

# Ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser

Delrapport 4. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand



4

*Ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til  
specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser –  
Delrapport 4. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk  
bistand*

© VIVE og forfatterne, 2022

e-ISBN: 978-87-7582-004-7

Modelfoto: Ricky John Molloy/VIVE

Projekt: 301718

Finansiering: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK)

**VIVE – Viden til Velfærd**

**Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

**VIVE**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

## Forord

Inklusion og specialundervisning i folkeskolen har stor offentlig bevågenhed, og specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser debatteres som følge heraf løbende.

Regeringen og KL blev med 'Aftale om kommunernes økonomi for 2020' enige om at igangsætte en evaluering af inkluderende læringsmiljøer. Formålet hermed er dels at følge op på udviklingen på nogle af de områder, som der var fokus på i inklusionseftersynet i 2016, dels at belyse øvrige spørgsmål, som der ikke var fokus på i forbindelse med inklusionseftersynet, men som p.t. vurderes som aktuelle.

Folkeskolen skal understøtte læring og trivsel for alle børn, og specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser er et centralt omdrejningspunkt i den faglige praksis for at kunne lykkes hermed. For at skolerne og politikerne kan træffe gode beslutninger, kræver det viden om og drøftelser af, hvordan ressourcerne anvendes og kan anvendes i fremtiden.

Der er i dag imidlertid ikke et samlet overblik over, hvilke ressourcer der anvendes til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i folkeskolen. På den baggrund har Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) bedt VIVE om at udvikle og afprøve en 'referenceramme' for at opgøre udgifter til specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af skoler og kommuner. Begrebet inklusionsunderstøttende indsatser anvendes i rapporten om de elevrettede indsatser, der bruges til at understøtte et inkluderende læringsmiljø i almenskolen.

Referenceramme bruges som en samlebetegnelse for følgende tre sammenhængende delelementer:

- Et skema til registrering af udgifter til forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser.
- En skabelon for en indsats- og udgiftsprofil for de samlede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser for den enkelte skole og kommune, der kan sammenlignes med profilen for andre skoler og kommuner.
- En afrapportering af opmærksomhedspunkter i forhold til at opgøre og sammenligne udgifter til forskellige typer specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af skoler og kommuner, herunder forventet udbytte af og indsatsen forbundet med opgørelsen.

Formålet med at udvikle en referenceramme er at styrke gennemsigtigheden i udgifterne og forbedre sammenligneligheden på tværs af skoler og kommuner med henblik på bl.a. at understøtte kommunernes mulighed for læring og dialog.

Projektet med at udvikle en referenceramme indgår som et delement i en større undersøgelse af "Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand", som VIVE gennemfører for STUK i 2020/2022. Samlet set behandler undersøgelsen en bred vifte af temaer og undersøgelsesspørgsmål. Undersøgelsen er afrapporteret i fem delrapporter:

- Støtte, støttebehov og elevresultater. Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022)
- Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Lindeberg et al., 2022)
- Casestudier af specialpædagogisk sparring og samarbejde om inkluderende læringsmiljøer. Delrapport 3. Kapacitetsopbygning på alment skoler. (Tegtmejer et al., 2022a)
- Ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Delrapport 4. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Houlberg et al., 2022)
- Kortlægning af læreres kompetenceudvikling vedrørende arbejdet med børn med særlige behov. Delrapport 5. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Hjortskov, Skov & Keilow, 2022).

Projektet er fulgt af repræsentanter for STUK, som også har haft en styregruppe og en arbejdsgruppe tilknyttet projektet, hvori Børne- og Undervisningsministeriet, KL og Finansministeriet var repræsenteret.

Vi vil gerne sige en stor tak til de kommuner, som beredvilligt har bidraget til projektet trods stor travlhed i undersøgelsesperioden.

Rapporten er udarbejdet for STUK af professor Kurt Houlberg (projektleder), senioranalytiker Marianne Schøler Kollin, projektchef Camilla T. Dalsgaard, chefanalytiker Jakob Trane Ibsen, chefanalytiker Hans Skov Kloppenborg og analytiker Mathias Ruge.

Projektchef Nanna Høygaard Lindeberg og forsker Thyge Tegtmejer har bidraget med sparring.

Rapporten er internt kvalitetssikret af undertegnede og har været i eksternt review.

*Carsten Strømbæk Pedersen*

Forsknings- og analysechef for VIVE Børn og Uddannelse

# Indhold

Sammenfatning .....	7
1 Baggrund og formål.....	15
1.1 Baggrund .....	15
1.2 Formål og undersøgelsesspørgsmål .....	16
1.3 Centrale begreber .....	17
1.4 Læsevejledning .....	19
2 Undersøgellesdesign .....	21
2.1 Grundlæggende overvejelser om afgrænsning af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser .....	21
2.2 Afgrænsning af udgifter .....	23
2.3 Fremgangsmåde .....	24
2.4 Data .....	28
3 Overordnede udfordringer ved opgørelse og sammenligning af udgifter	29
3.1 Forskelle i finansieringsmodeller .....	29
3.2 Mangfoldighed af elever og indsatser og løbende justering af ressourceanvendelsen .....	34
3.3 Forståelse af inklusion og elever med særlige behov .....	36
3.4 Variation i opgaveløsningen mellem PPR, familieområdet og lokale ressourcepersoner på skolerne .....	37
4 Registreringsskema og opmærksomhedspunkter.....	41
4.1 Specialskoler, interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder samt specialklasser.....	41
4.2 Udgifter til heltidsundervisning i ungdomsskolen.....	47
4.3 Udgifter til særlige hold for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale.....	49
4.4 Udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser.....	51
4.5 Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser .....	55
5 Indsats- og udgiftsprofiler.....	57
5.1 Sammenligning på tværs af kommuner .....	58
5.2 Sammenligning på tværs af skoler .....	64
6 Udbytte og indsats ved forbedret opgørelse af udgifterne .....	68
6.1 Det mulige udbytte .....	68
6.2 Står indsatsen mål med udbyttet? .....	71
6.3 Processuelle overvejelser .....	73
Litteratur .....	75

Bilag 1	Registreringsskema til skoleforvaltning .....	77
Bilag 2	Registreringsskema til skoler.....	80
Bilag 3	Vejledning til registreringsskema til skoleforvaltning .....	83
Bilag 4	Vejledning til registreringsskema til skoler .....	88

# Sammenfatning

## Baggrund og formål

Folkeskolen skal understøtte læring og trivsel for alle børn, og specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser er et centralt omdrejningspunkt i den faglige praksis for at kunne lykkes hermed. Blandt politikere, embedsmænd og fagfolk drøftes derfor både, hvordan man fagligt får mest værdi af indsatserne, og hvordan ressourcerne til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser anvendes og prioriteres. Prioriterings- og udviklingsdialogen vanskeliggøres imidlertid af, at der er i dag ikke findes et samlet overblik over, hvilke ressourcer der anvendes til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i folkeskolen.

På den baggrund har Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) bedt VIVE om at udvikle og afprøve en 'referenceramme' for at opgøre udgifter til specialundervisnings-tilbud og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af skoler og kommuner. Begrebet inklusionsunderstøttende indsatser anvendes i rapporten om de elevrettede indsatser, der bruges til at understøtte et inkluderende læringsmiljø i almen skolen. 'Referenceramme' bruges som en samlebetegnelse for tre sammenhængende elementer:

- Et skema til registrering af udgifter til forskellige typer specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser.
- En skabelon til en indsats- og udgiftsprofil for de samlede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser for den enkelte skole og kommune, der kan sammenlignes med profilen for andre skoler og kommuner.
- Opmærksomhedspunkter i forhold til at opgøre og sammenligne udgifter til forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af skoler og kommuner, herunder forventet udbytte af og indsats forbundet med opgørelsen.

Målet med at udvikle en referenceramme er at styrke gennemsigtigheden i udgifterne og forbedre sammenligneligheden på tværs af skoler og kommuner, bl.a. med henblik på at understøtte kommuners og skolars mulighed for læring og dialog.

Med afsæt i udviklingen og afprøvningen af referencerammen skal analysen bidrage til at svare på følgende undersøgelsesspørgsmål:

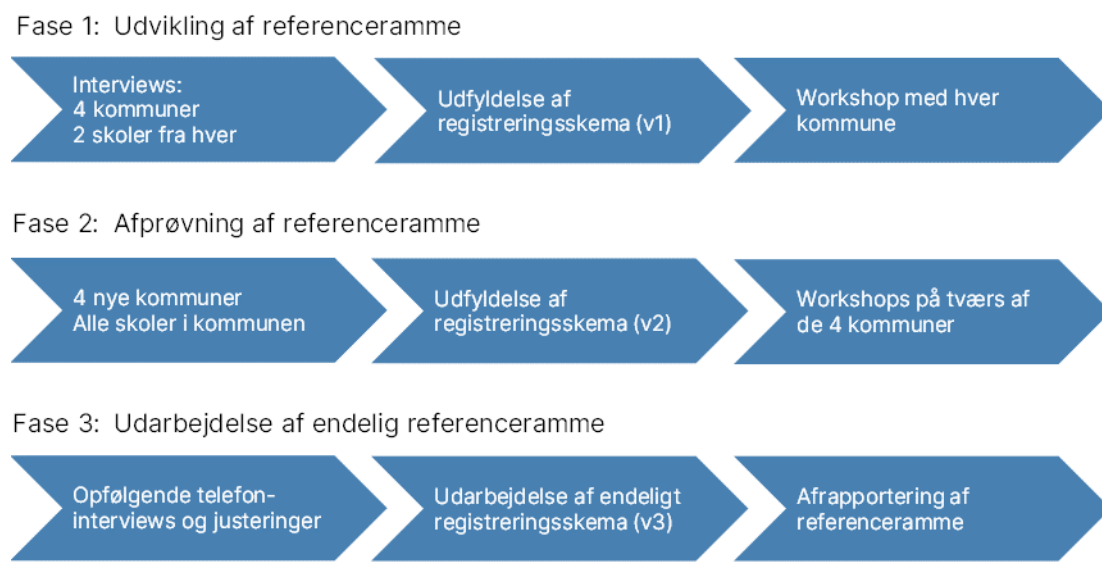
- Hvilke udgifter er forbundet med segregeret specialundervisning? Hvilke typer af undervisningstilbud er det muligt at opgøre udgifter for, i hvilket omfang kan udgifterne sammenlignes på tværs af skoler og kommuner, og hvilke udfordringer er forbundet hermed?
- Hvilke udgifter er forbundet med specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i regi af almenklasser? Hvilke typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser er det muligt at opgøre udgifter for, i hvilket omfang kan udgifterne sammenlignes på tværs af skoler og kommuner, og hvilke udfordringer er forbundet hermed?

