

Tre modeller til styring af udgifterne til specialundervisning

Mange kommuner har stigende udfordringer med at styre udgifterne til specialundervisning. Uanset årsagerne til stigningen har man som kommune brug for en styringsmodel, der sikrer, at udgifterne til specialundervisning hverken dræner kommunekassen eller kannibalerer udgifterne til almenundervisning i folkeskolen.

Nedenfor er angivet tre modeller for styring af udgifterne til specialundervisning, som en kommune kan anvende. For hver model er angivet styrker og svagheder i forhold til at sikre finansiell styring og effektiv brug af midlerne. Det skal bemærkes, at der er tale om idealmodeller, og at der i praksis findes mange mellemformer for styring. Det skal også bemærkes, at den gode styring af midlerne til specialundervisning under alle omstændigheder kræver, at der er en skarp faglig vurdering af, hvilke særlige behov eleverne har, hvordan specialundervisningen tilrettelægges, så man får mest muligt ud af midlerne. Det problem kan en matematisk udregnet model ikke håndtere alene.

Der er grundlæggende tre modeller for styring af udgifterne til specialundervisning:

- A. Central pulje og visitation
- B. Udlægning af midlerne til specialundervisning til den enkelte skole
- C. Samarbejdsmodellen – ”Den tredje vej”

Model A og B er klassiske modeller, som ofte er beskrevet i artikler og forskningsrapporter som mulige modeller til styringen af udgifterne til specialundervisning. Den tredje model – Samarbejdsmodellen eller ”Den tredje vej” er ny i denne sammenhæng, og den er et bud på en nytænkning af de to traditionelle modeller.

I denne korte beskrivelse af styringen er der udelukkende fokus på midlerne til specialundervisning, som kræver visitation, dvs. at specialundervisningen for eleven andrager mere end 9 timer/12 lektioner om ugen. Dvs. at det gælder også for enkelintegrerede elever med mere end 9 timers ugentlig specialundervisning. Der er heller ikke en beskrivelse af alle de hensyn og forhold, som en kommune kan og skal medtage i den generelle tildeling af ressourcer til skolerne, fx om man skal korrigerer skolerne for eleverne socioøkonomiske baggrund mv.

A: Central pulje og visitation

I denne model deles kommunens 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. Den enkelte skole vurderer elevenernes behov for undervisning, og indstiller de elever, som den vurderer har behov for det, til udredning og visitation til specialundervisning. Et centralt visitationsudvalg tager stilling til indstillingerne og vurderer, hvilke elever der skal have specialundervisning og hvilken type af specialundervisning, der er tale om.

I denne model har den enkelte skole finansielle incitamenter til at ekskludere så mange elever som muligt, i hvert fald, hvis de kræver den mindste smule ekstra af undervisningen mv.

Ganske vist vil skolen miste den elevafhængige tildeling i forbindelse med næste skoleår, men det er der næppe mange, der tænker over. Derimod opfattes det som ”gratis” at indstille elever til specialundervisning og samtidig får skolen løst et pædagogisk problem.

Hvis skolen selv skal lave en særlig tilrettelæggelse af undervisningen for at beholde eleven i almenundervisningen (inkludere eleven), vil finansiering heraf skulle ske fra skolens samlede midler til almenundervisning. Modellen understøtter således ikke, at så mange elever som muligt fastholdes i almenmiljøet; tværtimod er der risiko for, at flere elever end nødvendigt ekskluderes til specialundervisning.

Set fra et samlet finansielt perspektiv vil der opstå et pres på kommunens pulje til specialundervisning, fordi modellen tilskynder skolerne til at visitere så mange elever som muligt til specialundervisning.

Modellen har dog den styrke, at den giver kommunen mulighed for at tilrettelægge specialundervisningen, så den meget præcist passer til den enkelte elevs behov, da der er stor sandsynlighed for, at der samlet set i kommunen er tilstrækkeligt mange elever med netop ét bestemt behov for netop én særlig form for undervisning, som vil kunne samles på et sted.

