.4 Hvilke undtagelser er der fra skolernes betalingsansvar?

Kommuner med en decentral betalingsmodel skal også forholde sig til, om der skal være undtagelser fra skolernes betalingsansvar, og i givet fald hvilke. Der kan være mange forskellige begrundelser for at indføre undtagelser fra skolernes betalingsansvar, men overvejelser om økonomiske incitament eller økonomisk retfærdighed spiller ofte en rolle. Under de indledende kvalitative interview fortalte to kommuner fx, at de har valgt at undtage elever på en enkelt specialskole fra det decentrale betalingsansvar. Skolerne skulle i begge kommuner betale for elever på andre specialskoler. Den ene kommune begrundede undtagelsen med incitamentovervejelser, idet inkluderende tilbud i almenmiljøet ikke blev set som et realistisk alternativ for eleverne på den højt specialiserede skole, der rettede sig mod børn med vidtgående funktionsnedsættelser. Den anden kommune begrundede undtagelsen med, at skolernes økonomi ikke skulle belastes af tilfældigt svingende udgifter til den relativt dyre specialskole.

Praktiske hensyn kan også føre til undtagelser fra det decentrale betalingsansvar. Fx har kommuner, som afgrænser skolernes betalingsansvar ud fra elevernes indskrivning, den praktiske udfordring, at der ikke er en oplagt betalingsskole for elever, som henvises til segregeret specialundervisning inden skolestart, eller for elever, som forud for henvisningen gik på en privatskole eller på en skole i en anden kommune. Mange kommuner vælger i denne situation at lade en central pulje i skoleforvaltningen betale for sådanne elever.

Vi har i spørgeskemaundersøgelsen spurgt kommunerne med decentrale betalingsmodeller om, hvilke undtagelser de har fra princippet om, at den lokale folkeskole skal betale hele eller dele af udgiften, når en elev henvises til specialundervisning. Kommunerne har i den forbindelse haft mulighed for at sætte kryds ved 10 konkrete undtagelser, som Index100 tidligere er stødt på i forskellige kommuner, herunder de otte interviewkommuner. Figur 5.6 sammenfatter respondentkommunernes besvarelser.

Figur 5.6 Undtagelser fra skolernes betalingsansvar



Population: Kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar. N = 44. Herudover to kommuner som har angivet "Ved ikke", samt én kommune som ikke har svaret på spørgsmålet. Disse indgår ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvilke undtagelser er der fra princippet om, at den lokale folkeskole skal betale hele eller dele af udgiften, når en elev henvises til specialundervisning? (sæt gerne flere krydser)"

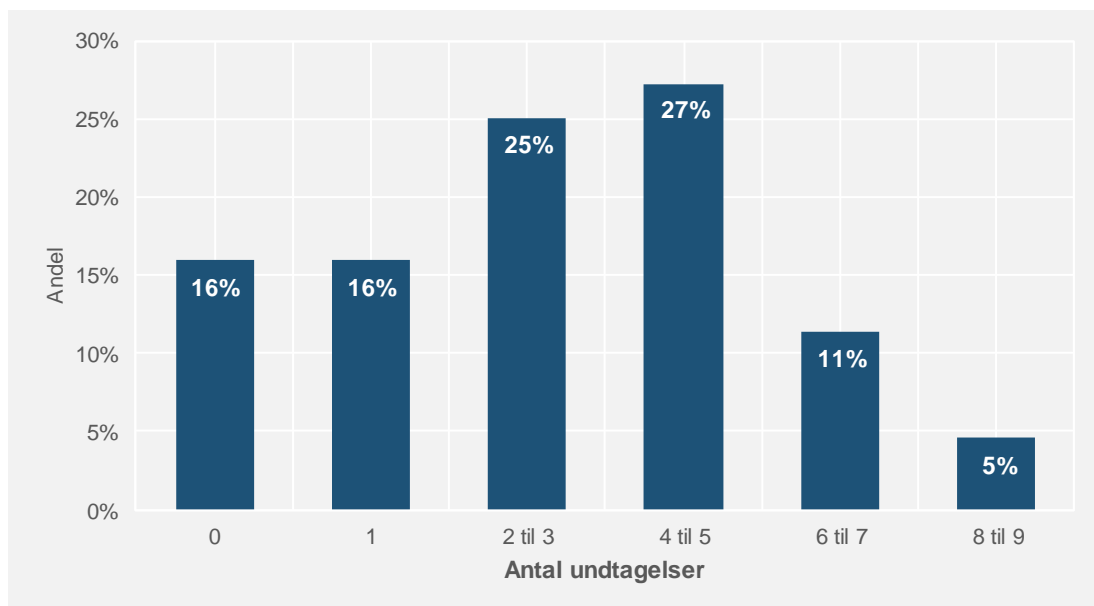
Det fremgår af figuren, at de to mest udbredte undtagelser omhandler anbragte elever. 55 pct. af kommunerne med en decentral betalingsmodel lader ikke folkeskolerne betale for elever i interne skoler på anbringelsessteder, mens 52 pct. af kommunerne ikke lader folkeskolerne betale for elever anbragt uden for eget hjem. De to kategorier er delvist overlappende, men kategorien "anbragte elever" kan fx omfatte elever anbragt i en plejefamilie, som går i specialklasse på en almindelig folkeskole. Her er det altså selve anbringelsen og ikke det konkrete skoletilbud, som er definerende for undtagelsen. Tilsvarende kan en elev modtage undervisning på en intern skole på et anbringelsessted uden at være anbragt.

Tre af de øvrige otte undtagelser anvendes i 30-50 pct. af kommunerne. Det drejer sig om elever i 10. klasse, elever i dagbehandling og elever i specialtilbud på skoler i andre kommuner. De resterende fem undtagelser anvendes af 10-20 pct. af kommunerne, mens 16 pct. har svaret, at de slet ikke gør undtagelser fra det decentrale betalingsansvar.

Figur 5.7 på næste side viser kommunernes fordeling efter antallet af undtagelser. Det fremgår, at det maksimale antal undtagelser er 9, og at godt halvdelen af kommunerne med decentralt betalingsansvar har 2-5 undtagelser.

I kommuner, hvor skolerne kun skal betale for de elever, der gik på skolen forud for henvisning til det segregerede specialtilbud, vil nogle af undtagelserne fra Figur 5.6 normalt være aktiveret pr. automatik (fx "elever som gik i privat-/friskole før henvisning" og "elever visiteret inden skolestart"). Derfor forventede vi også, at det gennemsnitlige antal undtagelser ville være størst i kommuner, hvor skolens betalingsansvar følger de elever, som har været indskrevet på skolen inden henvisning til specialundervisning. Analyseresultaterne understøtter denne forventning. Kommuner, hvor betalingsansvaret følger skolens egne indskrevne elever, har i gennemsnit 4,0 undtagelser, mens det gennemsnitlige antal undtagelser er 2,7 for kommuner, hvor betalingsansvaret følger elevernes bopæl.

Figur 5.7 Kommunernes fordeling efter antal undtagelser fra det decentrale betalingsansvar



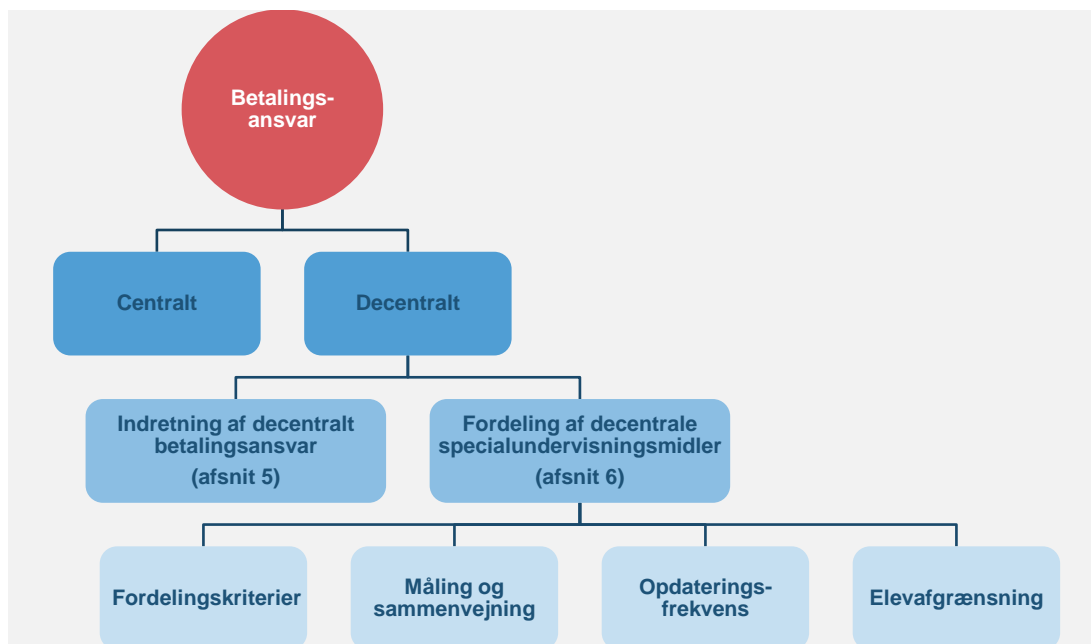
Population: Kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar. N = 44. Herudover to kommuner som har angivet 'Ved ikke', på de relevante spørgsmål, samt én kommune som ikke har svaret på spørgsmålet. Disse indgår ikke i opgørelsen.

6. Fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler

Når en kommune vælger at give folkeskolerne helt eller delvist betalingsansvar for segregeret specialundervisning, modtager skolerne samtidig ekstra budgetmidler, der typisk – set under ét – modsvarer den forventede merudgift for skolerne.

Kommunen skal i den forbindelse beslutte, hvilken nøgle der skal styre fordelingen af de udlagte specialundervisningsmidler. Fordelingsnøglen består af et antal fordelingskriterier, som tilsammen bestemmer, hvor stor en andel af de udlagte specialundervisningsmidler der skal tilgå hver enkelt skole. Valget af fordelingsnøgle kan have stor betydning for den økonomiske byrdefordeling mellem skolerne som følge af det decentrale betalingsansvar og dermed for de enkelte skolers mulighed for at levere et gennemsnitligt serviceniveau i den almindelige undervisning. Figur 6.1 giver et grafisk overblik over de aspekter ved kommunernes fordelingsnøgler, som kortlægges i dette afsnit.

Figur 6.1 Aspekter ved kommunernes fordeling af decentrale specialundervisningsmidler



I valget af fordelingsnøgle skeler kommunerne til forskellige hensyn. Et incitamentshensyn tilsiger for det første, at der anvendes en såkaldt objektiv fordelingsnøgle, som skolerne ikke selv kan påvirke. Fx undgår de fleste kommuner at lade den faktiske visitation af specialundervisningselever indgå i fordelingsnøglen, da det ville svække de økonomiske incitamentter til inklusion.

Et retfærdighedshensyn tilsiger for det andet, at den anvendte objektive fordelingsnøgle skal indfange eventuelle forskelle i skolerens specialundervisningsbehov, der skyldes forskellig elevsammensætning. Kun derved sikres skolerne mulighed for at levere et ensartet serviceniveau i den almindelige undervisning.¹⁰ Som følge af dette hensyn skeler mange kommuner til forskellige socioøkonomiske forhold, når de fordeler specialundervisningsmidler mellem skolerne. En ren fordeling efter elevtal er dog forenelig med et retfærdighedshensyn, hvis den socioøkonomiske elevsammensætning ikke varierer væsentligt mellem kommunens folkeskoler. For en ren fordeling efter elevtal kan også tale et praktisk hensyn om at sikre en gennemskuelig tildelingsmodel, som er let at administrere.

6.1 Hvilke kriterier skeler kommunerne til i fordelingen af specialundervisningsmidler?

Figur 6.2 nedenfor viser, hvilke forhold kommunerne med decentralt betalingsansvar tager i betragtning, når de fordeler de decentrale specialundervisningsmidler mellem skolerne. Som det fremgår, skeler 73

¹⁰ Nørgaard, Kollin & Panduro (2018). *Specialundervisning på folkeskoleområdet - Inspiration til den økonomiske styring*. København: VIVE, Bæk & Petersen (2015). *Specialundervisningsbehov i Favrskov Kommunes skolestrukturer*. København: KORA. KREVI (2011). *Ekskluderende specialundervisning – Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne*.

