

Flere elever modtager specialtilbud

Andelen af elever i specialtilbud har over de sidste fire skoleår været stigende. Er udviklingen udtryk for en bevidst prioritering i de enkelte kommuner, og hvad betyder det for udgifterne på det almene skoleområde?

I 2012 blev der indført en målsætning om, at 96 procent af eleverne i folkeskolen skulle inkluderes i den almindelige undervisning i 2015. Baggrund for beslutningen var, at flere børn skulle opleve en hverdag, hvor de var en del af det almene fællesskab. Desuden viser tidligere undersøgelser, at udgifterne til specialtilbud dengang stod for 30 procent af de samlede udgifter til folkeskole.

I 2016 blev 96 procent-målsætningen afskaffet. Siden 2015/16 har andelen af elever, der modtager undervisning i et specialtilbud været stigende. I skoleåret 2015/16 gik knap 4,8 procent af eleverne i de kommunale grundskoler i et specialtilbud. I 2018/19 var andelen af elever i specialtilbud steget til godt 5,3 procent., svarende til en stigning på 0,6 procentpoint, *jf. figur 1.*

I 2018/19 er andelen af elever i specialtilbud kun 0,1 procentpoint fra udgangspunktet ved inklusionsmålsætningen i 2012.

Udviklingen i andelen af elever i specialtilbud skal ses i lyset af, at omkostningerne per elev i specialskoler og dagbehandlingshjem er cirka tre til fire gange så omkostningstungt for kommunerne sammenlignet med udgiften til en almenelev.

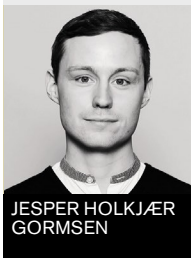
Typen af specialtilbud

Selvom andelen af elever i specialtilbud stort set er den samme i skole-



NADJA CHRISTINE HEDEGAARD ANDERSEN

Specialkonsulent i KL's Analyseenhed



JESPER HOLKJÆR GORMSEN

Konsulent i KL's Økonomiske Sekretariat

året 2018/19 som ved implementeringen af 96 procent-målsætningen i 2011/12, er fordelingen af elever i de forskellige specialtyper lidt forskellig i de to skoleår.

Fra 2011/12 til 2018/19 er der sket en udvikling mod en højere andel af elever i dagbehandlingstilbud og dagbehandlingshjem samt i specialskoler. Derimod er andelen af elever i specialklasser faldet fra at udgøre 59 procent af elever i specialtilbud i 2011/12 til at udgøre 56 procent i 2018/19, *jf. figur 2.*

På trods af faldende elevtal, så er antallet af elever i dagbehandlingstilbud og -hjem steget med cirka 15 procent, mens antallet af specialskoleelever er uændret fra 2011/12 til 2018/19.

Modeller for styring

Mange kommuner har stigende udfordringer med at styre udgifterne til specialundervisning. Uanset årsagerne til stigningen, har man som kommune brug for en styringsmodel, der styrer udgifterne til specialundervisning, og at udgifterne til specialundervisning ikke trækker ressourcerne væk fra almenundervisningen.

På nuværende tidspunkt arbejder langt de fleste kommuner inden for rammen af to forskellige modeller til styring af specialområdet blandt børn og unge:

A) Centrale puljer og visitation.

B) Udlægning af midlerne til specialundervisning til den enkelte skole.

Nedenstående beskrivelser af modellerne tager udgangspunkt i den generiske modeltype. Det er vigtigt at have for øje, at kommunerne har

Spørgsmål til videre drøftelse:

- Hvordan har segregering udviklet sig i jeres kommune?
- Hvilke elevgrupper er særligt overrepræsenterede i de segregerede tilbud?
- Er der økonomiske incitamenter til inklusion?
- Følges der løbende op på elevens progression og trivsel?
- Er der behov for at revurdere valg af styringsmodel – har modellen de indbyggede incitamentsstrukturer, som understøtter de politiske målsætninger?
- Hvordan er udviklingen i udgifter pr. elev i specialtilbud i kommunes specialtilbud?
- Hvordan fordeler eleverne i specialtilbud sig i de forskellige typer af specialtilbud?
- Der kan være stor forskel i priserne på de enkelte specialtilbud – varierer priserne til samme målgruppe på tværs af kommunen?

udviklet modellerne, og at der findes en række mellemformer.

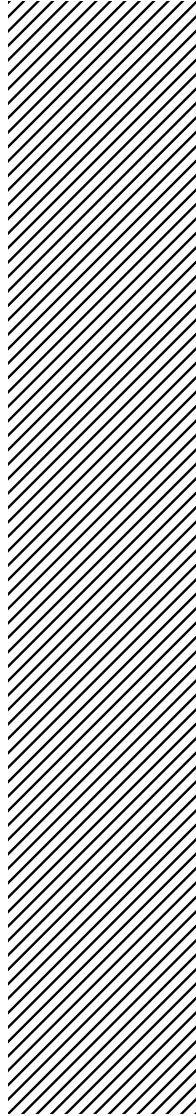
A) Centrale puljer og visitation:

I denne model deles kommunernes samlede undervisningsbudget op i to blokke. Én blok til almenundervisning, som fordeles ud på skolerne, og én blok til specialundervisning, som fastholdes i en central pulje, og som finansierer specialundervisning for alle elever. Skolerne vurderer selv elevernes behov og indstiller til et centralt visitationsudvalg, som tager stilling til, hvilke elever der skal have specialundervisning, samt hvilken type tilbud.