A: Styrker og svagheder ved central pulje til specialundervisning

	Styrker	Svagheder
Finansiell styring	Det bliver tydeligt, hvor mange penge kommunen bruger til specialundervisning.	Der kommer et pres på udgifterne til specialundervisning, da skolerne tilskyndes til at visitere så mange elever som muligt til specialundervisning
Effektiv udnyttelse af ressourcerne	Kommunen får mulighed for effektivt at tilrettelægge specialundervisning for elever med helt særlige behov	Skolerne har ikke ressourcer til at tilrettelægge almenundervisningen, så så mange elever som muligt fastholdes i almenmiljøet

B: Udlægning af midlerne til specialundervisning til den enkelte skole

I denne model fordeles alle kommunens midler til undervisning efter folkeskoleloven ud til de enkelte skoler. Skolerne har så det fulde pædagogiske og økonomiske ansvar for, at de elever, der går på skolen modtager en undervisning, der passer til den enkelte elev.

Hvis skolen vurderer, at en elev har særlige undervisningsbehov, kan den vælge selv at tilrettelægge en særlig undervisning for eleven eller elevens klasse for at fastholde eleven i almenmiljøet. Hvis eleven har så særlige undervisningsbehov, at skolen ikke selv kan tilrettelægge en særlig indsats, eller hvis den særlige indsats kræver, at eleven får mere end 9 timer specialundervisning om ugen, skal eleven indstilles til specialundervisning, og der skal blandt andet

laves en PPV (Pædagogisk Psykologisk Vurdering) af eleven. Skolen skal så efterfølgende betale den fulde udgift for elevens specialundervisning, hvad enten den forgår på skolen selv eller i et specialtilbud på en anden skole.

I denne model får skolen et højere budget end ved modellen med central pulje til specialundervisning. Skolen har derfor finansiering til at lave en særlig tilrettelæggelse af almenundervisningen, der som minimum kommer de svage elever særligt til gode, og som mindsker behovet for, at visitere elever til specialundervisning. Samtidig er dyrt for skolen at visitere elever til specialundervisning, da specialundervisning som regel koster betydeligt mere pr. elev end almenundervisning gør. Dette sidste kaldes omkostningsincitamentet i udlægningsmodellen.

I denne model vil der ikke være et pres på en central pulje til specialundervisning, og det bliver lettere for kommunen som helhed, at overholde undervisningsbudgettet. Dette fordi alle ressourcer til undervisning er lagt ud til den enkelte skole. Dermed bliver ansvaret og budgettet til undervisning af alle elever lagt ud til skolerne, som også er dem der bedst er i stand til fleksibelt at anvende ressourcerne til at tilrettelægge undervisningen, så den passer til alle elever på skolen. Det betyder også, at den finansielle risiko for udgifterne lægges ud på den enkelte skole og ikke fordeles på kommunens skoler som helhed. Det er dog erfaringen, at hvis kommunen har en central pulje til at mindske den finansielle risiko for specialundervisningen på den enkelte skole, mindskes omkostningsincitamentet til inklusion i denne model.

Modellen har den svaghed, at den tilskynder den enkelte skole til at etablere lokale specialundervisningstilbud, som kun lige akkurat tilgodeser elevernes behov for specialisering af undervisningen.

Modellen betyder, at der mellem den enkelte skole og forvaltningen opstår et forhandlingsforhold ift., hvor forskellige udgifter til specialundervisning skal afholdes. Det er erfaringen, at modellen fungerer bedst i kommuner, hvor den socioøkonomiske profil er meget ens på tværs af skolerne, og hvor skolerne er så store, at de har en væsentlig økonomisk robusthed.

B: Styrker og svagheder ved udlægningsmodellen

	Styrker	Svagheder
Finansiell styring	Det finansielle pres til specialundervisning mindskes og lægges ud på skolerne, der også har finansiering og viden til at tilrettelægge inkluderende undervisningsmiljøer	Det finansielle pres som følge af øget behov for specialundervisning lægges ud på den enkelte skole, og en evt. central pulje medfører et forhandlingsforhold mellem skoler og forvaltning
Effektiv udnyttelse af ressourcerne	Skolerne kan tilrettelægge egne inkluderende undervisningstilbud	Skolerne tilskyndes til at blande elever med forskellige behov i samme lokale specialundervisningstilbud