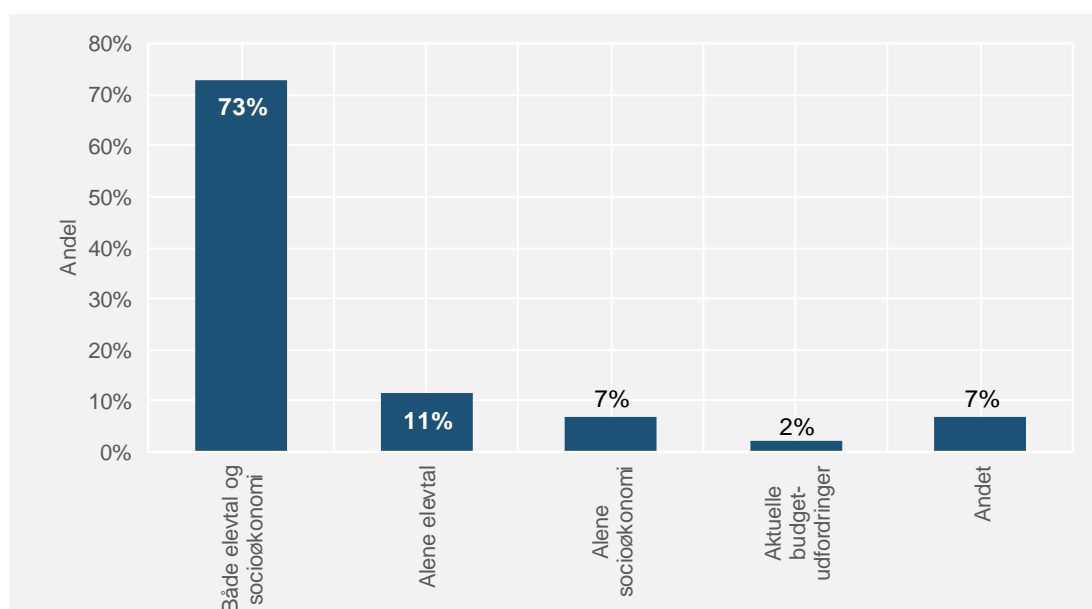
pct. af kommunerne både til skolernes elevtal og til socioøkonomiske forhold hos eleverne eller deres forældre. 18 pct. har svaret, at de alene skeler til enten elevtal eller socioøkonomi, mens de resterende 9 pct. enten har svaret "andet" eller, at de skeler til skolernes aktuelle budgetudfordringer vedrørende specialundervisning. Det sidste gælder kun i en enkelt kommune.

Det fremgår desuden af kommunernes besvarelser, at fire af de kommuner, som skeler til både elevtal og socioøkonomi, også skeler til skolernes historiske specialundervisningsudgifter. Det gælder blandt andet en af de otte kommuner, som deltog i de indledende kvalitative interviews. Kommunen har valgt denne løsning for at mindske de økonomiske byrdeforskydninger mellem skolerne i forbindelse med, at den for nylig er gået fra en central til en decentral betalingsmodel.

Den mest interessante oplysning i figuren er, at 80 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar fordeler de decentrale specialundervisningsmidler med en eller anden form for skelen til elevernes socioøkonomi.

Blandt de kommuner, som i dag ikke skeler til socioøkonomi, angiver nogle som årsag, at de har vurderet, at der kun er begrænsede socioøkonomiske forskelle mellem kommunens skoler/distrikter. Enkeltstående kommuner har desuden vurderet, at socioøkonomiske forhold ikke har væsentlig betydning for udgiftsbehovet til specialundervisning, eller at inddragelse af socioøkonomi ville medføre en u hensigtsmæssig kompleksitet i budgettildelingen til skolerne.

Figur 6.2 Forhold der tages i betragtning, når de decentrale midler til specialundervisning fordeles mellem skolerne



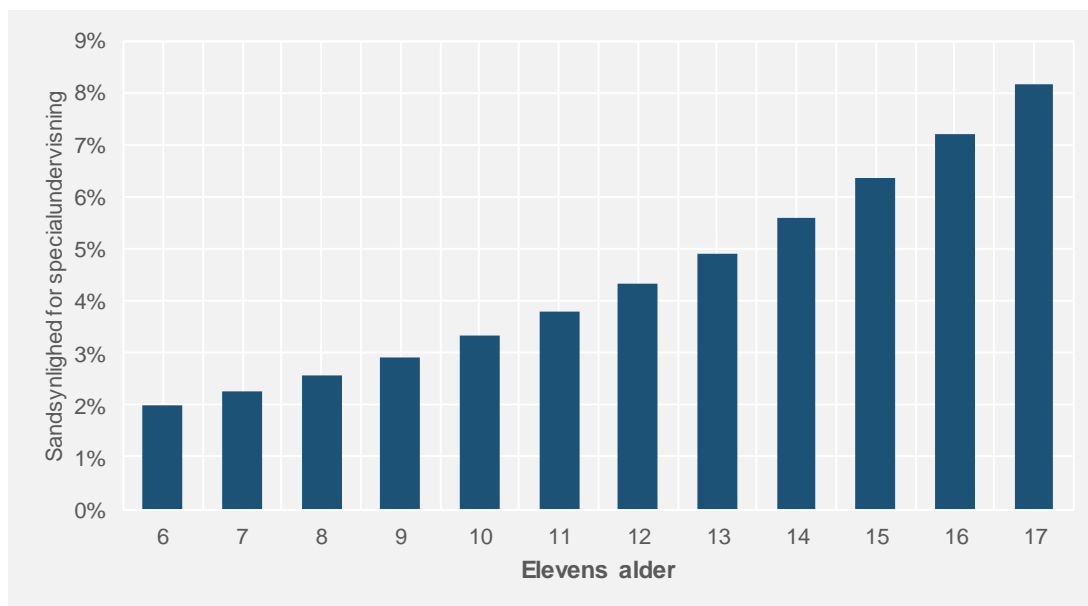
Population: Kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar. N = 44. Heruover to kommuner som har angivet 'Ved ikke', samt én kommune, der ikke har svaret på spørgsmålet. Disse indgår ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvilke af følgende forhold tages i betragtning, når specialundervisningsmidlerne fordeles mellem skolerne?"

6.2 Elevernes alder – et ofte overset fordelingskriterium

Tidligere analyser på individniveau har vist, at elevernes alder er et af de individforhold, som har størst betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.¹¹ Figur 6.3 viser, hvor stor sandsynlighed gennemsnitslever i forskellige aldre har for at modtage specialundervisning i en specialklasse eller specialskole. Det fremgår bl.a., at sandsynligheden for en 15-årig gennemsnitslev er godt dobbelt så høj som sandsynligheden for en 9-årig gennemsnitslev.

¹¹ Se fx Index100 (2019). *Evaluering af Randers Kommunes tildelingsmodel på skoleområdet, bilag 1*, og Bæk & Petersen (2015). *Specialundervisningsbehov i Favrskov Kommunes skoledistrikter*. København: KORA.

Figur 6.3 Alders betydning for grundskoleelevers sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, kontrolleret for øvrige betydende individforhold



Kilde: Index100's beregninger på baggrund af individdata fra Danmarks Statistik.¹²

Den praktiske betydning af elevernes alder som fordelingskriterium er særligt stor i kommuner, hvor nogle af folkeskolerne alene har elever i 0.-6. klasse eller elever i 7.-9. klasse. De sidstnævnte skoler vil alt andet lige have et væsentligt større behov for midler til segregeret specialundervisning end de førstnævnte, alene på grund af elevernes aldersprofil.

De indledende kvalitative interviews viste, at flere interviewkommuner ikke skelede til elevernes alder i deres fordelingsmodeller for specialundervisning. På den baggrund har vi i spørgeskemaet undersøgt udbredelsen af elevernes alder som et kriterium i de kommunale fordelingsnøgler på området. Kortlægningen viser, at det kun er 17 pct. af kommunerne med en decentral betalingsmodel, som inddrager oplysninger om elevernes alder eller klassetrin i deres fordelingsmodeller. Alle kommunerne i denne lille gruppe tildeler alt andet lige flere specialundervisningsmidler til skoler med mange elever på de høje klassetrin, helt i tråd med Figur 6.3.

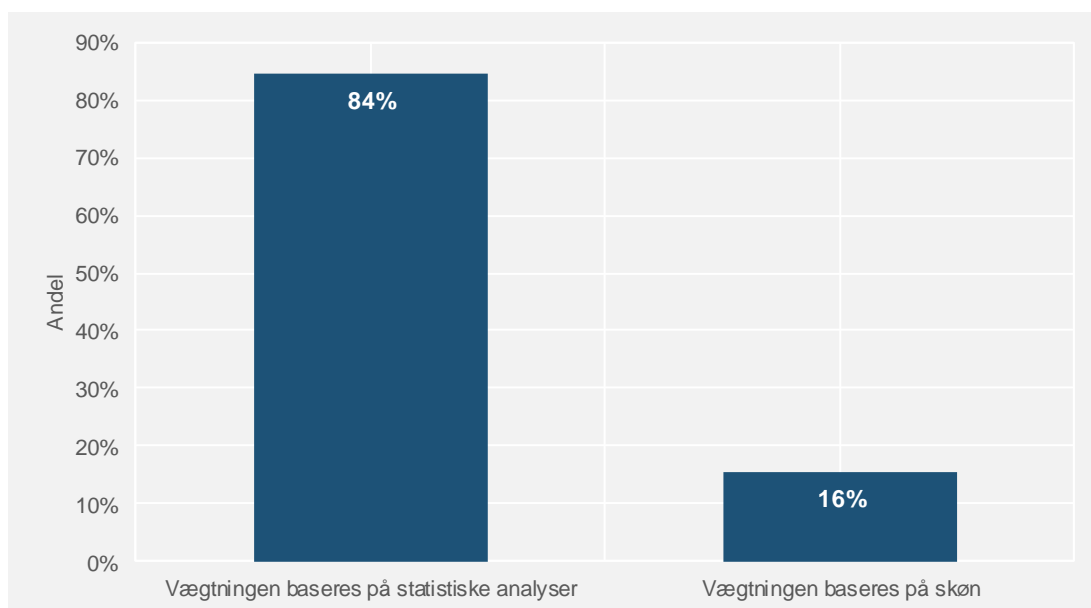
6.3 Hvordan måles og sammenejes fordelingsnøglerens forskellige dele?

De kommuner, som tager socioøkonomi i betragtning, når de fordeler specialundervisningsmidlerne mellem skolerne, har næsten alle svaret, at de primært anvender en databaseret vurdering af skolernes socioøkonomiske elevsammensætning. Blot en enkelt kommune har svaret, at den primært anvender en skønsmæssig vurdering.

Kommunerne, som anvender en databaseret tilgang, er yderligere blevet spurgt, hvordan de fastlægger den præcise vægtning af de enkelte socioøkonomiske kriterier i deres fordelingsnøgle. Af Figur 6.4 fremgår, at 84 pct. baserer vægtningen på statistiske analyser, mens de resterende 16 pct. baserer vægtningen på skøn.

¹² Index100 (2019). *Evaluering af Randers Kommunes tildelingsmodel på skoleområdet*

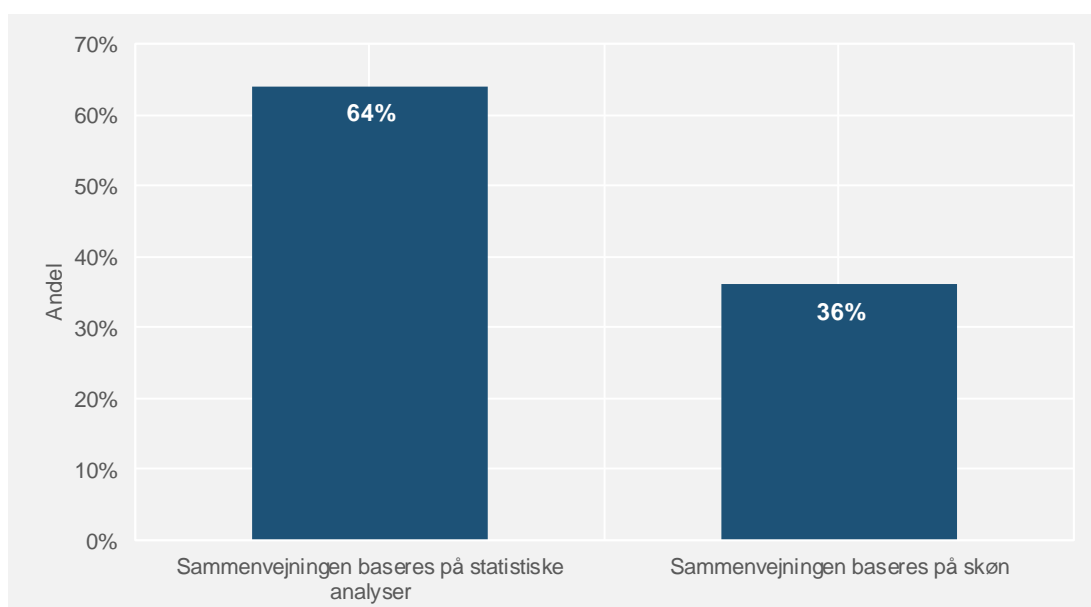
Figur 6.4 Fremgangsmåde for vægtning af de enkelte socioøkonomiske kriterier



Population: Kommuner som foretager databaseret vurdering af elevernes socioøkonomi, når de decentrale specialundervisningsmidler skal fordeles. N = 32. Herudover har én kommune angivet 'Ved ikke' og indgår derfor ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvordan fastlægges den præcise vægtning af de enkelte socioøkonomiske kriterier?"