- Hvordan er mulighederne for at tegne et billede af en kommunes samlede indsats- og udgiftsprofil for specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, der kan sammenlignes med profilen for andre kommuner? Hvad er vigtigt at være opmærksom på, når man ønsker at sammenligne udgifterne?
- Hvad er kommuners og skolernes vurdering af udbyttet og indsatsen i forhold til en opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af kommuner og skoler?

## Udvikling af et skema til registrering af udgifter

Referencerammens registreringskema til opgørelse af udgifter og vejledningen hertil er udviklet og afprøvet i otte forskellige deltagerkommuner ad flere omgange for at kunne justere og indarbejde ændringsforslag, jf. Figur 1. Undervejs i processen er der afholdt i alt 12 virtuelle interviews og 7 fysiske workshops med deltagelse af skolechefer, skoleledere og administrative økonomimedarbejdere samt en række supplerende telefoninterviews.

**Figur 1** Proces for udvikling og afprøvning af referenceramme



På baggrund af afprøvningen har VIVE vurderet, at det er muligt at opgøre udgifter for segregeret specialundervisning, heltidsundervisning i ungdomsskolen samt specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i regi af almenklasser opdelt i følgende fem hovedkategorier med tilhørende underkategorier:

- Segregeret specialundervisning
  - Regionale specialundervisningstilbud
  - Kommunale specialskoler
  - Interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder
  - Specialklasser
  - Køb af specialundervisningspladser på efterskoler med særlige tilbud



- Heltidsundervisning i ungdomsskolen<sup>1</sup>
- Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale<sup>2</sup>
- Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser
  - 'Nest'-lignende konstruktion
  - Co-teaching-lignende undervisning
  - Flervoksenordninger og hold-delning i klassen eller på tværs af årgangen
  - AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter, der udfører elevrettede aktiviteter i almenklassen, som ikke er indregnet ovenfor
- Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte
  - Faglige løft (kortere, tidsafgrænset, specifikke faglige vanskeligheder)
  - Personaleressourcer til enkeltelever med særlige fysiske behov
  - Personaleressourcer til undervisning i familieklasser
  - Udgifter til hjælpemidler.

Det samlede registreringsskema samt vejledningen hertil, hvor hovedkategorier og underkategorier er mere udførligt beskrevet, kan findes i rapportens bilag.

Det er VIVEs vurdering, at ovennævnte kategorier indfanger langt hovedparten af de udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, der er i folkeskolen.

Hvis man tager udgangspunkt i lovgivningen, kan eleverne opdeles efter, om de går i specialklasse eller i almenklasse, og de kan opdeles efter, om de har et støttebehov på over eller under 9 timer. Registreringsskemaet tager imidlertid ikke udgangspunkt i en opdeling af eleverne efter klassetype eller støttebehov. Da formålet med registreringsskemaet er at opgøre ressourceforbruget, er fokus derimod på, hvor ressourcerne til de forskellige typer af indsatser er placeret. Opdelingen i indsatstyper tager derfor ikke udgangspunkt i typer af elever med forskellige behov, men i 'omkostningssteder' såsom specialskole, specialklasse, særligt hold eller almenklasse. Denne tilgang er valgt, fordi en konkret indsats kan være rettet mod flere forskellige elevtyper samtidig, og det derfor ikke er muligt at udskille en del af udgifterne til én gruppe af elever og en anden del af udgifterne til en anden gruppe af elever.

## Skabelon til indsats- og udgiftsprofil

VIVE har på baggrund af de indberettede data fra fire kommuner og alle deres skoler udarbejdet en række indsats- og udgiftsprofiler, der sammenligner, hvordan de ressour-

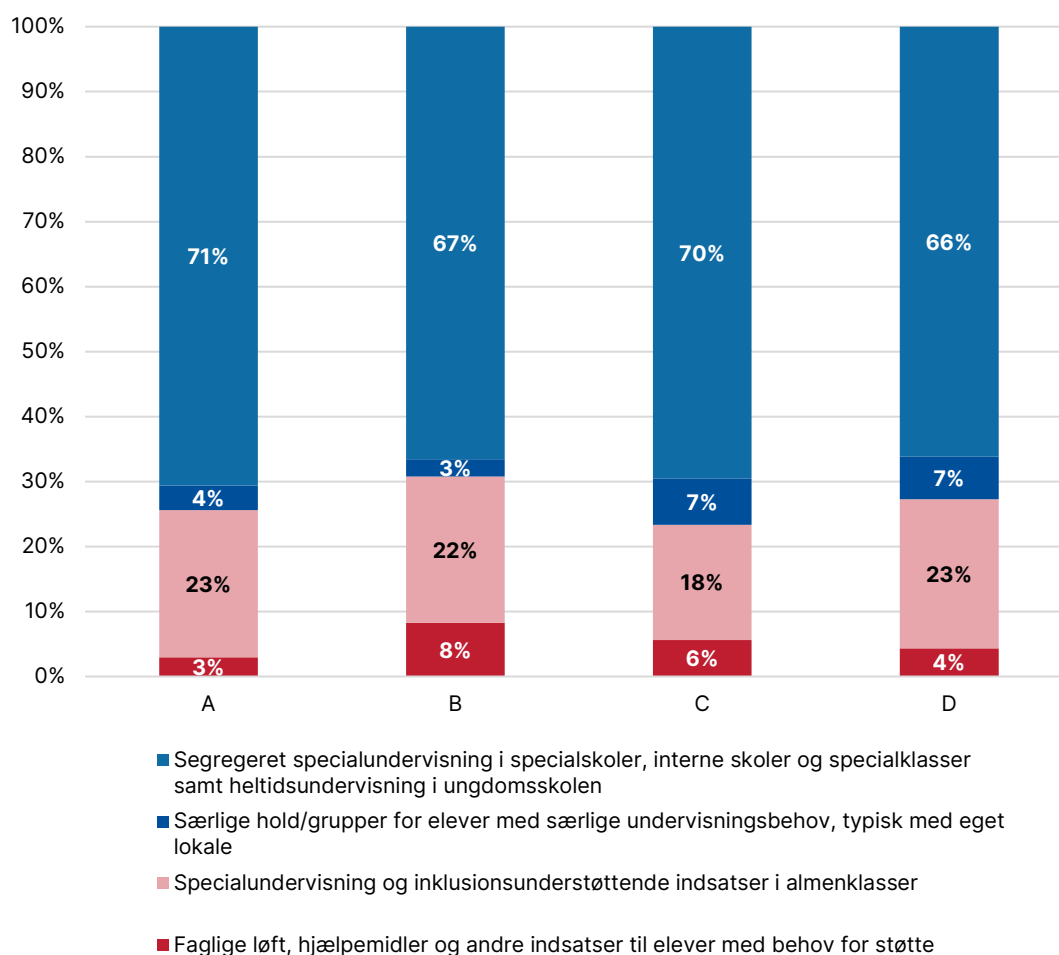
---

<sup>1</sup> Ungdomsskolens heltidsundervisning er ikke et specialundervisningstilbud efter folkeskoleloven, men et segregeret tilbud forstået på den måde, at undervisningen foregår uden for almenkolen, og at der kan tilbydes specialundervisning efter lov om ungdomsskolen.

<sup>2</sup> Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, hvor eleverne periodevis og i varierende omfang modtager undervisning på tværs af klasser og klassetrin. Det særlige hold har typisk sit eget lokale. Undervisningen på det særlige hold inddrager specialpædagogiske elementer og sker i kombination med undervisning i almenklassen (elevens stamklasse). Der er i denne udgiftskategori fokus på udgifterne til personaleressourcer til de(t) særlige hold (ikke udgifterne til den undervisning, som eleverne modtager i almenklassen).

cer, som kommuner og skoler bruger på specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, fordeler sig på forskellige typer af indsatser. Figur 2 illustrerer et eksempel på en sådan udgiftsprofil.

**Figur 2** Udgiftsprofil for fire udvalgte kommuner. Fordeling af udgifter på fire overordnede udgiftskategorier, 2020 (procent)



Anm.: Betegnelserne for udgiftskategorierne i figuren er baseret på betegnelserne i den endelige udgave af registreringskemaet. De fire kommuner og deres skoler har udfyldt en tidligere udgave af registreringskemaet, hvor betegnelserne for de sidste to udgiftskategorier afveg lidt fra betegnelserne i det endelige skema. Heltidsundervisning i ungdomsskolen er ikke specialundervisning, men er et segregeret tilbud, som i figuren er slået sammen med segregerede specialundervisningstilbud.

Kilde: VIVEs bearbejdning af registreringskemaer udfyldt af skoleforvaltninger og hver folkeskole i fire kommuner.

## Opmærksomhedspunkter

Der er nogle overordnede udfordringer ved at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af kommuner og skoler. Nogle af disse udfordringer har betydning for, hvordan den endelige version af registreringskemaet ser ud, og nogle af dem har betydning for graden af sammenlignelighed på tværs af skoler og kommuner. I kapitel 3 beskrives nogle overordnede udfordringer, og i kapitel 4 redegøres for de opmærksomhedspunkter, der knytter sig til de enkelte indsatser, men hovedpointerne oprides her.