Modellens svaghed ligger i, at det ud fra en økonomisk betragtning er gratis for skolerne at indstille svage ressourcekrævende elever til specialundervisning, mens det koster ekstra ressourcer at inkludere eleven på skolen. Det kan føre til øget pres på specialundervisningsressourcerne og øget segregering fra normalmiljøet. Omvendt er modellens styrke, at specialundervisningen kan samles og effektiviseres, samt at kommunen har klarhed over ressourcekrævet til specialundervisning.

B) Udlægning af midlerne til specialundervisning til den enkelte skole:

Ved denne model får skolerne an-



svar for både den samlede økonomi, samt at eleverne får det nødvendige undervisningstilbud. Hvis en elev får behov for specialundervisning i mere end ni timer, så skal skolen dække omkostningen til tilbuddet fra skolens samlede budget. Modellens svaghed ligger i, at den ikke tilskynder til omkostningseffektiv tilrettelæggelse af specialundervisningstilbud på tværs af kommunen. De enkelte skoler tilskyndes til at oprette specialiserede tilbud til eleverne på den enkelte skole. Den enkelte kommune opnår dermed ikke potentialet ved at samle elever med samme behov, hverken i forhold til økonomi eller samling af personale med de optimale kompetencer. Omvendt er styrken med økonomiske briller, at der ikke

UANSET ÅRSAGERNE TIL STIGNINGEN, HAR MAN SOM KOMMUNE BRUG FOR EN STYRINGSMODEL, DER STYRER UDGIFTERNE TIL SPECIALUNDERVISNING.

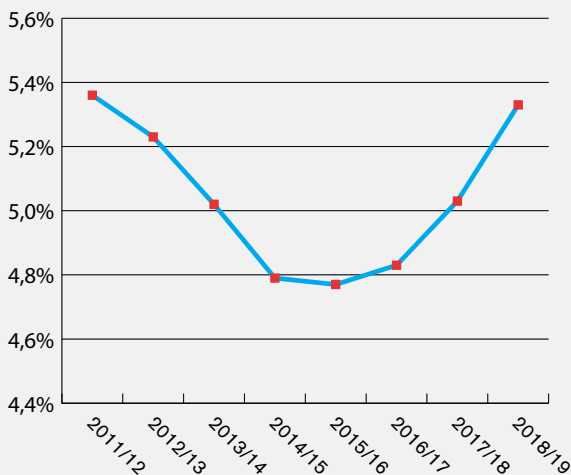
kommer pres på den centrale pulje til specialundervisning, da skolerne incitament til at "beholde penge selv" vægter højt.

Inspiration til videre arbejde

Udviklingen i segregering kan hænge sammen med politiske valg herunder ønske om tidlig indsats. Uagtet den politiske prioritering, så er det afgørende, at kommunerne er bevidste om udviklingen i segregeringen samt i valg af styringsmodeller. Ønsker man at kigge udviklingen efter i sømmene, så kan spørgsmålene i boksen fungere som inspiration for de videre drøftelser. ■

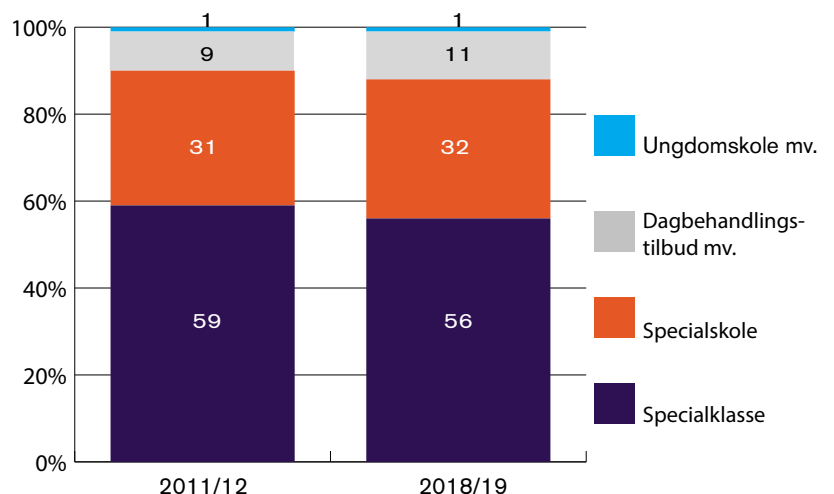
På Børne- og Ungetopmødet den 30-31. januar 2020 kan du høre mere om udviklingen i segregeringsgrad og få inspiration til det videre arbejde.

FIGUR 1. UDVIKLINGEN I ANDELEN AF ELEVER I SPECIALTILBUD 2011/12-2018/19, PCT.



Note: Beregnet for de kommunale grundskoler 0.-10. klasse.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

FIGUR 2. FORDELING AF ELEVER I DE FORSKELLIGE SPECIALTILBUD 2011/12 OG 2018/19, PCT.



Note: Beregnet for de kommunale grundskoler 0.-10. klasse.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.