Når elevtal og socioøkonomi skal sammenvejes i fordelingsnøglen, er kommunerne mere delte i deres tilgang, jf. Figur 6.5 nedenfor. Her baserer 64 pct. af kommunerne vægtningen på statistiske analyser, mens 36 pct. baserer vægtningen på skøn.

Figur 6.5 Fremgangsmåde for sammenvejning af elevtal og socioøkonomi



Population: Kommuner som fordeler de decentrale midler til specialundervisning via statistisk baseret sammenvejning af et antal socioøkonomiske kriterier, og som samtidig tager elevtal i betragtning i fordelingen. N = 25. Herudover har én kommune angivet 'Ved ikke'. Denne kommune indgår ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvordan fastlægges vægtningen mellem de socioøkonomiske kriterier og elevtallet?"

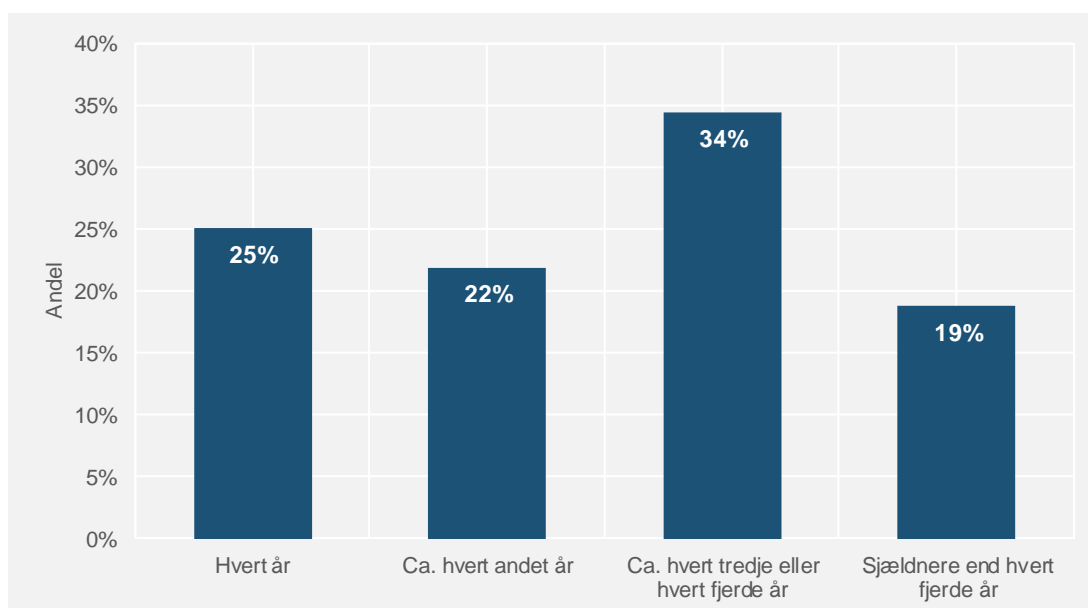
De ni kommuner (svarende til de 36 pct. i figur 6.5), som foretager en skønsmæssig sammenvejning af elevtal og socioøkonomi, anvender meget varierende vægte. I den ene ende vægter én kommune elevtal med 25 pct. og socioøkonomi med 75 pct., mens der i den anden ende er en kommune, som vægter elevtal med 70 pct. og socioøkonomi med 30 pct.

6.4 Frekvenser for opdateringen af socioøkonomiske data

Uanset hvilke konkrete kriterier kommunerne skeler til i deres socioøkonomiske tildeling, skal de tage stilling til, hvor ofte datagrundlaget for opgørelsen skal opdateres. En årlig opdatering vil altid sikre den mest præcise socioøkonomiske måling af skolernes aktuelle elevbestand (og dermed deres forventede specialundervisningsbehov), men praktiske og økonomiske hensyn kan trække i retning af at lade der gå længere tid mellem hver opdatering. Behovet for hyppig opdatering vil være størst i kommuner, hvor nogle skoler har få årgange. Det gælder fx overbygningsskoler med 7.-9. klasse. På sådanne skoler kan den socioøkonomiske elevsammensætning ændre sig væsentligt hurtigere end på skoler med 1.-9. klasse, da en tredjedel af elevmassen udskiftes hvert år.

Figur 6.6 viser, at der er relativt stor forskel på, hvor ofte kommunerne opdaterer datagrundlaget for deres vurdering af skolernes socioøkonomi. Kommunerne er således nogenlunde ligeligt fordelt på de fire svarmuligheder, som går fra opdatering hvert år til opdatering sjældnere end hvert fjerde år.

Figur 6.6 Hyppigheden af vurderingen af skolernes socioøkonomi



*Population: Kommuner som foretager databaseret vurdering af elevernes socioøkonomi, når de decentrale midler skal fordeles. N = 32. Herudover har én kommune angivet 'Ved ikke' og indgår derfor ikke i opgørelsen.
Spørgsmålsformulering: "Hvor ofte opdateres datagrundlaget for vurderingen af skolernes socioøkonomi?"*

6.5 Anvender kommunerne samme elevgrundlag i fordelingsmodellen som i afgrænsningen af skolernes betalingsansvar?

Det elevgrundlag, som der fokuseres på i opgørelsen af skolernes elevtal og socioøkonomiske kriterier, bør ideelt set være afgrænset på samme måde som det elevgrundlag, skolerne har betalingsansvar for. Hvis skolerne kun betaler for indskrevne elever, bør fordelingsmodellen fx også fokusere på antallet af indskrevne elever og deres socioøkonomi. Hvis skolerne i stedet betaler for alle specialundervisnings-elever bosat i skoledistriktet, så bør fordelingsmodellen tilsvarende tage udgangspunkt i elevtal og elevoplysninger for hele distriktet. Ellers risikerer fordelingsmodellen nemlig at blive upræcis, så der opstår økonomiske uligheder mellem skolerne. Risikoen er naturligvis størst i kommuner, hvor mange elever ikke går på den lokale distriktsskole, men i stedet på en privatskole eller en anden folkeskole.

Tabel 6.1 viser, at en femtedel af kommunerne med decentralt betalingsansvar ikke anvender det samme elevgrundlag, når de definerer skolernes betalingsansvar, og når de beregner fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler.

Tabel 6.1 De anvendte elevgrundlag i afgrænsningen af skolernes betalingsansvar hhv. fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler

Elevgrundlag for fordelingsnøgle (jf. afsnit 6.5)			
Elevgrundlag for betalingsansvar (jf. afsnit 5.1)		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

Population: Alle kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar. N = 41. Herudover har fem kommuner angivet 'Andet' eller 'Ved ikke', mens én kommune ikke har svaret på spørgsmålene. Disse kommuner indgår ikke i opgørelsen.

Som det fremgår, er der både eksempler på kommuner, hvor betalingsansvaret fokuserer på elevernes indskrivning, mens fordelingsnøglen fokuserer på deres bopæl, og kommuner, hvor det omvendte er tilfældet. Risikoen i disse kommuner er som nævnt, at den anvendte fordelingsnøgle bliver upræcis i målingen af skolerne reelle udgiftsbehov. En skole i et distrikt, som oplever stor elevsøgning til privatskoler eller andre folkeskoler, vil fx alene som følge af forskelle i de anvendte elevtal opnå en økonomisk fordel, hvis betalingsansvaret afgrænses ud fra den faktiske indskrivning (lille elevtal), mens specialundervisningsmidlerne fordeles efter antallet af elever i skoledistriktet (stort elevtal). Omvendt vil en sådan skole opleve økonomiske udfordringer, hvis betalingsansvaret følger elevernes bopæl, mens fordelingsnøglen for specialundervisningsmidlerne tager udgangspunkt i den faktiske indskrivning. Hvis de elever, som søger mod andre skoler, desuden er kendetegnet ved en anden socioøkonomi end de elever, som bliver på distriktsskolen, kan der opstå yderligere økonomiske ubalancer.

6.6 Planlagte ændringer af de kommunale fordelingsmodeller

Direkte adspurgt oplyser 43 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar, at de har aktuelle planer eller overvejelser om at ændre på fordelingen af de decentrale specialundervisningsmidler. De relativt få kommuner, som har valgt at beskrive indholdet af de planlagte ændringer, har næsten alle fokus på den socioøkonomiske tildeling. Én kommune vil give større vægt til socioøkonomiske forhold, mens en række andre kommuner planlægger at ændre i de socioøkonomiske opgørelser. En af disse kommuner oplyser, at der skal anvendes en "mere finmasket/statistisk underbygget model for sociale kriterier", mens en anden oplyser, at det politisk er besluttet at "justere den eksisterende fordeling af specialundervisningsmidlerne med udgangspunkt i nyere evidensbaserede metoder til opgørelse af faktisk udgiftsbehov".

7. Håndtering af budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet

Dette afsnit kortlægger, hvordan kommunerne de seneste fire år har håndteret eventuelle budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet. Fokus er nu igen på alle kommuner, uanset hvor de har placeret betalingsansvaret for den segregerede specialundervisning.



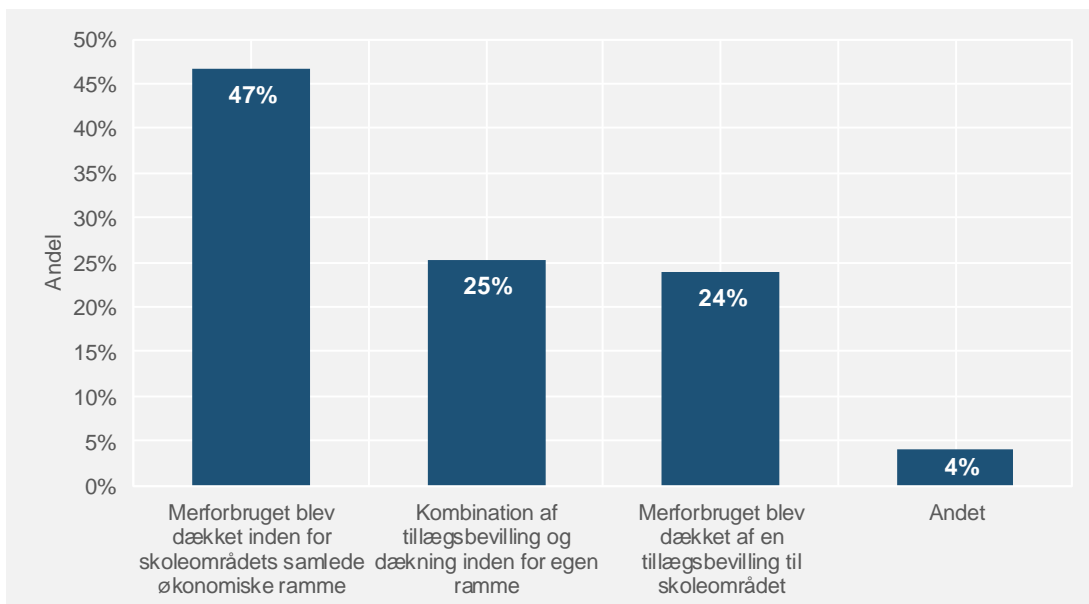
Mens anvendelsen af en central eller decentral betalingsmodel påvirker skolernes økonomiske incitament til inklusion, så afhænger skoleforvaltningens økonomiske incitament af, hvad der sker, hvis de faktiske specialundervisningsudgifter overskrider det samlede budget.