Særligt fire forhold er værd at være opmærksom på i forhold til at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på en ensartet måde på tværs af forskellige kommuner og skoler:

- Forskelle i kommunernes finansieringsmodeller
- Mangfoldighed af elever og indsatser og løbende justering i ressourceanvendelsen
- Forskellig forståelse af inklusion og elever med særlige behov
- Forskel på, hvem der varetager hvilke opgaver (familieområdet, PPR, skolerne selv).

**Forskellige finansieringsmodeller** betyder, at der er forskel mellem kommuner i forhold til, om det er skolerne eller forvaltningen, der betaler for de forskellige typer af specialundervisning (og *hvor meget* skolerne eventuelt betaler), ligesom der er forskelle i de tildelingsmodeller, som de enkelte kommuner bruger til at fordele de decentrale budgetmidler til skolerne. Det betyder for det første, at registreringsskemaet er nødt til at hente viden på både forvaltningsniveau og skoleniveau, hvorfor der i praksis er udformet to skemaer (et til forvaltningen og et til skolerne). For det andet betyder det, at det ikke er meningsfuldt at sammenligne udgiftsprofiler for skoler på tværs af kommuner med forskellige betalingsmodeller for elever i segregerede tilbud, idet forskelle mellem skoler i forskellige kommuner i højere grad vil afspejle forskelle i kommunernes finansieringsmodeller end forskelle i, hvordan de enkelte skoler har prioriteret deres ressourceanvendelse.

**Mangfoldighed af elever og indsatser** betyder, at specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i praksis udmønter sig i en mangfoldighed af lokale specifikke indsatser, som tager afsæt i de konkrete aktuelle behov hos eleverne og de tilgængelige faglige og pædagogiske ressourcer og muligheder. Den udfordring betyder for det første, at det har været nødvendigt at have relativt få og relativt brede og rummelige kategorier for derved bedst muligt at indfange og favne den store variation på tværs af kommuner og skoler. Den store variation i elevgrundlaget er naturligvis også afgørende at have med i betragtning, når man sammenligner udgiftsprofiler på tværs af kommuner og skoler.

**Forskellig forståelse af inklusion og elever med særlige behov** på tværs af skoler og kommuner betyder, at det kan være svært at afgrænse de forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser fra hinanden og fra almenundervisningen på en ensartet måde på tværs af skoler og kommuner. Udfordringen med forskellige forståelser af inklusion har bl.a. den operationelle betydning, at *alle* former for holddeling og flervoksenordninger i registreringsskemaet betragtes som udtryk for udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, uanset om der vurderes at være børn med særlige behov i klassen eller ej. Et andet udslag af udfordringen er, at VIVE vurderer, at der vil være størst sammenlignelighed mellem kommuner og skoler, hvis man ser på udgifterne til hovedkategorien 'specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklassen' samlet set frem for på underkategorier. Underkategorierne kan til gengæld være relevante som afsæt for lokale drøftelser internt i en kommune, hvis man har mulighed for sammen med de enkelte skoler at afklare eventuelle forskellige forståelser af underkategorierne.

### **Forskel på, hvem der varetager hvilke opgaver (familieområdet, PPR, skolerne selv)**

Der er en række opgaver, som ikke direkte har med specialundervisning eller inklusionsunderstøttende indsatser at gøre, men som kan være et vigtigt element i indsatsen omkring et barn i forhold til at sikre dets læring og trivsel. Det kan være opgaver, der har karakter af lettere behandling, og de kan ofte være tæt integreret i opgaven med specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, hvorfor de kan være vanskelige at udskille i en opgørelse af udgifterne. Det varierer fra kommune til kommune, hvordan disse opgaver er organiseret, dvs. om de tilbydes af PPR, af fremskudte socialrådgivere eller af familiebehandlere fra familieområdet. Opgaverne kan også i nogle tilfælde løses af lokale ressourcepersoner på skolerne (AKT-vejledere, trivselsmedarbejdere, fraværskonsulenter), og omfanget heraf kan variere fra skole til skole i den samme kommune. Dette forhold er forsøgt håndteret i den afgrænsning, der ligger i registreringsskemaet og vejledningen. Grundet den faglige tætte integration mellem denne type indsatser og specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser kan det dog være svært at sikre en fuldstændig ensartet afgrænsning på tværs af skoler og kommuner. I konkrete sammenligninger mellem kommuner og skoler vil det derfor være relevant at inddrage viden om, hvordan denne type opgave er organiseret, hvis der tilstræbes en høj grad af sammenlignelighed på tværs.

### **Mere specifikke opmærksomhedspunkter**

I rapportens kapitel 4 redegøres for specifikke opmærksomhedspunkter ved registreringsskemaets udgiftskategorier. Her skal blot nævnes et par af disse. For det første vil skemaet ikke indfange, hvis en skole i stedet for flervoksenordning i to store klasser, og prioriterer at lave tre klasser med lave klassekvotienter og en voksen. Udgiften ved at have lave klassekvotienter – uanset om de skyldes en bevidst prioritering eller strukturelle forhold som faldende elevtal – vil altså ikke indgå.

For det andet opgøres udgifterne til segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen som udgifter til de elever, som kommunen/skolen *betaler for*, mens udgifter til ikke-segregerede tilbud af operationelle grunde opgøres som udgifter til elever, *som går på kommunens skoler/på skolen*. For kommuner og skoler, hvor mange elever bevæger sig på tværs af kommunegrænsen/skoledistriktsgrænsen, vil dette kunne betyde, at beregningsgrundlaget i de to dele af udgiftsopgørelsen ikke er helt identisk. Der er ikke grund til at antage, at udgiftsfordelingen for de ikke-segregerede tilbud er væsensforskellig for kommunens/skolens egne elever og de elever, som kommer udefra i et omfang, hvor det vil blive afspejlet i udgiftsprofilen – uagtet at der ikke er samme incitament til sparsommelighed i opgaveløsningen, når denne betales af en anden kommune.

Hertil kommer, at udgifter til segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen typisk vil inkludere overhead til fx ledelse og administration, der som udgangspunkt ikke medregnes for de ikke-segregerede tilbud. Udgifterne til de segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen indeholder desuden udgifter til 10. klasse-elever, hvilket ikke er tilfældet for de øvrige indsatser. Det skyldes dels et pragmatisk hensyn, idet udgifterne hertil kan være vanskelige at ud-

skille, dels at vi derved indfanger en større del af de udgifter, der vedrører specialundervisning i segregerede tilbud (og alternativer hertil som heltidsundervisning i ungdomsskolen). Det betyder alt andet lige, at de segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen fylder lidt mere udgiftsmæssigt i forhold til de ikke-segregerede tilbud, end de ville gøre, hvis udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsats til 10. klasse i almenklasser også var inkluderet. Dette skal have in mente, når man fortolker på indsats- og udgiftsprofilerne, om end omfanget af specialundervisning i almenklasser for elever på 10. klassestrin dog er ret begrænset.

## Udbytte og indsats ved forbedret opgørelse og sammenligning af udgifterne

Den overordnede vurdering fra flertallet af kommuner og skoler er, at registreringskemaet giver en ramme for en mere præcis og dækkende opgørelse af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsats, herunder en ramme for på skoleniveau, kommuneniveau og på landsplan at få et retningsgivende billede af de samlede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsats samt disse fordeling på hovedkategorier af udgifter. Der er dog også skoler, som oplever, at opgørelserne bliver for usikre til, at indsatsen står mål med udbyttet.

For skoler og forvaltninger er det mindst ressourcekrævende, men også mindst udbytterigt, at opgøre udgifter til de segregerede specialundervisningstilbud, da disse er relativt velkendte for skoler og skoleforvaltninger. Set med nationale briller giver referencerammen dog ny viden om udgifter til de segregerede specialundervisningstilbud, herunder om nogle af de udfordringer, der er i den eksisterende kontoplan i forhold til at kunne adskille udgifter til specialklasser og specialskoler.

For skoler og skoleforvaltninger er det mest ressourcekrævende, men også mest udbytterigt, at opgøre udgifter til mellemformer<sup>3</sup> og andre indsats i regi af almenskolen samt til den samlede udgiftsprofil på tværs af segregerede og ikke-segregerede tilbud. Særligt udbytterigt vurderes det at få viden og overblik over ressourceanvendelsen til særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, som typisk har eget lokale, da denne form for tilbud ses som et led i at tilbyde en mindre indgribende indsats end eksempelvis specialklasse.

Værdien i at bruge registreringskema og udgiftsprofiler ligger først og fremmest i at bruge disse som et dialogreskab i en lokal læringsproces, hvor det giver et afsæt for at drøfte, hvorfor profilen ser ud som den gør, og hvor man kan inddrage viden om øvrige lokale forhold, der har betydning for, hvilke profiler der tegner sig, herunder at skoler kan have tolket udgiftskategorier (særligt underkategorier) forskelligt samt den forskellighed i elevsammensætning, skole- og klassestørrelser og tilgængelige ressourcer, der eksisterer på tværs af kommuner og skoler.

---

<sup>3</sup> Med mellemformer menes her særlige hold/grupper for elever med særlige behov, som typisk har eget lokale, 'nest'-lignende indsats samt co-teaching-lignende indsats, hvor personale med specialpædagogiske kompetencer underviser sammen med almenpersonale.