C: Samarbejdsmodellen

Samarbejdsmodellen er kendetegnet ved tre overordnede principper:

- Forbundne kar
- Incitament til samarbejde om løsninger
- Et ledelsesfællesskab om det faglige ansvar for opgaven

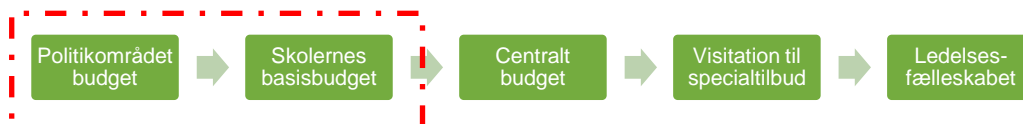
Samarbejdsmodellen sikrer en sammenhæng mellem det politisk vedtagne budget og det faglige ansvar for budgetoverholdelse. Modellen bygger på de tre ovenstående principper og er bygget op om et arbejdsfællesskab mellem den ansvarlige fagchef og skolelederne. De enkelte skridt i modellen beskrives nedenfor.

Figur 1: Forbundne kar – det økonomiske flow i samarbejdsmodellen



Der udarbejdes en tildelingsmodel til skolerne, som sikrer, at den enkelte skoles basisopgave kan løses. I basisopgaven indgår som minimum det til enhver tid gældende timetal for den enkelte årgang. Den enkleste form for tildelingsmodel har en grundtildeling til basisudgifter, og en elevtildeling. Den resterende del af budgettet udgør det centrale budget.

Figur 2: Sikring af skolernes basisdrift



Det centrale budget skal dække alle de resterende udgifter, der er i relation til skoleområdet. Det første skridt i processen er at fastsætte budgettet til segregerede børn, mellemkommunale tilbud, m.m. gennem en central visitationsproces.

Figur 3: Det centrale budget

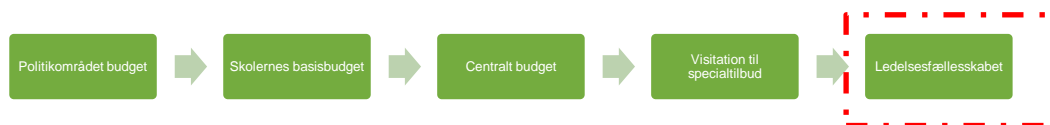


Det tilbageværende budget skal udmøntes af ledelsesfællesskabet. Ledelsesfællesskabet består af skolechefen og skolelederen for hver af folkeskolerne.

Opgaven for ledelsesfællesskabet bliver at identificere og prioritere de faglige opgaver, som ligger ud over den almene undervisning i folkeskolen. I ledelsesfællesskabet sikres en

vægtning imellem forebyggende og foregribende pædagogiske indsatser. I ledelsesfællesskabet indgår også ansvaret for prioritering af støttetimer over og under 9 timer.

Figur 4: Ledelsesfællesskabet



C: Styrker og svagheder ved Samarbejdsmodellen

	Styrker	Svagheder
Finansiell styring	Der er altid finansiering af den basale skoledrift og udgifterne til specialundervisning holdes inden for den samlede ramme til undervisning. Den finansielle risiko fra specialundervisningen fordeles på tværs af hele skolevæsenet uden at det øger presset på rammen	Det kræver et stærkt ledelsesfællesskab at sikre, at den enkelte skole ikke finder tilskyndelse til eksklusion af elever til specialundervisning udover det niveau, som aftales i Ledelsesfællesskabet
Effektiv udnyttelse af ressourcerne	Kommunen får gennem Ledelsesfællesskabet mulighed for effektivt at tilrettelægge specialundervisning for elever med helt særlige behov	Skolerne har kun de ressourcer til undervisning udover basisundervisningen, som allokere via ledelsesfællesskabet

Yderligere information

Yderligere information og viden om styring af udgifterne til specialundervisning kan fås ved henvendelse til chefkonsulent i KLK Rune Schack Ahlmann, ruan@kl.dk, tlf. 2966 6111 eller specialkonsulent Janne Sørensen, jasr@kl.dk, tlf. 2329 2961.