Hvis kommunens politiske og styingsmæssige praksis er, at skoleområdet selv må finansiere overskridelsen ved at spare på almenområdet, vil det således give forvaltningen et stærkere incitament til at fremme inklusion, end hvis politikerne normalt vælger at finansiere budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet via en tillægsbevilling til skoleområdet.

7.1 Håndteringen af budgetoverskridelser

Ni af kommunerne i denne undersøgelse har ifølge skolechefen ikke oplevet budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet i de seneste fire år. Disse kommuner indgår ikke i Figur 7.1 nedenfor.

Figur 7.1 Typisk håndtering af budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet de seneste fire år



Population: Kommuner som har oplevet én eller flere budgetoverskridelser i de seneste fire år. N = 75. Herudover har fire kommuner angivet 'Ved ikke', mens tre kommuner ikke har svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvad er der i de seneste fire år typisk sket, hvis kommunens samlede budget til specialundervisning er blevet overskredet?"

I de 75 kommuner med budgetoverskridelser oplyser knap halvdelen af skolecheferne (47 pct.), at merforbruget typisk blev dækket inden for skolerådets samlede ramme, mens ca. en fjerdedel (24 pct.) oplyser, at merforbruget typisk blev dækket af en tillægsbevilling til skoleområdet. De resterende

kommuner har enten svaret en kombination af tillægsbevilling og dækning inden for egen ramme eller "Andet".¹³

I Tabel 7.1 er andelene fra Figur 7.1 opdelt på kommuner med hhv. centralt og decentralt finansieringsansvar. Tabellen viser en tydelig sammenhæng mellem betalingsansvarets placering og den måde, som overskridelser af det samlede specialundervisningsbudget håndteres på. I kommuner med decentralt betalingsansvar er overskridelser af det samlede specialundervisningsbudget således langt oftere blevet dækket inden for skoleområdets samlede økonomiske ramme end i kommuner med centralt betalingsansvar. Omvendt har tillægsbevillinger til skoleområdet været en mere udbredt løsning på budgetoverskridelser i kommuner med centralt betalingsansvar.

Tabel 7.1 Håndtering af budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet i kommuner med hhv. centralt og decentralt budgetansvar.

Typisk håndtering af budgetoverskridelser					
	Dækkes af skoleområdets samlede økonomiske ramme	Kombination af tillægsbevilling og egen ramme	Tillægsbevilling til skoleområdet	Andet	I alt
Centralt betalingsansvar	29%	26%	40%	6%	100%
Decentralt betalingsansvar	63%	25%	10%	3%	100%

Population: Kommuner som har oplevet én eller flere budgetoverskridelser i de seneste fire år. N = 75 (Centralt betalingsansvar: N= 35, Decentralt betalingsansvar: N= 40). Herudover har fire kommuner angivet 'Ved ikke', mens tre kommuner ikke har svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen.

Én blandt flere mulige forklaringer på sammenhængen mellem de to styringsdimensioner kan være, at kommuner, der betragter specialundervisningsområdet som relativt styrbart, i højere grad anvender både håndfast rammestyling og decentralt betalingsansvar på området. Den aktuelle kortlægning giver ikke mulighed for at vurdere, om denne mulige forklaring har noget på sig.

7.2 Mønstre i håndteringen af budgetoverskridelser

I det følgende undersøges, om nogle kommunegrupper i højere grad end andre har ladet budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet finansiere inden for skoleområdets samlede økonomiske ramme frem for at give tillægsbevillinger. Ni kommuner har som nævnt ikke haft budgetoverskridelser i de seneste fire år og indgår derfor ikke i de følgende figurer.

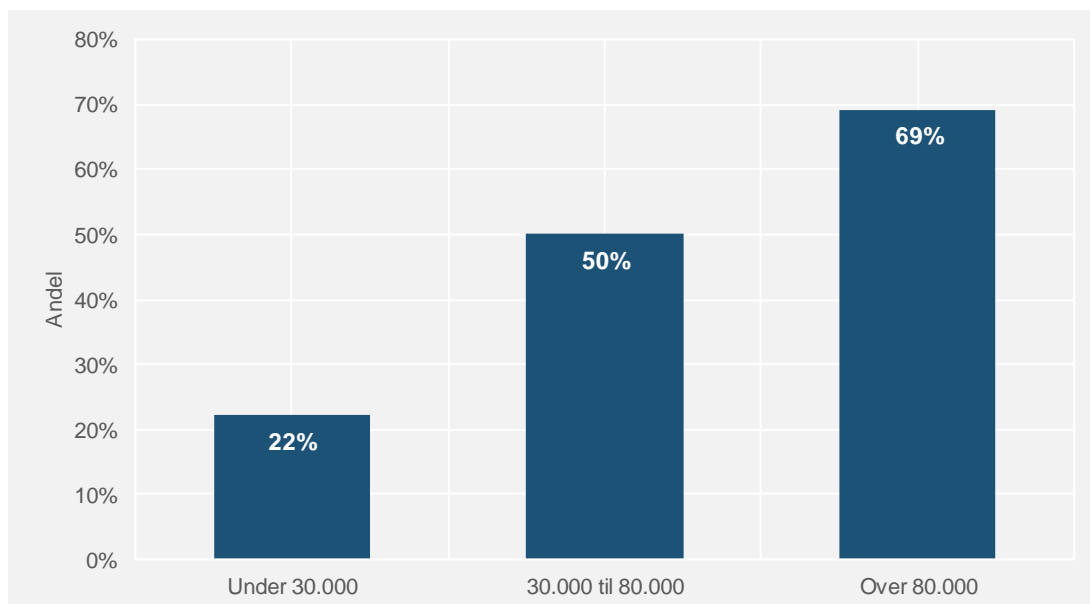
I figurene fokuseres på den andel af kommunerne, som i de seneste fire år udelukkende har ladet merforbrug på specialundervisningsområdet dække inden for skoleområdets samlede økonomiske ramme. Uden for denne gruppe er de kommuner, som helt eller delvist har dækket merforbrug via tillægsbevillinger, eller som har svaret "Andet" på spørgsmålet om håndtering af budgetoverskridelser.

Samlet set har 47 pct. af kommunerne med merforbrug på specialundervisningsområdet udelukkende ladet merforbruget dække inden for skoleområdets samlede økonomiske ramme, jf. Figur 7.1 ovenfor.

Figur 7.2 nedenfor viser, at det særligt er store kommuner, som har haft denne tilgang, mens de mindste kommuner i væsentligt større omfang har benyttet sig af tillægsbevillinger.

¹³ Et tilsvarende spørgsmål i KREVI-undersøgelsen fra august 2011 gav følgende svarandele for de tre måder at dække merforbrug: 50 pct. egen ramme, 37 pct. delvis tillægsbevilling, 13 pct. fuld tillægsbevilling.

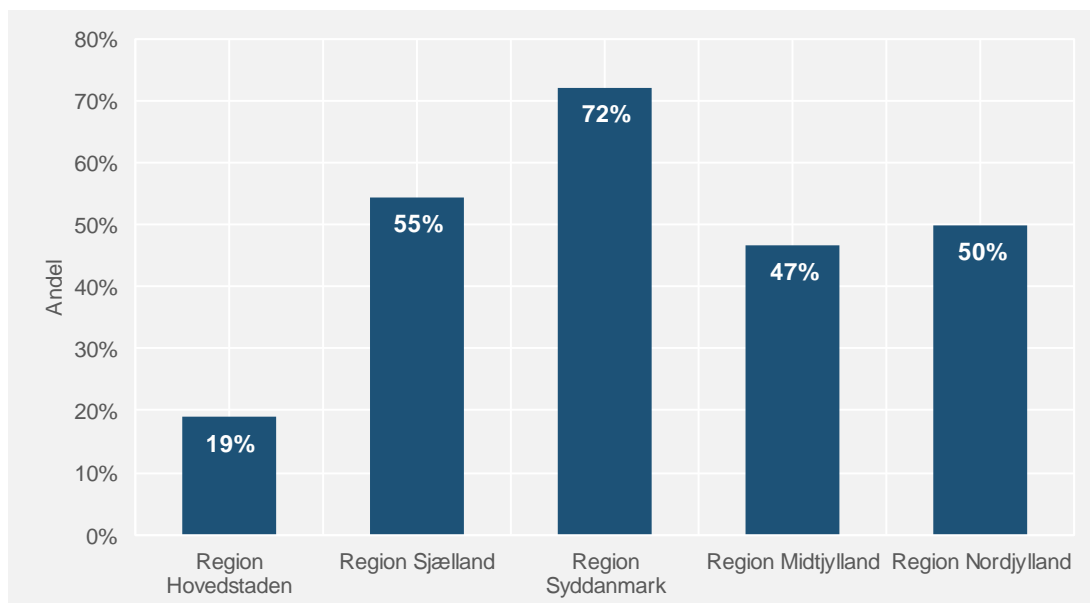
Figur 7.2 Andel kommuner hvor budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet dækkes inden for skoleområdets samlede ramme – opdelt på kommunistørrelse



Population: Kommuner som har oplevet én eller flere budgetoverskridelser i de seneste fire år. N = 75 (Under 30.000 indbyggere: N = 18. 30.000 til 80.000 indbyggere: N = 44. Over 80.000 indbyggere: N = 13). Herudover har fire kommuner angivet 'Ved ikke', mens tre kommuner ikke har svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen.

Rent geografisk skiller hovedstadskommunerne sig igen ud fra de øvrige fire regioner. I Region Hovedstaden har blot 19 pct. af kommunerne udelukkende dækket merforbrug på specialundervisning inden for skoleområdets samlede økonomiske ramme, mens andelen i de øvrige fire regioner er 47 pct. eller højere.¹⁴ Særligt kommunerne i Region Syddanmark har afholdt sig fra at give tillægsbevillinger ved merforbrug på specialundervisningsområdet.

Figur 7.3 Andel kommuner hvor budgetoverskridelser på specialundervisningsområdet dækkes inden for skoleområdets samlede ramme – opdelt på regioner



Population: Kommuner som har oplevet én eller flere budgetoverskridelser i de seneste fire år. N = 75 (Region Hovedstaden: N=21. Region Sjælland: N=11. Region Syddanmark: N=18. Region Midtjylland: N=15. Region Nordjylland: N=10). Herudover har fire kommuner angivet 'Ved ikke', mens tre kommuner ikke har svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen.

¹⁴ Sammenhænge består, når der kontrolleres for kommunistørrelse.

8. Visitationen til specialundervisning

I dette afsnit kortlægger vi forskellige aspekter af kommunernes visitation til specialundervisning.



Først beskrives, hvordan kommunerne har organiseret deres visitation, og hvilke aktører der er centrale i visitationen.

Dernæst beskrives, hvilke forhold skolecheferne særligt oplever som barrierer for inklusion af elever med særlige behov.

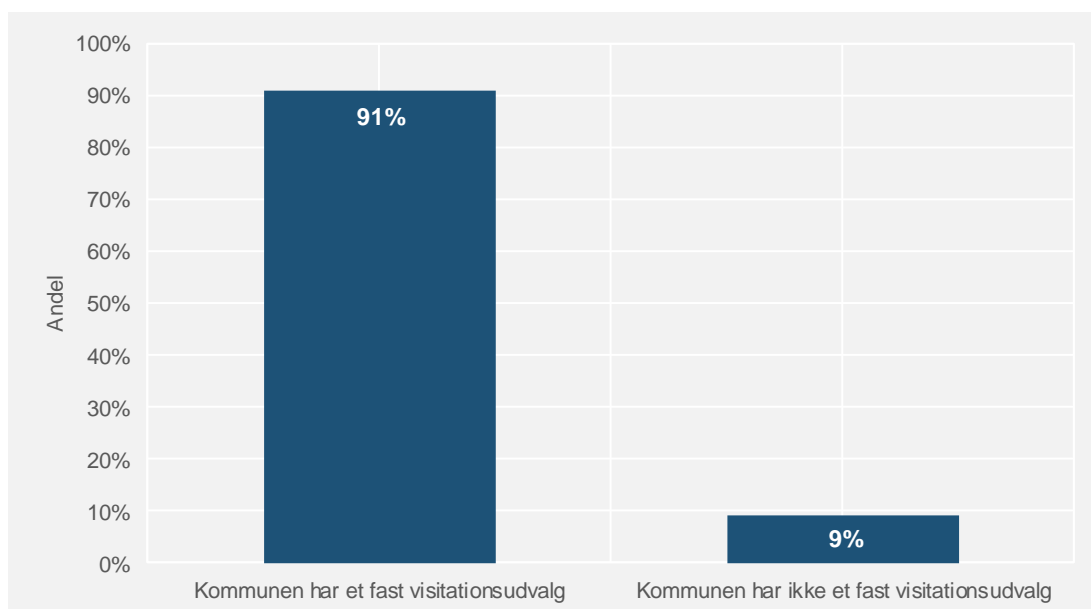
Endelig stiller vi skarpt på, i hvilket omfang stigningen i antallet af børn, der får en psykiatrisk diagnose, påvirker kommunernes visitation til specialundervisning.