Opsummerende er der både skolechefer og skoleledere, som ser et potentielt udbytte i at bruge udgiftsprofilerne som et dialogværktøj i en lokal læringsproces i forbindelse med møder mellem skoleforvaltningen og skolelederne internt i kommunen eller i tværkommunale udviklingsdialoger – med det forbehold, at udgiftsbilledet er retningsgivende og ikke giver eller kan give et knivskarpt og fuldt dækkende billede af udgifterne. Derudover er der på flere skoler en væsentlig bekymring for, at udgiftsdata og udgiftsprofiler fra referencerammen kan blive anvendt uhensigtsmæssigt, fx til benchmarking i lokale eller nationale politiske drøftelser, hvor der drages konklusioner om, at nogle skoler eller kommuner er bedst eller billigst, uagtet at data ikke fortæller noget om kvaliteten i opgaveløsningen eller forskelle i selve opgaven (elevgrundlaget), og at der er usikkerheder forbundet med udgiftsopgørelsen. Hvis der er usikkerhed om, hvad data skal anvendes til, øges risikoen for en strategisk udfyldelse, hvilket vil underminere datas validitet.

# 1 Baggrund og formål

## 1.1 Baggrund

Fra 1990'erne og frem oplevede Danmark en vækst i antallet af elever, som blev segregeret fra almenskolen til specialklasser og specialskoler (Arnfred & Langager, 2015; Baviskar, Dyssegaard, Egelund & Montgomery, 2015). Udviklingen var i strid med politiske og faglige målsætninger om en inkluderende folkeskole, og den stigende segregering medførte desuden en stigning i den andelen af skoleudgifterne, som gik til specialundervisning (Pedersen, Kollin & Ladekjær, 2016; Regeringen & KL, 2010). Udviklingen medførte en række initiativer med fokus på omstilling til øget inklusion. Siden inklusionsreformen i 2012 har målet været at fastholde elever i børnefællesskabet, så børn med særlige behov ikke udskilles til særlige undervisningstilbud, men undervises i den almindelige klasse med den nødvendige støtte (Mortensen, Graa & Tegtmejer, 2020). Blandt andet indførte man en højere grad af fleksibilitet for den enkelte skole til at tilrettelægge inkluderende læringsmiljøer gennem fx holddannelse, undervisningsdifferentiering og tolærerordning.

Mange kommuner har i perioden fra 2010 og frem yderligere bidraget til dette skoleinterne råderum gennem en forandring af økonomistyringen, hvor en større andel af midlerne til specialundervisning lægges ud på den enkelte skole, som samtidig får et helt eller delvist betalingsansvar, hvis en elev segregeres (Index100, 2020). I 2019 har omkring halvdelen af kommunerne et helt eller delvist decentralt finansieringsansvar for specialundervisning, mens den anden halvdel af kommunerne fortsat har et centralt finansieringsansvar (Index100, 2020: 15). Rationalet i at flytte midler og finansieringsforpligtelse ud på den enkelte skole er, at dette både vil skabe bedre muligheder og et øget incitament for skolen til at prioritere at arbejde med inkluderende læringsmiljøer før segregering af en elev. Denne styringsmodel kan dog gøre det vanskeligt for skolerne at styre økonomien, hvis der fx i løbet af et skoleår viser sig at være behov ud over, hvad der er budgetteret med, ligesom konstruktionen kan medføre et u hensigtsmæssigt træk af ressourcer fra almenskoledelen til specialpædagogiske foranstaltninger (Mortensen, Graa & Tegtmejer, 2020; Index100, 2020).

Af "inklusionseftersynet" (MBUL, 2016) fremgik det, at der blandt skolernes ledelser og medarbejdere er en oplevelse af, at der ikke er indsigt i, hvilke ressourcer der er til rådighed til inklusionsopgaverne eller den ledelsesmæssige prioritering. Det er således ikke tydeligt, hvilke indsatser der iværksættes for at understøtte elever med særlige behov, og hvad omkostningerne er til dette. Heller ikke på aggregeret niveau findes der registerdata for udgifter til specialundervisning i almenklasser og inklusionsunderstøttende indsatser i folkeskolen, ligesom oplysningerne om udgifter til undervisning i specialklasser er sparsomme. Der er endvidere ufuldstændige oplysninger om udgifter til specialskoler, bl.a. fordi en femtedel af kommunerne konterer udgifter til specialklasser på konto "3.22.08 Specialskoler" (Deloitte, 2019) – også i tilfælde, hvor elever i elevregisteret er registreret som specialklasseelever. Det er således på flere niveauer uigennemsigtigt, hvilke ressourcer der samlet set anvendes til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i folkeskolen. Et sådant samlet billede af udgifterne til special-

undervisning og inklusionsunderstøttende indsatser og disses fordeling på typer af indsatser vil bl.a. kunne bidrage til en mere kvalificeret dialog om, hvordan ressourcerne på området anvendes og prioriteres.

På den baggrund har Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) bedt VIVE om at udvikle og afprøve en referenceramme for opgørelse af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Referencerammen indgår som delelement 4 i det samlede projekt om "Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand", som VIVE gennemfører for STUK i 2020-2022 (se Lindeberg et al., 2022a for en beskrivelse af det samlede projekt og de øvrige delrapporter).

## 1.2 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Formålet med analysen er at udvikle og afprøve en 'referenceramme' for at opgøre udgifter til specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser (inkl. mellemformer) på tværs af skoler og kommuner. 'Referenceramme' bruges som en samlebetegnelse for tre sammenhængende delelementer:

- Et skema til registrering af udgifter til forskellige typer specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser
- En skabelon for en indsats- og udgiftsprofil for de samlede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser for den enkelte skole og kommune, der kan sammenlignes med profilen for andre skoler og kommuner
- Opmærksomhedspunkter i forhold til at opgøre og sammenligne udgifter til forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af skoler og kommuner, herunder forventet udbytte af og indsats forbundet med opgørelsen.

Målet med at udvikle en referenceramme er at styrke gennemsigtigheden i udgifterne og forbedre sammenligneligheden på tværs af skoler og kommuner bl.a. med henblik på at understøtte kommuners og skolars mulighed for læring og dialog.

Med afsæt i udviklingen og afprøvning af referencerammen skal analysen bidrage til at svare på følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvilke udgifter er der forbundet med segregeret specialundervisning? Hvilke typer af undervisningstilbud er det muligt at opgøre udgifter for, i hvilket omfang kan udgifterne sammenlignes på tværs af skoler og kommuner – og hvilke udfordringer er der forbundet hermed?
- Hvilke udgifter er der forbundet med specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i regi af almenklasser? Hvilke typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser er det muligt at opgøre udgifter for, i hvilket omfang kan udgifterne sammenlignes på tværs af skoler og kommuner – og hvilke udfordringer er der forbundet hermed?
- Hvordan er mulighederne for at tegne et billede af en kommunes samlede indsats- og udgiftsprofil for specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser,



der kan sammenlignes med profilen for andre kommuner? Hvad er det vigtigt at være opmærksom på, når man ønsker at sammenligne udgifterne?

- Hvad er kommunernes og skolernes vurdering af udbyttet og indsatsen i forhold til en opgørelse og sammenligning af udgifterne til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af kommuner og skoler?

Det skal understreges, at projektets formål ikke har været at tegne et landsdækkende billede af, hvor store udgifterne til specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser er. Projektet er et udviklingsprojekt, som sigter på at undersøge mulighederne for at opnå et mere validt og dækkende billede af kommunernes og skolernes udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser – og mulighederne for at kunne sammenligne udgiftsprofilen for disse udgifter på tværs af kommuner og skoler. Afsøgningen af mulighederne for at opgøre og sammenligne udgifterne til specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser sker på grundlag af viden om den kommunale praksis i et udvalg af kommuner. Besvarelsen af ovennævnte undersøgelsesspørgsmål er mere specifikt baseret på et undersøgelsesdesign med fokus på at få viden om kommuners og skolars praksis i samlet set otte kommuner og deres muligheder for at opgøre udgifterne til forskellige typer specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Læs mere om undersøgelsesdesignet i kapitel 2.

Projektet har fokus på at opgøre udgifter til forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. VIVE har derfor valgt at tage udgangspunkt i, hvor ressourcerne er placeret – fx specialskole, specialklasse, almenklasse eller et særligt hold, og opdele udgifterne efter indsats frem for efter 'elevtyper', fx elever med støttebehov over/under 9 ugentlige timer eller elever med bestemte diagnoser/funktionsniveau. Det skyldes, at det er lettere at afgrænse udgifterne efter 'omkostningssted', dvs. hvor anvendes lærer- og/eller pædagogressourcer frem for elevtyper, da samme indsats kan være rettet mod flere forskellige elever med forskellige behov, fx ekstra voksne i en klasse, hvor der både er elever med støttebehov over og under 9 ugentlige timer, og det ikke er muligt at udskille en del af udgifterne til én gruppe af elever og en anden del af udgifterne til en anden gruppe elever. Udgifterne i opgørelsen kan dermed ikke anvendes til at opgøre enhedsomkostninger pr. elev, hvilket heller ikke er formålet med dette projekt.

Projektet som helhed bidrager til at skabe et vidensgrundlag for det fremadrettede arbejde med styring og ledelse af specialundervisning og inklusionsområdet, herunder viden om, i hvilket omfang det er muligt at opgøre udgifterne til forskellige specialundervisnings- og inklusionsunderstøttende indsatser på en meningsfuld og sammenlignelig måde på tværs af skoler og kommuner, samt mere kvalificeret viden om udgifterne til de væsentligste specialundervisnings- og inklusionsunderstøttende indsatser.

### 1.3 Centrale begreber

I afrapporteringen refereres til en række forskellige begreber. I Boks 1.1 defineres de mest centrale af disse begreber.

### **Segregerede specialundervisningstilbud**

Anvendes om de specialundervisningstilbud, der organiseres i specialklasser på folkeskoler, specialskoler, kommunale, regionale og private dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder samt regionale specialundervisningstilbud. Endvidere er medtaget ungdomsskolens heltidsundervisning<sup>4</sup>.

### **Almenundervisningen**

Anvendes til at beskrive den undervisning, som ikke klassificeres som specialundervisning. Det vil sige den undervisning i folkeskolen, der ikke falder ind under folkeskolelovens § 3. (MBUL, 2016; 21).

### **Specialundervisning**

Anvendes om den undervisning, der organiseres efter folkeskolelovens § 3. Heraf fremgår det, at børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal tilbydes specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler. Der gives desuden specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer om ugen (MBUL, 2016; 21).

### **Elever med særlige behov**

Som i inklusionseftersynet fra 2016 ses gruppen af elever med særlige behov som elever, der i mødet med skolens læringsmiljøer og fællesskaber i kortere eller længere perioder har behov for særlig opmærksomhed, tilpasning af materialer, tilgange eller miljø, eller en indsats i forhold til deres faglige og sociale udvikling og trivsel. Jævnfør definitionen af inkluderende læringsmiljøer skal det understreges, at disse udfordringer ikke alene kan tilskrives den enkelte elev, men at det i lige så høj grad er nødvendigt at se på, hvordan elevens behov udfolder sig i samspil med skolens læringsmiljø og fællesskaber (MBUL, 2016; 21).

### **Støtte under 9 timer ugentligt**

Elever, der har brug for støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt, skal have støtte inden for den almindelige undervisning. I undervisningen kan bl.a. anvendes undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger og undervisningsassistenter, som både kan hjælpe den enkelte elev og klassen som helhed (BUVM, 2021). Timerne til støtte under 9 timer ugentligt administreres og tildeles af skolelederen (Folkeskoleloven 2021, § 3a, § 5, stk. 5).

### **Inklusionsunderstøttende indsatser**

Anvendes i rapporten om de elevrettede indsatser, der i almen skolen bruges til at understøtte et inkluderende læringsmiljø. Dette kan eksempelvis være holddeling og flervoksenordninger i klassen og på tværs af årgange(n). Forståelsen af inklusionsunderstøttende indsatser knytter sig til et inkluderende læringsmiljø for alle og omfatter indsatser, der retter sig mod elever visiteret til mindst 9 ugentlige timer, elever med behov for støtte under 9 ugentlige timer og/eller bredere indsatser for klassen som helhed eller på tværs af årgange.

<sup>4</sup> Det bemærkes, at heltidsundervisning i ungdomsskolen ikke er et specialundervisningstilbud efter folkeskoleloven, men et segregeret tilbud forstået på den måde, at undervisningen foregår uden for almen skolen, og at der kan tilbydes specialundervisning efter lov om ungdomsskolen.

## Boks 1.2 Centrale begreber og afgrænsninger (fortsat)

### Inkluderende læringsmiljøer

Betegnelsen dækker over, at almen skolens læringsmiljøer så vidt muligt tilpasses alle elevers forskelligartede sociale og læringsmæssige behov (MBUL, 2016; 21). Betegnelsen inkluderende læringsmiljøer betoner miljøets betydning frem for at betone enkelte elever, dvs. frem for at have hovedfokus på den enkelte elevs eventuelle særlige behov peger betegnelsen i retning af at have hovedfokus på miljøet i skolen. Denne forskydning i fokus indebærer bl.a., at hvis der opstår udfordringer i relation til alle elevers deltagelse, så søger man i højere grad at se disse udfordringer som noget, der hidrører fra miljøets manglende kapacitet til tilpasning frem for som noget, der alene udspringer fra en eller flere elevers eventuelle særlige behov. Denne forskydning i perspektiv kan anskues som parallel til bevægelsen hen imod et relationelt, miljø- eller samfundsrelateret handicapbegreb (Det Centrale Handicapråd, 2017; Institut for Menneskerettigheder, 2012: 13). Ifølge denne forståelse er et handicap ikke et træk eller en egenskab ved individet, men noget, der opstår i mødet mellem individ og omgivelser (Wiederholt, 2005; Loewen & Pollard, 2010). En central forudsætning for inklusion er dermed også, at der er eller kan etableres et fællesskab og et læringsmiljø i almenundervisningen, som understøtter, at alle elever kan indgå, deltage, lære og trives. Inklusion handler om andet og mere end elevernes fysiske tilstedeværelse i almenklassen, men i lige så høj grad om elevernes sociale og faglige deltagelse (Alenkær, 2008). Et inkluderende læringsmiljø indebærer dermed, at eleverne både er og oplever sig som en del af fællesskabet i skolen (BUVM, 2020; 19).

### Melleformer

Melleformer defineres som undervisningstilbud, som kombinerer almenundervisning og specialundervisning. Der er to overordnede måder at organisere denne type af undervisning på:

- Ved at en elevs samlede undervisningstilbud er tilrettelagt sådan, at eleven modtager undervisning i både en almenklasse og en særlig gruppedannelse/holddannelse, specialklasse eller specialskole.
- Ved at almenundervisningen tilpasses, fx gennem reduceret klassestørrelse, og at pædagogik og didaktik tilpasses med henblik på at imødekomme særlige undervisningsmæssige behov inden for almenklassens ramme, samt at der tilføres ekstra midler til dette arbejde (Lindeberg et al., 2022a; Tegtmejer et al., 2022).

### Tilbageførte elever

Begrebet dækker over elever, der er skiftet fra segregeret specialundervisningstilbud til almenundervisning (MBUL, 2016; 21).

## 1.4 Læsevejledning

**Kapitel 2** præsenterer undersøgelsens design, de indledende overvejelser om afgrænsning af udgifter og den fremgangsmåde, der er brugt til at udvikle og afprøve referencerammen.

**Kapitel 3** udfolder de grundlæggende udfordringer ved at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, samt hvilken betydning det har haft for VIVEs tilgang til udformningen og udviklingen af registreringskemaet i referencerammen.

**Kapitel 4** retter fokus mod de specifikke opmærksomhedspunkter knyttet til de enkelte kategorier af indsatser i det endelige registreringskema. Det endelige registreringskema og tilhørende vejledning kan findes i Bilag 1-4.

**Kapitel 5** præsenterer en række figurer med indsats- og udgiftsprofiler baseret på data, som fire kommuner og deres skoler har indberettet til VIVE i projektets fase 2.

I **kapitel 6** ser vi på kommuners og skolars vurdering af det mulige udbytte ved at anvende referencerammen til at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser samt deres vurdering af, om udbyttet står mål med den indsats, det kræver at udfylde registreringskemaet.

## 2 Undersøgellesdesign

I dette kapitel præsenterer vi en række af de metodiske overvejelser omkring afgrænsningen af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, som udviklingen af referencerammen tager afsæt i, samt den metodiske fremgangsmåde, som er brugt til at udvikle og afprøve referencerammen.

I de efterfølgende analysekapitler uddyber vi de overordnede udfordringer ved at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser (kapitel 3) samt de specifikke opmærksomhedspunkter ved de valgte udgiftskategorier og afgrænsninger i det endeligt udviklede registreringsskema (kapitel 4).

Et centralt metodisk valg er, at tilgangen til at opgøre udgifterne tager udgangspunkt i, hvor ressourcerne til de forskellige indsatser er placeret, dvs. hvilke lærer- og pædagogressourcer der anvendes til hvilke indsatser. Udgifterne opdeles dermed ikke efter, hvilke typer elever der modtager indsatserne, da forskellige elevtyper kan modtage flere indsatser samtidig, og samme elev kan modtage flere forskellige indsatser. Tilgangen til opgørelsen er dermed ikke at opgøre enhedsomkostninger pr. elev.

### 2.1 Grundlæggende overvejelser om afgrænsning af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser

VIVE har i udviklingen af referencerammen tilstræbt, at rammen som udgangspunkt dækker alle former for specialundervisningstilbud, heltidsundervisning i ungdomsskolen og inklusionsunderstøttende indsatser i folkeskolen. Det vil sige udgifter til:

- Specialundervisningstilbud i specialskoler, interne skoler på dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder eller på efterskoler<sup>5</sup>
- Specialundervisning i specialklasser, inkl. mellemformer, hvor elever med stamklasse i specialklassen også undervises noget af tiden i en almenklasse
- Heltidsundervisning i ungdomsskolen<sup>6</sup>
- Mellemformer,<sup>7</sup> hvor elever med særlige behov periodevis og i varierende omfang modtager undervisning på tværs af klasser og klassesetrin i kombination med undervisning i almenklassen (elevens stamklasse)
- Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i regi af almenklasser, herunder mellemformer, hvor almenundervisningen tilpasses, fx gennem reduceret klassestørrelse, og at pædagogik og didaktik tilpasses med henblik på at imødekomme særlige undervisningsmæssige behov inden for almenklassens ramme, samt at der tilføres ekstra midler til dette arbejde.

---

<sup>5</sup> Det vil sige efterskoler, hvor kommunen har henvist en elev til specialtilbud.

<sup>6</sup> Ungdomsskolens heltidsundervisning er ikke et specialundervisningstilbud efter folkeskoleloven, men et segregeret tilbud forstået på den måde, at undervisningen foregår uden for almenkolen, og at der kan tilbydes specialundervisning efter lov om ungdomsskolen.

<sup>7</sup> Med mellemformer menes i rapporten særlige hold/grupper for elever med særlige behov, som typisk har eget lokale samt 'nest'-lignende indsatser samt co-teaching-lignende indsatser, hvor personale med specialpædagogiske kompetencer underviser sammen med almenpersonale.

Heltidsundervisning i ungdomsskolen er lovgivningsmæssigt ikke specialundervisning og kan heller ikke betegnes som en inklusionsunderstøttende indsats, eftersom indsatsen foregår uden for den almindelige undervisning i almenklasser. Vi har imidlertid valgt at inkludere udgifter hertil i opgørelsen, fordi nogle kommuner benytter heltidsundervisning i ungdomsskolen som et alternativ til andre indsatser til ældre elever med behov for et særligt undervisningstilbud. Heltidsundervisning i ungdomsskolen betragtes dermed som et *segregeret* tilbud, men ikke som et segregeret *specialundervisningstilbud*.

Det er tilstræbt, at referencerammen som udgangspunkt ikke dækker udgifter til tilgrænsende indsatser på det specialiserede socialområde som fx behandling eller familieindsatser for udsatte børn og unge, ligesom udgifter til tilgrænsende indsatser på almenområdet som fx den undervisningsdifferentiering, som den enkelte lærer praktiserer i almenundervisningen, er forsøgt udeladt i opgørelsen.