8.1 Hvordan er visitationen organiseret?

Ifølge *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand* kan den lokale skoleleder selv visitere en elev til specialpædagogisk bistand, hvis den særlige støtte gives inden for distriktsskolens rammer. Hvis støtten derimod gives på en anden skole i kommunen end distriktsskolen eller i en anden kommune, er det kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning herom. Kommunalbestyrelsen kan dog uddelegere visitationskompetencen, fx til et fast visitationsudvalg.

Kortlægningen viser, at 91 procent af kommunerne har et fast visitationsudvalg for specialundervisning i skoleåret 2019/2020.¹⁵

Figur 8.1 Kommunernes visitationsudvalg



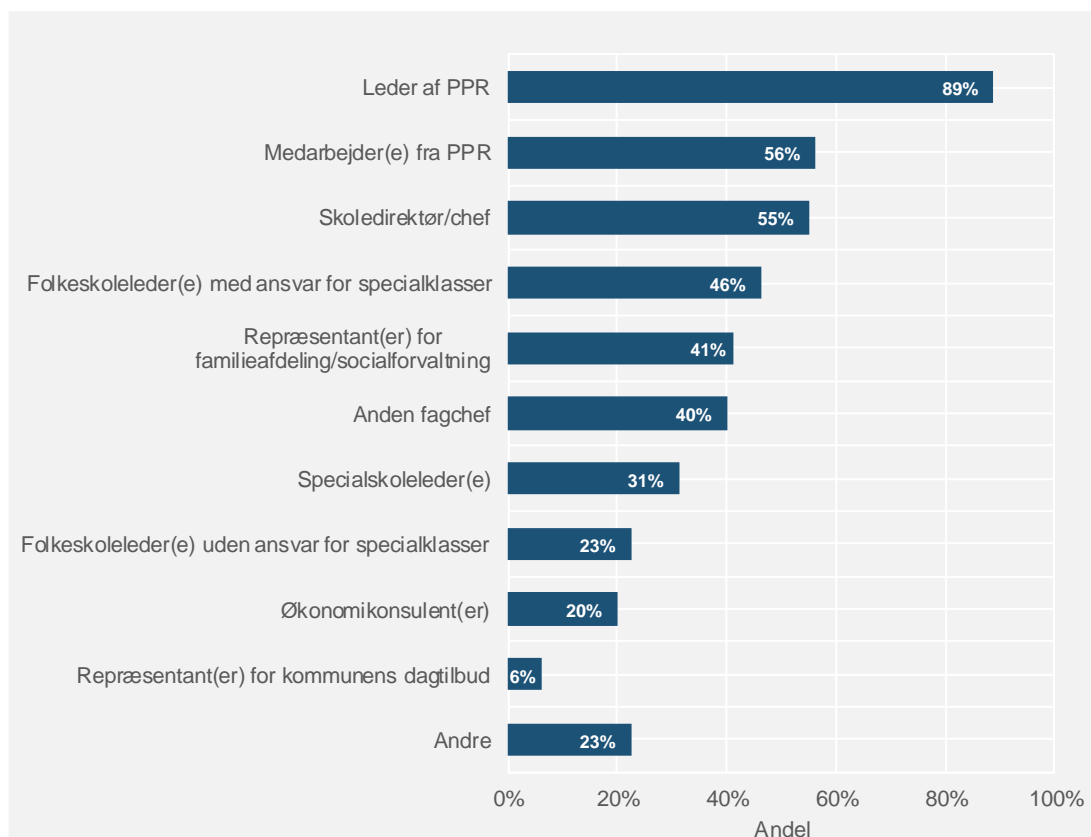
Population: Alle respondentkommuner. N = 88. Herudover har tre kommuner ikke svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen. Spørgsmålsformulering: "Har kommunen et fast visitationsudvalg for specialundervisning?"

¹⁵ Til sammenligning fandt den førromtalte KREVI-undersøgelse fra 2012, at 84 pct. af kommunerne havde nedsat et fast visitationsudvalg i 2010.

I de resterende ni pct. af kommunerne har skolelederne visitationskompetencen – i en enkelt kommune sammen med Børn og Unge-chefen. Af disse otte kommuner har seks kommuner decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, mens to kommuner har centralt betalingsansvar.

Vi har spurgt kommunerne med et fast visitationsudvalg om, hvilke aktører der sidder i udvalget. Figur 8.2 sammenfatter kommunernes svar. Det fremgår, at lederen af PPR er den aktør, som oftest går igen i de faste visitationsudvalg, efterfulgt af "medarbejder(e) fra PPR". Samlet set er PPR repræsenteret i 98 pct. af de faste visitationsudvalg.

Figur 8.2 Aktører som indgår i kommunernes faste visitationsudvalg



Population: Kommuner med et fast visitationsudvalg. N = 80. Spørgsmålsformulering: "Hvem sidder i udvalget? (sæt gerne flere krydser)"

Blandt de øvrige aktører må skoledirektører/-chefer forventes at have et særligt bredt fokus på tværs af special- og almenområdet. Skoledirektørerne/-cheferne er repræsenteret i 55 pct. af kommunernes faste visitationsudvalg,¹⁶ men tallet er højere i kommuner med en central betalingsmodel (66 pct.) end i kommuner med en decentral betalingsmodel (44 pct.). Denne forskel giver god mening, da der kan tænkes at være større behov for en aktør med tværgående hensyn i visitationsudvalget, når de lokale skolelederne ikke har et økonomisk incitament til inklusion.

For de resterende aktører er der ikke væsentlige forskelle mellem kommuner, som har centralt hhv. decentralt betalingsansvar.

8.2 Hvilken aktør har størst indflydelse på visitationsfrekvensen?

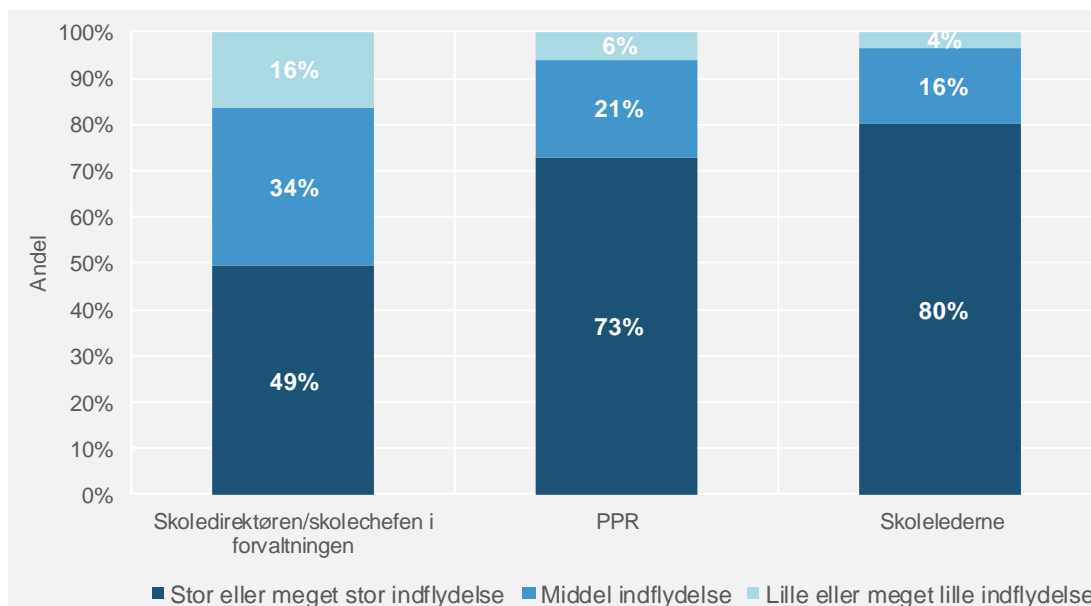
Uanset den formelle organisering af visitationen har vi bedt skolecheferne om at vurdere, hvor stor reel indflydelse tre konkrete aktører har på kommunens visitationsfrekvens til specialundervisning, dvs. den andel af grundskoleeleverne som henvises til specialundervisning. Figur 8.3 nedenfor viser, at 80 pct. af skolecheferne vurderer, at skolelederne har "stor" eller "meget stor" reel indflydelse, mens 73 pct. af dem vurderer, at det samme gælder PPR.

¹⁶ KREVI-undersøgelsen fandt, at skoledirektør eller -chef var repræsenteret i 60 pct. af kommunernes faste visitationsudvalg i 2010.

Skolecheferne er mere beskedne i vurderingen af deres egen og en eventuel skoledirektørs indflydelse på visitationsfrekvensen, idet kun 49 pct. her svarer "stor" eller "meget stor" indflydelse. Der ses i svarene en svag tendens til, at skoledirektørens/skolechefens reelle indflydelse vurderes at være højere i kommuner, hvor han/hun sidder i det faste visitationsudvalg. Vi finder ingen væsentlig forskel mellem kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar.

Den relativt lave vurdering af skolechefernes egen indflydelse kan muligvis hænge sammen med, at det netop er dem selv, som har besvaret spørgeskemaet. Den kan muligvis også hænge sammen med, at respondenterne i deres besvarelser alene har tænkt på den direkte indflydelse i konkrete sager. I hvert fald bemærker en skolechef i undersøgelsen, at skoledirektøren/-chefen indirekte har stor betydning gennem strategisk ledelse.

Figur 8.3 Skolechefernes vurdering af tre aktørers indflydelse på visitationsfrekvensen



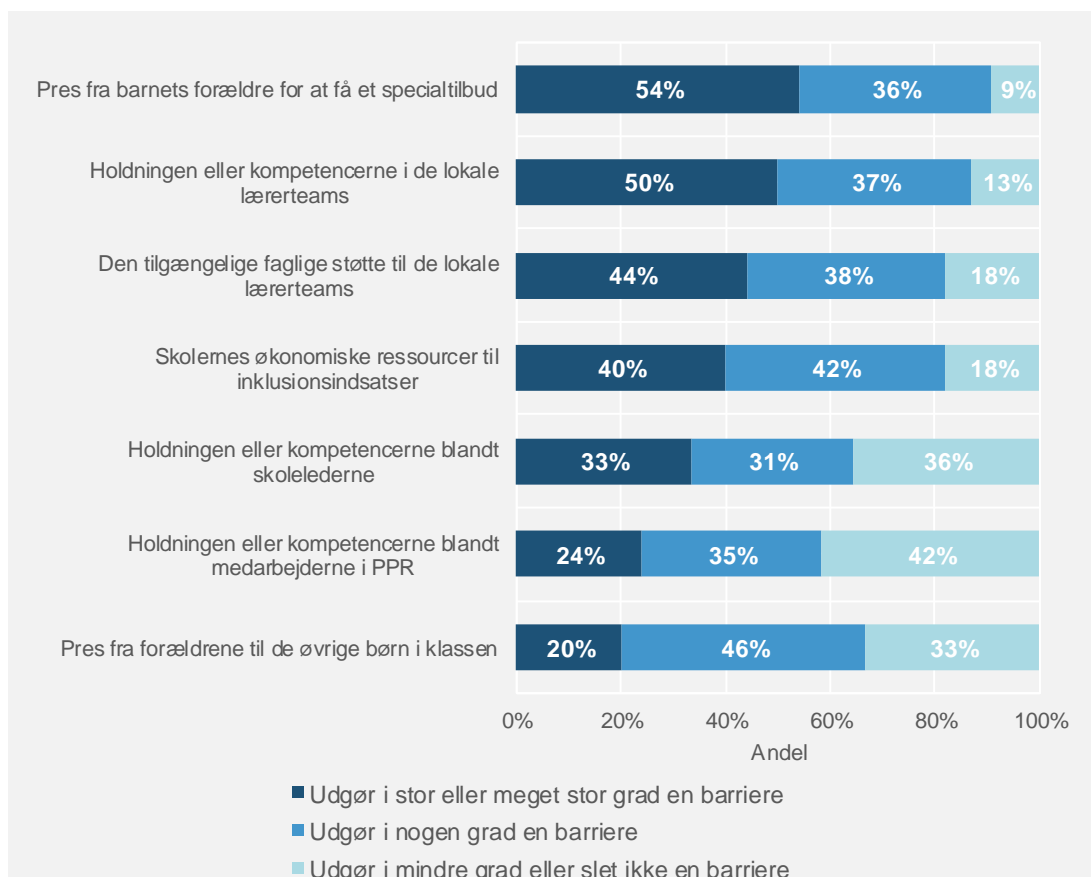
Population: Alle respondentkommuner. N = 85. Herudover har tre kommuner angivet 'Ved ikke', mens tre kommuner ikke har svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opgørelsen. Spørgsmålsformulering: "Hvor stor reel indflydelse vurderer du, at følgende aktører har på kommunens visitationsfrekvens til specialundervisning?"