Referencerammen fokuserer så vidt muligt på de *elevrettede* undervisningsindsatser, hvorfor indsatser, der alene er rettet mod de *fagprofessionelle* omkring eleven, ikke som udgangspunkt ønskes omfattet, fx som udgifter til supervision, efteruddannelse, kompetenceudvikling mv.<sup>8</sup>

Referencerammen indeholder som udgangspunkt heller ikke udgifter til de administrative processer, der knytter sig til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, eksempelvis udgifter til udarbejdelser af pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV), visitationsmøder, revisitation mv.

Der er således en række arbejdsopgaver varetaget af fx PPR-medarbejdere, specialpædagogiske konsulenter eller medarbejdere på specialtilbud, som har udgående funktioner med sparring af alment skolemedarbejdere, som ikke indgår i de udgifter, referencerammen omfatter. I de tilfælde, hvor PPR-medarbejdere m.fl. varetager *elevrettede* specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, er udgifterne dog søgt inkluderet i referencerammen.

Som udgangspunkt indgår heller ikke udgifter til befordring af elever, der modtager specialundervisning, samt udgifter til ledelse og administration forbundet med specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser.

Det skal dog bemærkes, at der er forskel på, hvilke udgifter der medtages for de forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. For de segregerede specialundervisningstilbud (specialskoler, specialklasser mv.) samt for heltidsundervisning i ungdomsskolen er det af pragmatiske grunde udgifterne til det samlede tilbud, der opgøres, dvs. inkl. udgifter til kompetenceudvikling, ledelse og administration samt i nogle tilfælde udgifter til bygningsdrift, da det er forbundet med stor administrativ byrde at udskille disse udgifter, samtidig med at det er vanskeligt at gøre ensartet på

---

<sup>8</sup> Supervision, efteruddannelse, kompetenceudvikling mv. dækker en mangfoldighed af faglige, pædagogiske og didaktiske kompetenceudviklingsaktiviteter. Nogle af disse vedrører specialundervisning og inklusionsindsatser. Kompetenceudvikling vedrørende specialundervisning og inklusionsindsatser kan imidlertid indgå som en integreret del af et bredere kompetenceudviklingsforløb. Det kan i den sammenhæng være vanskeligt at afgrænse, hvilken del af kompetenceudviklingen, der vedrører specialundervisning og inklusionsindsatser, og det vil variere på tværs af kompetenceudviklingsforløb og medarbejdere. Det er VIVEs vurdering, at det vil være en uforholdsmæssig tidskrævende opgave for kommuner og skoler at udskille, hvilken del af den samlede kompetenceudvikling, supervision mv. som specifikt vedrører specialundervisning og inklusionsindsatser, samt at det ikke inden for dette projekts rammer vil være muligt at gøre det på en sammenlignelig måde.

tværs af kommuner bl.a. som følge af forskelle i, om kommunen primært køber tilbud udefra eller har egne tilbud (se afsnit 4.1.1 og frem for uddybning heraf).

Derimod har vi for så vidt angår specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser tilstræbt, at det kun er udgifter til de elevrettede undervisningsindsatser, der indgår, og ikke afledte udgifter såsom udgifter til visitation, administration, ledelse og kompetenceudvikling m.m.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at dette metodemæssige valg kan medføre, at de skoleinterne indsatser ved direkte sammenligning med indsatser i de segregerede tilbud umiddelbart kan fremstå billigere.

## 2.2 Afgrænsning af udgifter

Referencerammen fokuserer på kommunernes udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, som finansieres centralt eller decentralt på folkeskoleområdet, dvs. udgifter, der er finansieret centralt på centrale konti i skoleforvaltningen eller decentralt af skolerne som en del af de midler, der er decentraliseret til skolerne og afholdt på decentrale konti. Udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på folkeskoler, som er finansieret af statslige puljer eller projektmidler, medregnes også, mens udgifter finansieret af private fonde ikke medregnes. Der opgøres i dette projekt ikke udgifter til det statslige tilskud til specialundervisning i fri- og privatskoler.

Vi ønsker med referencerammen så vidt muligt at opgøre de realiserede driftsudgifter, dvs. de faktiske forbrug – eller kommunernes bedst mulige skøn heraf – frem for de disponerede udgifter, der fremgår af budgettet og kommunernes tildelingsmodeller. I de tilfælde, hvor det ikke har været muligt, vil det blive kommenteret og begrundet.

I opgørelsen af kommunernes udgifter til *segregeret specialundervisning og heltidsundervisning i ungdomsskolen* har vi bedt kommunerne om at oplyse udgifterne til **de elever, som kommunen betaler for**. Som hovedregel vil kommunen have betalingsforpligtelse for de elever, der har bopæl i kommunen. Undtagelsen herfra er i forhold til anbragte børn, hvor det er den anbringende kommune (handlekommunen), som har betalingsforpligtelsen, også selvom barnet anbringes (og dermed får bopæl) på et anbringelsessted uden for kommunen.

I opgørelsen af kommunernes udgifter til *specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i regi af almenklasser* har vi bedt skolerne om at oplyse udgifterne til de indsatser, de har til **de børn, der går på skolen**, og som de har budget til – uanset om de tilhører andre skolers skoledistrikter, herunder også skoledistrikter i andre kommuner. Det skyldes først og fremmest et pragmatisk hensyn til skolernes mulighed for at opgøre udgifterne, idet udgifterne til indsatser, der benyttes af flere børn, ikke meningsfyldt kan fraregnes udgifter til en eller flere elever, som måtte bo i en anden kommune. Vi anlægger altså her et 'driftsherreperspektiv' ved at fokusere på udgifterne til at *drifte* indsatserne, hvorimod vi i de segregerede tilbud har et 'myndighedsperspektiv' med fokus på udgiften til de elever, kommunen *betaler* for. Selvom det i princippet er muligt at anlægge et myndighedsperspektiv på specialundervisning i almenklasser, eftersom kommunerne

afregner med hinanden på tværs af kommunegrænserne for denne indsats, så er der betydelige administrative byrder forbundet med at opgøre disse på skoleniveau.<sup>9</sup> Derudover vil det heller ikke være muligt for de øvrige ikke-segregerede indsatser at anlægge et myndighedsperspektiv, da der ikke afregnes for indsatser til elever, som ikke er visiteret til 9+ støttetimer, og indsatserne på skolerne kan som tidligere nævnt være rettet mod begge disse elevtyper samtidig, uden at udgiften kan deles op. Det har ingen betydning på landsplan ikke at inddrage kommunernes indbyrdes afregning, da alle udgifter er inkluderet; det er blot fordelingen mellem kommunerne, det påvirker en smule.

Udgifter til indsatser til 10. klasse-elever (eller klassetrin derover), der foregår i segregerede specialundervisningstilbud (specialskole, specialklasse, interne skoler, dagbehandling) eller i ungdomsskolens heltidsundervisning, inkluderes i referencerammen. Det vil for det første være det letteste for de ledere eller medarbejdere, der skal opgøre udgifterne, at udgifter til 10. klasse-elever ikke skal fraregnes, og det sikrer samtidig, at vi får indfanget en større del af udgifterne til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser.

Udgifter til indsatser for 10. klasse-elever (eller klassetrin derover), der foregår i almenklasser (eller i mellemformer i tilknytning til almenklasser som fx et særligt hold), vil derimod ikke blive omfattet af referencerammen. Det skyldes primært, at vi foruden skoleforvaltninger og skoleledere af almenskoler (med og uden specialklasserække) også vil skulle indsamle oplysninger fra ledere og administrative medarbejdere fra kommunernes 10. klasse(centre), som kan være vidt forskelligt organiseret. Den ekstra administrative byrde, det ville pålægge kommunerne, vurderes ikke at stå mål med udbyttet heraf, da der relativt set vil være tale om begrænsede udgifter.<sup>10</sup>

## 2.3 Fremgangsmåde

Udvikling og afprøvning af referencerammen er bygget op omkring en proces med tre faser. Processen er illustreret i Figur 2.1.

Nedenfor beskriver vi nærmere den fremgangsmåde, der er brugt i hver af de tre faser.

---

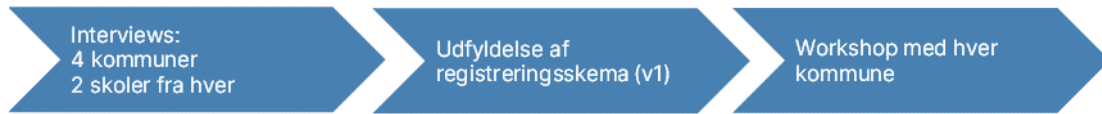
<sup>9</sup> På landsplan var der i skoleåret 2020/2021 i alt 539 elever, der modtog specialundervisning i almenklasser, hvor eleven ikke boede i institutionskommunen. For 50 kommuner var det færre end 5 elever, mens det for de resterende kommuner var mellem 5 og 19 elever med undtagelse af Københavns Kommune, hvor det gjaldt 49 elever. Kilde: [www.uddannelsesstatistik.dk](http://www.uddannelsesstatistik.dk)

<sup>10</sup> Det fremgår af data fra uddannelsesstatistik.dk, at det for skoleåret 2020/2021 var 83 elever på 10. klassetrin i kommunale folkeskoler, der modtog specialundervisning i normalklasser ud af i alt 3.224 elever, svarende til 2,6 %.