8.3 Barrierer for inklusion af elever med særlige behov

Skolecheferne er i spørgeskemaet blevet bedt om at tilkendegive, i hvilken grad de oplever, at en række konkrete forhold udgør en barriere for inklusion af elever med særlige udfordringer. Figur 8.4 på næste side giver et overblik over skolechefernes svar.

Det fremgår, at pres fra barnets forældre for at få et specialtilbud er det forhold, som flest skolechefer (54 pct.) betragter som en væsentlig barriere for inklusion. I den anden ende betragter blot 20 pct. af skolecheferne pres fra forældrene til de øvrige børn i klassen som en væsentlig barriere for inklusion.

Figur 8.4 Kommunernes vurdering af om konkrete forhold udgør en barriere for inklusion af elever med særlige udfordringer



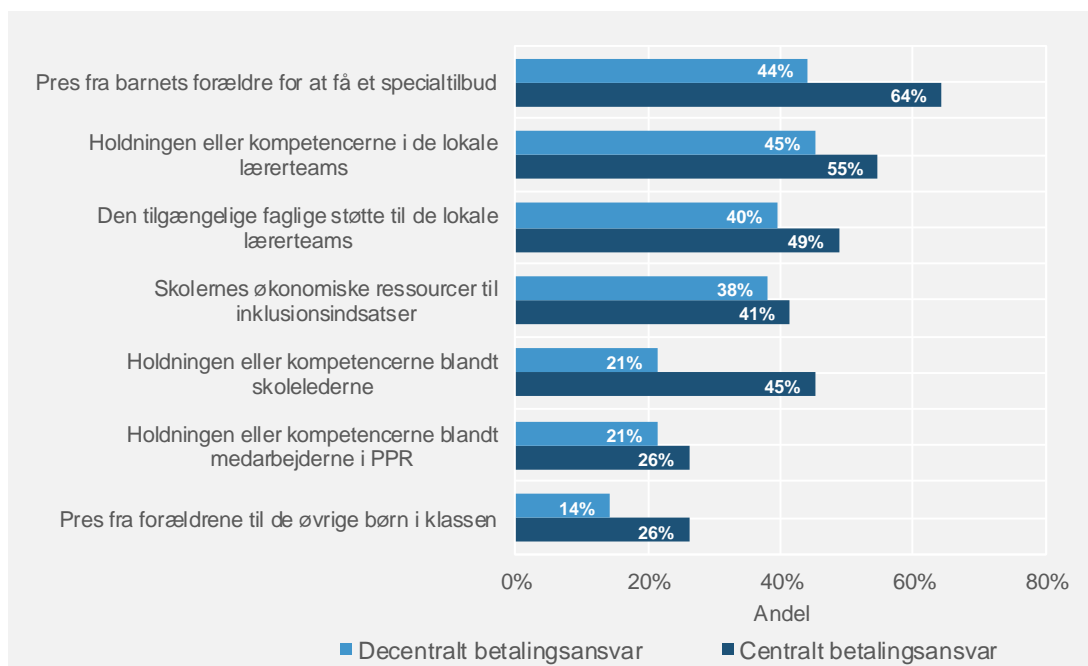
Population: Alle respondentkommuner. N = 83-85. Kommuner, der har angivet 'Ved ikke', eller som ikke har svaret på spørgsmålene, indgår ikke i opørelsen. Spørgsmålsformulering: "I hvilken grad oplever du, at følgende forhold udgør en barriere for inklusion af elever med særlige udfordringer?"

Når figuren opdeles på kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar, ses et interessant mønster, jf. Figur 8.5 nedenfor. Skolecheferne i kommuner med rent centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning oplever i højere grad end deres kollegaer i kommuner med decentrale betalingsmodeller, at alle de syv opremsede forhold udgør en væsentlig barriere for inklusion af elever med særlige behov. Forskellen mellem de to grupper er særligt stor i forhold til vurderingen af holdningen eller kompetencerne blandt skolelederne, efterfulgt af pres fra barnets forældre for at få et specialtilbud.

Hvad angår den første forskel, kunne den teoretisk set enten være udtryk for, at indførelsen af en decentral betalingsmodel påvirker tænkningen/kompetencerne hos skolelederne, eller at der særligt er indført decentrale betalingsmodeller i kommuner, hvor skolelederne i forvejen har taget inklusionsdagsordenen til sig.

En mere lavpraktisk tolkningsmulighed er, at de økonomiske incitamenter i den decentrale betalingsmodel i sig selv bevirker, at skolecheferne oplever et mindre visitationspres fra skolelederne, da de enkelte skoler selv skal betale, når et barn visiteres.

Figur 8.5 Andel af kommuner, der i "stor grad" eller "meget stor grad" oplever forskellige forhold som en barriere for inklusion af elever med særlige udfordringer – opdelt på kommuner med centralt hhv. decentralt betalingsansvar



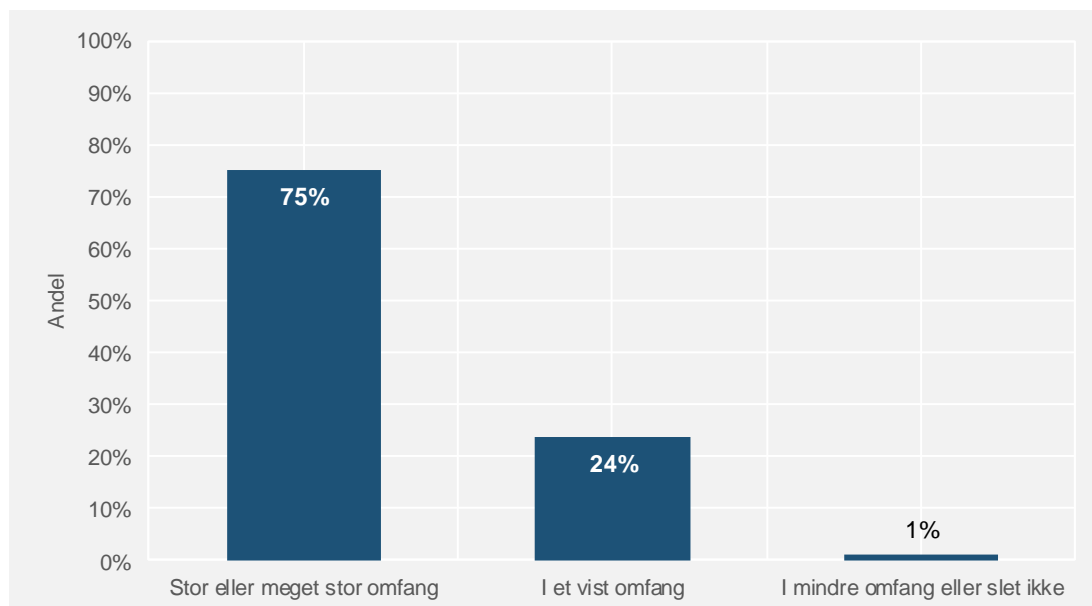
Population: Alle respondentkommuner. N = 83-85 (Centralt betalingsansvar: N = 41-42, Decentralt betalingsansvar: N = 42-43). Kommuner, der har angivet 'Ved ikke', eller som ikke har svaret på spørgsmålene, indgår ikke i opørelsen.

8.4 Psykiatriske diagnoser

KL har tidligere dokumenteret, at antallet af børn og unge (0-17 år) med en psykiatrisk diagnose er steget med 27 pct. fra 2013 til 2018.¹⁷ Skolecheferne er i spørgeskemaet blevet spurgt om, i hvilket omfang de oplever, at denne udvikling har lagt pres på specialundervisningsprocenten i deres kommune, dvs. den andel af eleverne som modtager specialundervisning.

Figur 8.6 nedenfor viser, at tre fjerdedele af skolecheferne i "stort" eller "meget stort" omfang oplever, at udviklingen har lagt pres på specialundervisningsprocenten i deres kommune. To skolechefer skriver uddybende, at de særligt oplever en stor stigning i andelen af børn og unge med autismediagnoser. Kun en enkelt kommune oplever i mindre omfang, at diagnoseudviklingen har lagt pres på specialundervisningsprocenten.

Figur 8.6 Omfanget af pres på specialundervisningsprocenten som følge af et stigende antal af børn med psykiatriske diagnoser



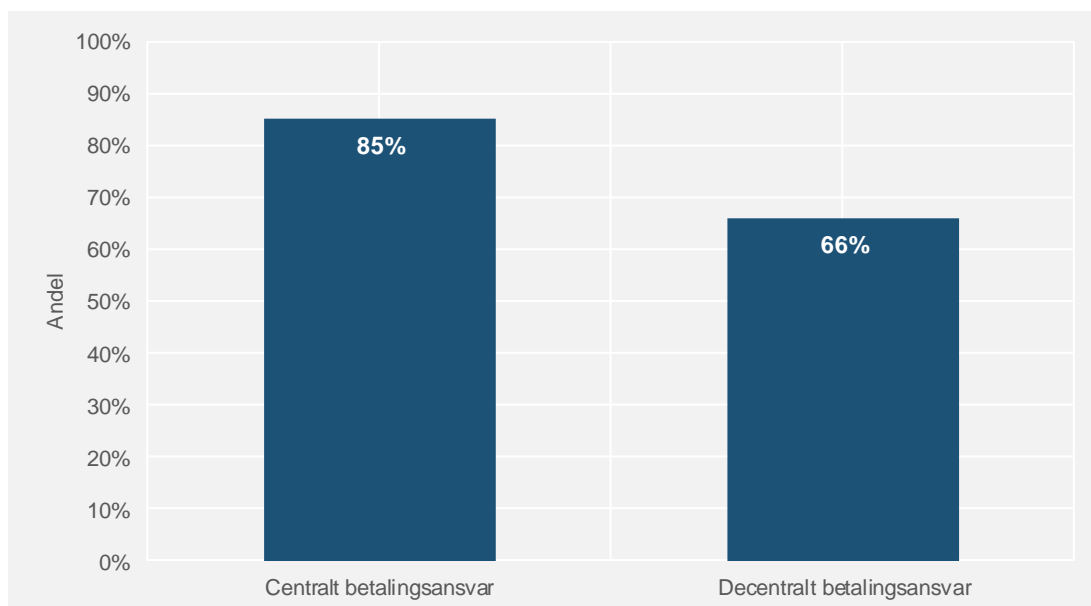
Population: Alle respondentkommuner. N = 84. Herudover tre kommuner, som har svaret 'Ved ikke', mens fire kommuner ikke har svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen. Spørgsmålsformulering: "På landsplan har der i de seneste år været en stigning i antallet af børn, der får en psykiatrisk diagnose. - I hvilket omfang oplever du, at udviklingen i antal børn med psykiatriske diagnoser har lagt pres på specialundervisningsprocenten i din kommune?"

Igen er der forskel på besvarelsene i kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning. I kommunerne med centralt betalingsansvar er der således flere skolechefer, der oplever, at diagnoseudviklingen lægger et væsentligt pres på specialundervisningsprocenten, end i kommuner med decentralt betalingsansvar.

Forskellen fremgår af Figur 8.7 på næste side og kan igen tænkes at hænge sammen med skoleledernes forskellige økonomiske incitamenter i de to kommunetyper. En anden mulig tolkning er, at visitationen kommer tættere på skolechefen i kommuner med centralt betalingsansvar, og at skolecheferne derfor i højere grad oplever presset fra det stigende antal psykiatriske diagnoser i disse kommuner.

¹⁷ KL (2019). *Borgere med psykiatriske (hospitals)diagnoser (2013 og 2018)*

Figur 8.7 Andelen af kommuner som oplever et "stort" eller "meget stort" pres på specialundervisningsprocenten som følge af et stigende antal børn med psykiatriske diagnoser – opdelt på betalingsansvaret i kommunerne



Population: Alle respondentkommuner. N = 84 (Centralt betalingsansvar: N= 40, Decentralt betalingsansvar: N= 44). Herudover tre kommuner, som har svaret 'Ved ikke', mens fire kommuner ikke har svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen.

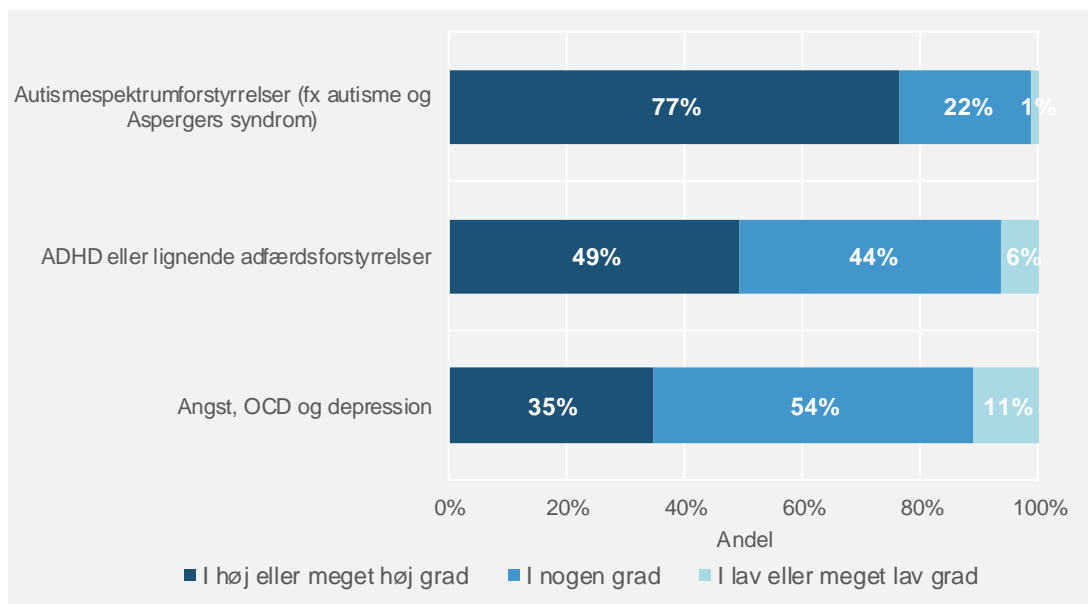
Det er et åbent spørgsmål, i hvilket omfang det stigende antal diagnoser afspejler et større fokus på at stille diagnoser i psykiatrien og/eller en reel gennemsnitlig forværring af børnenes psykiske funktionsevne over tid. Men flere af de otte interviewkommuner gav udtryk for, at de følte sig presset af, at den lokale børnepsykiatri i stigende grad giver en eller anden form for diagnose til de børn, den kommer i kontakt med.

For at stille skarpt på diagnosens selvstændige betydning har vi stillet skolecheferne dette spørgsmål: "Uafhængigt af barnets særlige udfordringer i den almindelige undervisning: I hvilken grad oplever du så, at følgende psykiatriske diagnoser i sig selv øger sandsynligheden for, at et barn henvises til specialundervisning i din kommune". Skolechefernes svar for de tre konkrete diagnoser fremgår af Figur 8.8 på næste side.

Det fremgår, at mange skolechefer oplever, at de tre diagnoser i sig selv øger sandsynligheden for henvisning til specialundervisning, uafhængigt af barnets særlige udfordringer i den almindelige undervisning. Det gælder i særlig grad diagnoser om autismespektrumforstyrrelser. Der er ikke nævneværdige forskelle mellem skolechefer i kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar.

Hvis man skal tolke ud fra skolechefernes uddybende kommentarer, skyldes den øgede sandsynlighed i vid udstrækning, at den psykiatriske diagnose skaber et forventningspres på kommunen for at visitere til et specialtilbud. En skolechef skriver således, at en diagnose kan lægge pres, hvis nogen ønsker at bruge den til det, og at en hvilken som helst diagnose derfor i gennemsnit vil forøge sandsynligheden for specialundervisning, selv om det ikke gælder i alle sager. I tråd hermed oplever en anden skolechef, at psykiatrien er blevet rigtig god til at identificere diagnoser, og at mange børn får kombinationsdiagnoser, hvilket ifølge skolechefen indebærer et forventningspres efter et udredningsforløb. Det fremgår ikke af skolechefens svar, hvem der særligt lægger dette forventningspres, men et oplagt bud kan være forældrene til de udredte elever, jf. også resultaterne i Figur 8.4.

Figur 8.8 Kommunernes vurdering af om tre typer psykiatriske diagnoser i sig selv øger elevernes sandsynlighed for specialundervisning



Population: Alle respondentkommuner. N = 81. Herudover seks kommuner som har angivet 'Ved ikke', mens fire kommuner ikke har svaret på spørgsmålene. Disse kommuner indgår ikke i opørelsen. Spørgsmålsformulering: "Uafhængigt af barnets særlige udfordringer i den almindelige undervisning – i hvilken grad oplever du så, at følgende psykiatriske diagnoser i sig selv øger sandsynligheden for, at et barn henvises til specialundervisning i din kommune?"

9. Politiske strategier og målsætninger for inklusion

Uafhængigt af den valgte betalingsmodel må det formodes at have betydning for en kommunes visitation til specialundervisning, hvor stort det politiske fokus på inklusion er i kommunen.

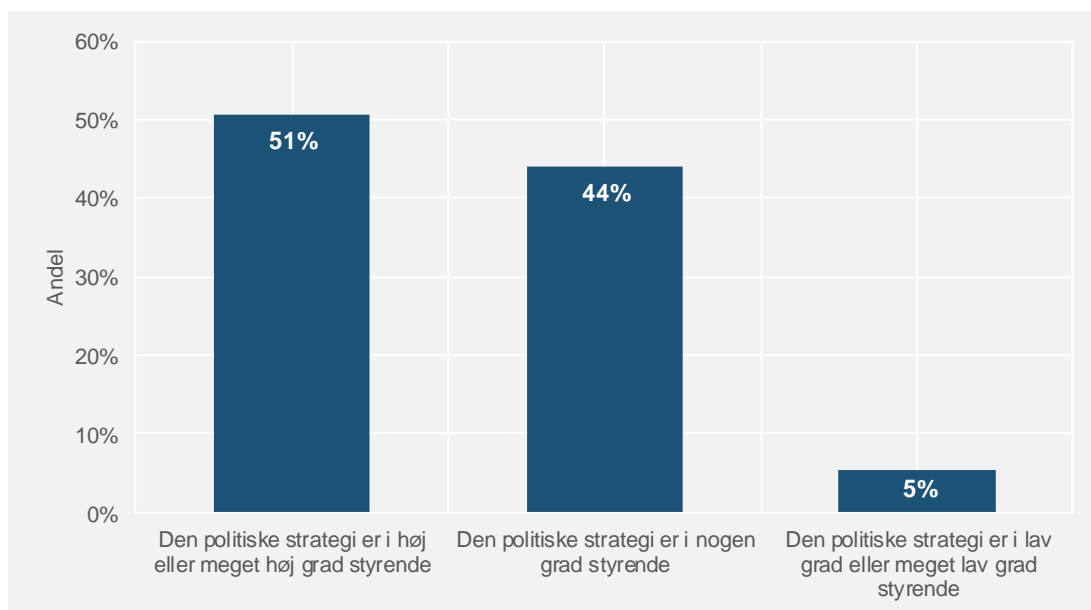


Det politiske fokus kan blandt andet – men ikke kun – påvirke specialundervisningsprocenten gennem valget af betalingsmodel.

Kortlægningen viser, at 87 pct. af kommunerne har en politisk vedtaget strategi for inklusion. Blandt disse kommuner er det kun i ca. halvdelen (51 pct.), at skolecheferne i høj eller meget høj grad oplever, at den politiske strategi reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion. Dette fremgår af Figur 9.1 nedenfor.

I 44 pct. af kommunerne oplever skolechefen den politiske inklusionsstrategi som styrende "i nogen grad", mens oplevelsen i de resterende 5 pct. af kommunerne er, at strategien i "lav" eller "meget lav" grad er styrende for det daglige arbejde med inklusion.

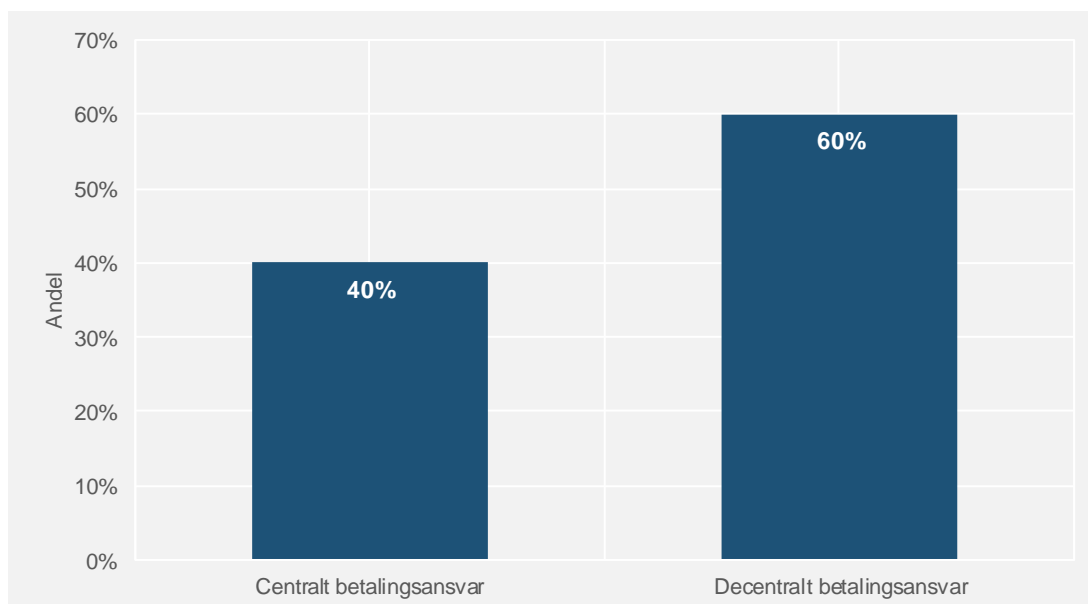
Figur 9.1 Den politiske strategis betydning for det daglige arbejde med inklusion



Population: Kommuner som har en politisk vedtaget strategi for inklusion. N = 75. Herudover har én kommune med en politisk strategi for inklusion angivet "Ved ikke" på spørgsmålet. Denne kommune indgår ikke i opørelsen. Spørgsmålsformulering: "I hvilken grad oplever du, at den politiske strategi reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion?"

Den følgende figur på næste side viser, at skolechefer i kommuner med centralt betalingsansvar i mindre grad oplever, at den politiske inklusionsstrategi reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion. Denne sammenhæng kan være udtryk for forskellige ting, men én mulig tolkning er, at kommunerne med decentralt betalingsansvar i lidt højere grad har sat inklusion på dagsordenen, også på anden vis end blot gennem økonomiske incitamerter. Det er i øvrigt i særlig grad skolechefer i kommuner med *fuldt* decentralt betalingsansvar, som oplever, at den politiske strategi reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion (80 pct. vs. 53 pct. for kommuner med delvist decentralt betalingsansvar).