**Figur 2.1** Proces for udvikling og afprøvning af referenceramme

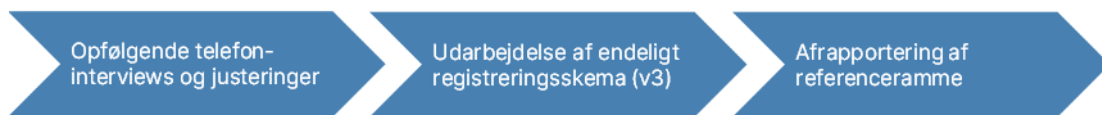
Fase 1: Udvikling af referenceramme



Fase 2: Afprøvning af referenceramme



Fase 3: Udarbejdelse af endelig referenceramme



Det endeligt udarbejdede registreringskema (v3) til henholdsvis skoleforvaltninger og skoler kan ses i Bilag 1 og Bilag 2 i denne rapport. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at der forud for den endelige udgave af registreringskemaet, jf. Figur 2.1, ligger en proces, hvor kommuner og skoler har afprøvet to tidligere udgaver af skemaet, som har afstedkommet flere ændringer. Ud over registreringskema og tilhørende vejledning omfatter referencerammen en række opmærksomhedspunkter i forhold til at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på tværs af kommuner og skoler (kapitel 3 og 4), indsats- og udgiftsprofiler for kommuner og skoler (kapitel 5) samt kommuners og skolers vurdering af det forventede udbytte af og indsatsen forbundet med en sådan opgørelse og sammenligning af udgifter (kapitel 6).

### 2.3.1 Fase 1: Udvikling af referenceramme på baggrund af interviews

I første fase gennemførte VIVE virtuelle interviews med fire forskellige kommuners skoleforvaltninger og to skoler i hver af de fire kommuner, som grundlag for udvikling af den første version af referencerammen.

Vi har ved udvælgelsen af kommuner sigtet mod, at der i undersøgelsen skulle indgå kommuner med central henholdsvis decentral placering af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning samt med henholdsvis høj og lav andel elever i segregerede tilbud.

Princippet for udvælgelse af de fire kommuner er præsenteret i Tabel 2.1. De to parametre – betalingsansvar og segregeringsgrad – er valgt, fordi de forventes at have betydning for kommunernes og skolernes indsats- og udgiftsprofil i forhold til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser samt for kommunernes og skolernes muligheder for at kunne opgøre udgifter til forskellige typer af indsatser.

**Tabel 2.1** Udvalgelse af fire kommuner til fase 1

	Høj andel elever i segregerede tilbud	Lav andel elever i segregerede tilbud
Central placering af betalingsansvar	Kommune A	Kommune B
Decentral placering af betalingsansvar	Kommune C	Kommune D

De fire kommuner er udvalgt blandt de 11 kommuner, der indgår i survey-delen i delrapporten om "Styring, organisering og faglig praksis" i VIVEs undersøgelse af inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Lindeberg et al., 2022a).

Der er udvalgt to folkeskoler i hver af de fire kommuner. De udvalgte skoler er i de fleste tilfælde de samme skoler, som indgår delrapporten om "Styring, organisering og faglig praksis" (Lindeberg et al., 2022a). Dog er der udvalgt en ny almen folkeskole i de kommuner, hvor den ene af de deltagende skoler var en specialskole. Det skyldes, at vi i registreringen af udgifter har de kommunale specialskoler som et samlet tilbud, mens indsætterne i de almindelige folkeskoler skal deles op i forskellige typer af specialundervisning og inklusionstilbud. Derfor var det særligt vigtigt, at interviewene fik indsamlet viden om, hvilke forskellige typer af tilbud der var på de almindelige folkeskoler. I udvælgelsen af nye skoler har vi lagt vægt på, at vi fra hver kommune har sikret repræsentation fra mindst én skole med specialklasserække (hvis kommunen har haft det) og én skole uden specialklasserække, da vi antager, at denne variation har stor betydning for, hvilke specialundervisnings- og inklusionsunderstøttende tilbud skolen har i sin tilbudsvifte i almenklasserne.

Der er gennemført i alt 12 virtuelle interviews. Fire interviews på forvaltningsniveau med deltagelse af skolechefen og en eller flere økonomimedarbejdere fra den centrale økonomifunktion samt otte skoleinterviews. I skoleinterviewene deltog i alle tilfælde en skoleleder og derudover en eventuel økonomi- eller regnskabsansvarlig på skolen, en viceskoleleder og/eller en faglig koordinator for specialundervisning og inklusion.

På baggrund af interviewene udarbejdede VIVE en første version af et registreringskema til registrering af udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser. Registreringskemaet blev udarbejdet i to versioner – en version, som forvaltningerne skulle udfylde med fokus på de centralt finansierede udgifter, og en version, som skolerne skulle udfylde med de decentralt finansierede udgifter. Kategorierne i skemaerne var imidlertid de samme.

Registreringskemaerne blev herefter sendt ud til skoleforvaltningerne i de fire kommuner og de to skoler i hver af de fire kommuner, som udfyldte og returnerede skemaerne. På baggrund af disse data udarbejdede VIVE en første version af en skabelon, der tegner et billede af kommunernes og skolernes indsats- og udgiftsprofil til forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser.

Registreringskemaerne og indsats- og udgiftsprofilerne blev herefter drøftet og kvalificeret i fire forskellige workshops – en for hver af de fire kommuner (for at opretholde kommunernes anonymitet). Fokus for disse workshops var bl.a. forståelsen af registreringskemaets afgrænsninger og kategorier samt datas kvalitet og sammenlignelighed på tværs af skoler, herunder hvilke data der ifølge deltagerne var mest og mindst valide

og sammenlignelige. På baggrund af kommunernes og skolernes drøftelser på de fire workshops udviklede VIVE en ny version af registreringskemaet og indsats- og udgiftsprofiler til afprøvning i fase 2.

### 2.3.2 Fase 2: Afprøvning af referenceramme

I fase 2 blev registreringskemaet afprøvet i fire nye kommuner og samtlige folkeskoler i hver af de deltagende kommuner. I udvælgelsen af de fire nye kommuner i fase 2 tog vi igen udgangspunkt i de to parametre fra kommuneudvælgelsen i fase 1 (se Figur 2.1):

1. Placering af betalingsansvar for specialundervisning (central/decentral)
2. Andel af elever i segrerede specialundervisningstilbud (høj/lav).

Derudover valgte vi i kommuneudvælgelsen at lægge vægt på at få variation i kommunernes størrelse og befolkningstæthed. Desuden søgte vi at få deltagelse af kommuner, der havde deltaget i besvarelsen af skoleleder-surveyen i VIVEs delrapport 2 om "Styring, organisering og faglig praksis" (Lindeberg et al, 2022a), idet besvarelsene heri kunne kvalificere drøftelserne på den efterfølgende workshop. Dermed er der et vist overlap mellem de udvalgte kommuner og de kommuner, der indgår i delrapporten om "Styring, organisering og faglig praksis" (Lindeberg et al., 2022a). Den endelige udvælgelse af kommuner afspejler endvidere, hvilke kommuner der havde mulighed for at prioritere deltagelse i undersøgelsen.

VIVEs afprøvning af skemaet i de fire nye kommuner resulterede i, at fire skoleforvaltninger og i alt 48 skoler udfyldte skemaet. Herefter afholdt vi workshops med de pågældende kommuner og skoler. Her deltog skolechefer fra de fire kommuner, økonomimedarbejdere fra de fire forvaltninger samt skoleledere fra et udvalg af skoler i kommunen, således at der var sikret repræsentation af både små og store skoler, skoler med/uden specialklasse, skoler med særlige tiltag m.m. Dermed var følgende perspektiver repræsenteret:

- Fagchefperspektivet (det overordnede styrings- og budgetansvar i kommunen)
- Skolelederperspektivet (det decentrale styrings- og budgetansvar på skolerne)
- Det økonomitekniske perspektiv (registrerings- og opgørelsespraksis).

På de afholdte workshops gav kommuner og skoler dermed deres input til, hvor registreringskemaet er svært at forstå, hvilke udfordringer der kan være ved opgørelse og sammenligning af udgifterne, og hvordan skemaet kunne forbedres. Desuden fik vi kommuners og skolers syn på, hvilken værdi der kan være i at opgøre og sammenligne udgifter i fx udgiftsprofiler, og hvordan indsatsen med at tilvejebringe viden om forskellige typer af indsatser står mål med det forventede styrings- og læringsmæssige udbytte herved.

### 2.3.3 Fase 3: Udarbejdelse af endelig referenceramme

Med afsæt i erfaringerne fra afprøvningen af registreringskemaet i fire nye kommuner og samtlige almene folkeskoler i disse fire kommuner har VIVE videreudviklet og færdiggjort en endelig version af registreringskemaet til opgørelse af udgifterne til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i folkeskolen.

Som supplement til de afholdte workshops har VIVE gennemført en række opfølgende telefoninterviews og mailudvekslinger med skoleforvaltninger og skoler omkring justeringer af de indberettede data, indhold og formuleringer i registreringsskema og vejledning, samt supplerende vurderinger af og perspektiver på fordele og ulemper ved en bredere anvendelse af referencerammen.

Det er som tidligere nævnt vigtigt at være opmærksom på, at der forud for den endelige udgave af registreringsskemaet i Bilag 1 og Bilag 2 ligger en proces, hvor kommuner og skoler har afprøvet to tidligere udgaver af skemaet. De vigtigste af de justeringer og tilføjelser, der er sket undervejs, vil blive kommenteret i kapitel 3 og 4.

## 2.4 Data

Samlet set er rapportens analyser baseret på data, som er indsamlet i projektets tre faser. Det primære datagrundlag kommer fra følgende datakilder:

- Interviewdata fra fire interviews med de fire skoleforvaltninger og de otte interviews på de otte skoler i de fire kommuner.
- Indsamlede udgiftsdata via registreringsskemaet i otte kommuner og i alt 56 skoler (otte skoler fra de fire kommuner i første runde, 48 skoler fra de fire nye kommuner i anden runde).
- Kvalitative data fra i alt syv workshops med repræsentanter fra skoleforvaltninger og skoler i hver af de i alt otte kommuner (fire kommuner og otte skoler i første runde, fire kommuner og 24 skoler i anden runde).