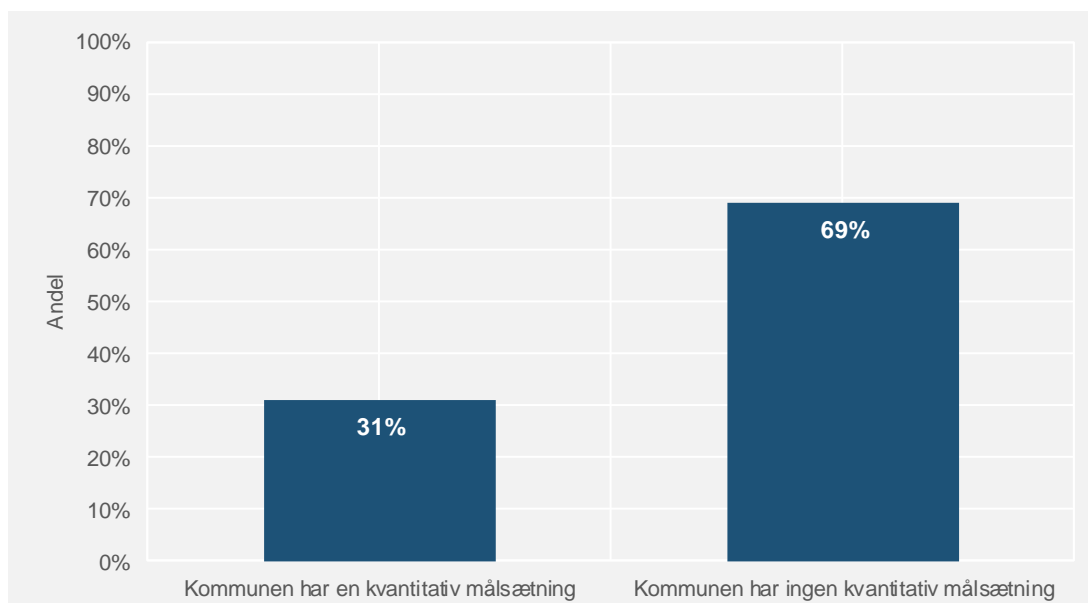
Figur 9.2 Andel kommuner hvor den politiske strategi for inklusion i høj eller meget høj grad opleves at være reelt styrende for det daglige arbejde med inklusion – opdelt på betalingsansvaret i kommunerne



Population: Kommuner som har en politisk vedtaget strategi for inklusion. N = 75. Herudover én kommune som har angivet 'Ved ikke' på spørgsmålet. Denne indgår ikke i opførelsen.

Vi har desuden spurgt skolecheferne, om kommunen arbejder med en kvantitativ målsætning for omfanget af inklusion. 31 pct. svarer ja til dette spørgsmål, mens 69 pct. svarer nej. Blandt kommunerne med en kvantitativ målsætning har ca. halvdelen en målsætning om en stigende andel inkluderede elever i forhold til et udgangstår. Ca. en tredjedel har en målsætning om en andel inkluderede elever på mindst et bestemt procenttal, der i øvrigt varierer mellem 94,8 pct. og 96 pct. De resterende kommuner har svaret, at de har "en anden kvantitativ målsætning".

Figur 9.3 Kvantitativ målsætning for inklusion



Population: Alle respondentkommuner. N = 87. Herudover har fire kommuner ikke svaret på spørgsmålet. Disse kommuner indgår ikke i opførelsen. Spørgsmålsformulering: "Arbejder kommunen med en kvantitativ målsætning for omfanget af inklusion?"

Kommunerne uden en kvantitativ målsætning for inklusion er blevet spurgt, om de tidligere har haft en sådan målsætning. Hertil svarer 46 pct. ja, mens 54 pct. svarer nej. Kommunerne har haft mulighed for at oplyse baggrunden for, at den tidligere kvantitative målsætning blev afskaffet, og her har i alt ni kommuner oplyst, at målsætningen blev afskaffet, da den nationale målsætning forsvandt. Det tyder på, at

kommunerne skeler kraftigt til signalerne fra regeringen og KL i deres strategiske arbejde på specialundervisningsområdet.

10. De kommunale udgifter til segregeret specialundervisning

Der er i dag ikke sikker viden om omfanget af de samlede kommunale udgifter til specialundervisning, hvilket skyldes begrænsninger i den kommunale kontoplan.



Denne undersøgelse udnytter, at de fleste kommuner med udgangspunkt i egne systemer og regneark relativt præcist kan opgøre udgifterne til elever i specialklasser og elever på specialskoler.

I dette afsnit redegøres først for de udfordringer, som udformningen af den kommunale kontoplan giver, når udgifterne til specialundervisning skal opgøres.

Herefter foretager Index100 et databaseret skøn over de samlede udgifter til segregeret specialundervisning på landsplan ud fra kommunernes besvarelser af spørgeskemaet.

Til slut beregnes udgifternes skønsmæssige fordeling på specialklasser og specialskoler.

10.1 Mangelfulde officielle udgiftsdata

Som nævnt indledningsvist har specialundervisningsområdet voldt mange kommuner styringsmæssige udfordringer siden kommunalreformen i 2007. Diskussionen om de landsdækkende tendenser på området tager normalt udgangspunkt i antallet af elever, der visiteres til segregeret specialundervisning. Det skyldes primært, at den kommunale kontoplan ikke muliggør en præcis opgørelse af udgifterne til specialundervisning.

Udgifterne til specialskoler konteres ganske vist på to særskilte funktioner i kontoplanen (3.22.07 og 3.22.08), men udgifterne til elever i specialklasser samt enkeltintegrerede elever skal ifølge kontoplanen konteres på samme funktion som udgifterne til den almindelige undervisning i folkeskolen (3.22.01). Udgifterne til specialklasser og enkeltintegrerede elever kan derfor ikke adskilles fra de almindelige undervisningsudgifter i de officielle budget- og regnskabstal. Som følge heraf er det heller ikke muligt at bruge budget- og regnskabstallene til at opgøre det samlede udgiftsmæssige omfang af den kommunale specialundervisning.

10.2 Et databaseret skøn over de budgetterede udgifter til segregeret specialundervisning

De indledende kvalitative interviews med otte kommuner viste imidlertid, at de fleste af disse kommuner relativt præcist kunne opgøre de samlede *budgetterede* udgifter til specialskoler og specialklasser, typisk med udgangspunkt i kommunens tildelingsmodel på skoleområdet. På denne baggrund har vi i det udsendte spørgeskema bedt kommunerne opgøre deres samlede budgetterede udgifter til segregeret specialundervisning i 2019, ekskl. udgifter til PPR og elevbefordring. Formålet har været at udarbejde et kvalificeret skøn over det samlede økonomiske omfang af den segregerede specialundervisning i kommunerne.

At vi alene har spurgt ind til den segregerede specialundervisning skyldes, at de fleste af interviewkommunerne havde vanskeligt ved at adskille udgifterne til enkeltintegrerede elever fra udgifterne til den almindelige undervisning.

I alt har 64 kommuner angivet deres budgetterede udgifter til segregeret specialundervisning i budget 2019, mens 23 kommuner har angivet, at udgiftstallene var for tidskrævende at opgøre. Af de 64 kommuner, der har angivet deres udgifter til segregeret specialundervisning, har 52 angivet, at der er tale om en relativt præcis opgørelse, mens 12 har angivet, at der er tale om et skøn.

Index100 har for hver af de 64 kommuner opgjort, hvor stor en andel den oplyste udgift til segregeret specialundervisning udgør af kommunens samlede grundskoleudgift inkl. tilskud til privat- og efterskoler. Vi har herefter beregnet en medianværdi på 16 pct. I mediankommunen udgør den oplyste udgift til segregeret specialundervisning altså 16 pct. af den samlede grundskoleudgift.

På landsplan svarer 16 pct. af den samlede grundskoleudgift til 8,2 mia. kr. Denne kortlægning peger således i retning af, at de samlede kommunale udgifter til elever i specialklasser og specialskoler udgør

ca. 8,2 mia. kr. Udgiftsskønnet ændres ikke væsentligt, hvis der i stedet for mediankommunen tages udgangspunkt i det vægtede gennemsnit for respondentkommunerne, eller hvis der ses bort fra de 12 kommuner, som har angivet et skøn.

I udgiftsskønnet på 8,2 mia. kr. er som nævnt ikke indregnet udgifter til pædagogisk psykologisk rådgivning samt elevbefordring, der også kan siges primært at vedrøre den segregerede specialundervisning. Disse to udgiftsgrupper konteres på to særskilte funktioner i den kommunale kontoplan (3.22.04 og 3.22.06) og kan derfor opgøres for alle kommuner med udgangspunkt i data fra Danmarks Statistik¹⁸. På landsplan udgør de budgetterede udgifter til PPR og elevbefordring i alt 2,4 mia. kr.

Som det fremgår af Tabel 10.1 nedenfor, udgør landsudgiften til segregeret specialundervisning 10,5 mia. kr., hvis man inkluderer udgifter til PPR og elevbefordring. Det svarer til 20,6 pct. af de samlede kommunale grundskoleudgifter i Budget 2019.

Tabel 10.1 Skønnede udgifter til segregeret specialundervisning ud fra to forskellige afgrænsninger (Budget 2019)

	Ekskl. PPR og elevbefordring	Inkl. PPR og elevbefordring
Skønnet udgift (mia. kr.)	8,2	10,5
Andel af grundskoleudgifter (pct.)	16,0	20,6
Andel af folkeskoleudgifter (pct.)	18,1	23,3

Note: Opgørelsen af grundskoleudgifterne omfatter følgende udgiftsfunktioner: 3.22.01, 3.22.02, 3.22.04, 3.22.06, 3.22.07, 3.22.08, 3.22.09, 3.22.10, 3.22.12 og 3.22.18. I opgørelsen af folkeskoleudgifterne udgår funktionerne 3.22.10 og 3.22.12.

I de samlede grundskoleudgifter indgår kommunale tilskud til privat- og efterskoler, og udgiftsandelen for den segregerede specialundervisning stiger naturligvis, hvis der i stedet tages udgangspunkt i den samlede folkeskoleudgift, dvs. uden at inddrage privat- og efterskoler. Opgjort uden PPR og elevbefordring udgør udgifterne til segregeret specialundervisning 18,1 pct. af de budgetterede folkeskoleudgifter på landsplan. Hvis PPR og elevbefordring inkluderes i afgrænsningen af segregeret specialundervisning, stiger udgiftsandelen til 23,3 pct.

Afhængigt af om der anvendes en snæver eller en bred afgrænsning, udgør udgifterne til segregeret specialundervisning altså knap en femtedel eller knap en fjerdedel af de samlede folkeskoleudgifter ifølge denne undersøgelse. Udgifter til enkeltintegrerede specialundervisningselever (støtte i en almindelig klasse i mindst 9 timer ugentligt) og inklusionsindsatser kommer oven i disse tal, men kan ikke estimeres med udgangspunkt i den aktuelle kortlægning.

10.3 Udgifternes fordeling på specialskoler og specialklasser

Den skønnede udgift på 8,2 mia. kr. til elever i specialklasser og specialskoler kan sammenholdes med kommunernes budgetterede udgifter til specialskoler (funktionerne 3.22.07 og 3.22.08 i den kommunale kontoplan), som i 2019 lød på 5,3 mia. kr. Det peger umiddelbart i retning af, at 65 pct. af de samlede udgifter til segregeret specialundervisning vedrører elever i specialskoler, mens de resterende 35 pct. (2,9 mia. kr.) vedrører elever i specialklasser.

En rapport, som Deloitte har udarbejdet for Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, peger imidlertid i retning af, at flere kommuner fejlagtigt konterer udgifter til specialklasseelever i almindelige folkeskoler på funktion 3.22.08, der ellers er forbeholdt udgifter til kommunale specialskoler.¹⁹ Den reelle landsudgift til specialskoler er derfor lavere end 5,3 mia. kr., mens den reelle udgift til specialklasser er højere end 2,9 mia. kr.

Med udgangspunkt i den aktuelle kortlægning er det muligt at beregne et mere præcist skøn for specialundervisningsudgifternes fordeling på udgifter til specialklasser og specialskoler. 49 ud af 64 kommuner har således angivet udgifternes fordeling på elever i specialklasser hhv. specialskoler.

Uanset om der fokuseres på mediankommunen eller på det vægtede gennemsnit for de 49 kommuner, peger besvarelserne i retning af, at specialskoleudgifterne i Budget 2019 udgjorde 58 pct. af de samlede

¹⁸ En beskeden del af udgifterne på de to funktioner vedrører elever i den almindelige undervisning, men kontoplanen muliggør ikke en præcis opgørelse af udgiftsandelen.

¹⁹ Deloitte (2019). Etablering af datagrundlag for benchmarking på skole- og dagtilbudsområdet

kommunale udgifter til segregeret specialundervisning, mens specialklasseudgifterne udgjorde de resterende 42 pct. Sammenholdt med landsskønnet på 8,2 mia. kr. giver det skønnede specialskoleudgifter på ca. 4,8 mia. kr. og skønnede specialklasseudgifter på ca. 3,4 mia. kr. i Budget 2019. Undersøgelsen peger dermed i retning af, at den "officielle" budgetterede specialskoleudgift på 5,3 mia. kr. (funktionerne 3.22.07 og 3.22.08) overvurderer det reelle udgiftsbudget til specialskoler med ca. en halv mia. kr.