Ud over disse primære data trækker rapporten også på viden fra:

- Registerdata (regnskabstal) om udgifter til elever i special*skoler* i de otte kommuner
- Survey-data om udgifter til elever i special*klasser* i de otte kommuner
- Survey-data om mellemformer i de otte kommuner
- Kvalitativ viden og survey-data fra kommuner og skoler i de øvrige delprojekter i VVEs delrapport 2 om "Styring, organisering og faglig praksis" (Lindeberg et al., 2022a).

### *Særlige forhold omkring regnskabsåret 2020*

I udviklingen af referencerammen har fokus været på udgifter i det seneste fulde regnskabsår, hvilket vil sige regnskab 2020. Det skal i den forbindelse understreges, at 2020 er et atypisk år på grund af covid-19-pandemien. Det er det bl.a., fordi undervisningen har været digital i forskellige perioder på forskellige klassetrin, og der har været restriktioner på mulighederne for fx holddeling. Ligeledes er der eksempler på, at indsatser, der går på tværs af skoler, som fx turboforløb, ikke har været gennemført grundet covid-19-restriktioner.

## 3 Overordnede udfordringer ved opgørelse og sammenligning af udgifter

Der er en række grundlæggende udfordringer forbundet med at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Nogle af disse er indledningsvis berørt i metodekapitlets afsnit 2.1 og 2.2. I dette kapitel præsenteres de væsentligste overordnede udfordringer mere systematisk. Kapitlet sigter for det første mod at tydeliggøre de udfordringer, som ikke lader sig eliminere, men må søges imødegået i videst muligt omfang. Kapitlet sigter for det andet mod at udfolde, hvilken betydning udfordringerne har haft for VIVEs tilgang til udvikling og afprøvning af referencerammen, samt hvordan VIVEs bud på en imødegåelse af udfordringerne afspejles i udformningen af registreringsskemaet. Kapitlet baserer sig på en kombination af viden fra tidligere analyser, de øvrige delprojekter i VIVEs undersøgelse af "Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand" (Lindeberg et al., 2022a) samt viden fra interviews og workshops med skolechefer, skoleledere og administrative medarbejdere i deltagerkommunerne.

Fokus i dette kapitel er de overordnede udfordringer og deres betydning for de overordnede valg i udformningen af det endelige registreringsskema. I det efterfølgende kapitel 4 udfolder vi de mere specifikke opmærksomhedspunkter knyttet til for de enkelte kategorier af indsatser i det endelige registreringsskema.

Særligt fire forhold bidrager til at skabe grundlæggende udfordringer i forhold til at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på en ensartet måde på tværs af forskellige kommuner og skoler:

- Forskelle i kommunernes finansieringsmodeller
- Mangfoldighed af elever og indsatser og løbende justering i ressourceanvendelsen
- Forskellig forståelse af inklusion og elever med særlige behov
- Forskel på, hvem der varetager hvilke opgaver (familieområdet, PPR, skolerne selv).

I dette kapitel beskrives de væsentligste opgørelses- og sammenligningsudfordringer knyttet til disse forhold sammen med VIVEs overvejelser om at imødegå udfordringerne, så det bliver så meningsfuldt og operationelt som muligt for kommuner og skoler at udfylde registreringsskemaet, uanset kommunens valg af finansieringsmodel, elevernes sammensætning, og hvilke specifikke og varierende indsatser de enkelte kommuner og skoler har.

### 3.1 Forskelle i finansieringsmodeller

Kommunerne har forskellige modeller for finansiering af folkeskoleområdet. De forskellige modeller indebærer betydelig variation mellem kommunerne med hensyn til, hvor stor en del af udgifterne på folkeskoleområdet som afholdes på den centrale skoleforvaltnings budget, og hvor stor del af budgettet der lægges ud til skolerne og afholdes decentralt på skolernes budget. Det har betydning for graden af sammenlignelighed mellem kommuner.

Hvor udgifterne afholdes, har også betydning for, om det er skoleforvaltningen eller skolerne, som har viden om, hvilke udgifter der knytter sig til forskellige typer af indsatser – og dermed betydning for, hvem der kan opgøre udgifter til et registreringskema.

Forskelle i finansieringsmodeller omhandler både variation i *betalingsansvaret* for forskellige typer af indsatser samt variation i kommunernes *tildelingsmodeller* for tildeling af budget til skolerne. Det skaber samlet set en mangfoldighed af finansieringsmodeller, som giver nogle udfordringer i forhold til at kunne sammenligne på tværs af kommuner, og nogle fordrer en særlig udformning af et registreringskema, der skal kunne anvendes på tværs af alle kommuner. Begge dele uddybes i det følgende.

### 3.1.1 Forskelle i betalingsansvar

Kommunernes finansieringsmodeller på skoleområdet kan variere i forhold til om, der er *fuld central finansiering* af specialundervisning, eller om der er (*delvis*) *decentral finansiering*, dvs. om skolerne helt eller delvist betaler for specialundervisningen.

For de kommuner, hvor skolerne har en (*delvis*) *decentral finansiering*, er der desuden forskel på omfanget af den decentrale finansiering. Der er bl.a. forskel på, *hvilke typer* af specialundervisningstilbud skolerne skal betale for (specialundervisning i specialskole, specialklasse eller i almenklasse)<sup>11</sup>, *hvilken takst* de i givet fald skal betale (fast takst eller differentieret efter tilbud, den fulde kostpris eller en del heraf<sup>12</sup>), og *hvilke elever* skolen har betalingsansvaret for. Eksempelvis er der forskel fra kommune til kommune på, om skolerne kun skal betale for børn henvist til segregeret specialundervisning, som har gået på skolen, eller om skolen også har betalingsforpligtelse for børn, der henvises til et segregeret tilbud direkte fra børnehaven, eller for elever, der tilflytter til skolens skoledistrikt fra et segregeret tilbud i en anden kommune.

Selvom to kommuner begge har decentrale finansieringsmodeller, kan udgiftsfordelingen for skoler fra disse kommuner altså ikke sammenlignes, fordi de to modeller kan være meget forskellige i graden af medfinansiering. Her vil det alene være meningsfyldt at sammenligne på tværs af skolerne inden for samme kommune eller at sammenligne udgiftsfordelingen mellem indsatser for kommunen samlet set, når man ser på tværs af kommuner.

Forskelle i betalingsansvaret har derudover også betydning for, hvem der har den relevante viden om ressourceforbruget til forskellige indsatser.

I kommuner med (delvist) decentral finansiering af specialundervisningen i almenklasser, dvs. hvor skolen finansierer enten en del af eller hele udgiften til specialundervisning i almenklasser, har forvaltningen som udgangspunkt ikke kendskab til ressourceforbruget hertil. I kommuner med *fuld central finansiering* af specialundervisningen i almenklasserne kan man i princippet nøjes med at lade den centrale skoleforvaltning opgøre udgifter til specialundervisning. I praksis kan forvaltningen dog kun opgøre, hvor mange

<sup>11</sup> Tidligere undersøgelser af *betalingsansvar* for specialundervisning viser, at 75 % af kommunerne i skoleåret 2019/2020 har et helt eller delvist decentralt betalingsansvar for specialundervisning i almenklasse. De tilsvarende tal for segregerede specialundervisningstilbud er 51 % for specialundervisning i specialklasse og 38 % for specialundervisning på specialskole (Index100, 2020: 4).

<sup>12</sup> En nylig undersøgelse viste fx, at i kommuner, som har en fast takst, svinger denne mellem 52.000 og 232.000 kr. pr. elev (Index100, 2020: 27). Dertil kommer, at nogle kommuner arbejder med varierende takster afhængigt af det konkrete tilbud.

midler der er *bevilget* til specialundervisningen – ikke de *faktiske* udgifter. Dette hænger sammen med, at udgiften ude på de enkelte skoler ikke knytter sig direkte til, hvor mange elever der modtager støtte 9+ timer om ugen, men hvor mange lærer- og pædagogressourcer der bruges for at støtte de pågældende elever. Støtte til elever i almenklasser med behov for støtte i 9+ timer bliver ikke nødvendigvis leveret som 1:1 støtte (én lærer/pædagog til én elev), og ressourceforbruget vil derfor afhænge af, hvor mange elever med behov for støtte der er i en klasse, og hvordan støtten i praksis organiseres for at sikre, at de pågældende elever får den visiterede støtte i 9+ timer, herunder om der vælges pædagog- og/eller lærerressourcer til at udøve støtten, og om klassen i x timer om ugen tildeles en eller to ekstra lærere/pædagoger. Forvaltningen har dermed ikke indsigt i, hvordan de midler, der bevilges til specialundervisning i almenklassen, anvendes i praksis og dermed det faktiske ressourceforbrug. Uanset om en kommune har central eller (delvist) decentral finansiering af specialundervisningen i almenklasserne, er det altså kun skolerne, der har viden om det konkrete ressourceforbrug til disse indsatser.

Det samme gælder som udgangspunkt for inklusionsunderstøttende indsatser i almenundervisningen, som i begge modeller finansieres af skolerne selv. Dog kan der også være særlige tilfælde, hvor indsatser af denne type finansieres af skoleforvaltningen, fx ved afprøvning af nye tiltag.

For at kunne rumme disse forskelligheder skal registreringsskemaet sikre, at både skoleforvaltninger og skoler forholder sig til, hvilke udgifter de afholder for alle indsatstyper i skemaet, hvilket i praksis nødvendiggør to separate skemaer.

### 3.1.2 Forskelle i tildelingsmodeller

Der kan – ud over forskelle i betalingsansvar for elever visiteret til specialundervisning – være store forskelle i kommunernes *tildelingsmodeller*, dvs. modellerne for, hvordan der tildeles budget til de enkelte skoler til skolens samlede aktiviteter (såvel special- som almenundervisning).

Forskelle i tildelingsmodeller har for det første betydning for forvaltningens viden om, hvor hvilket budget der som udgangspunkt er afsat til forskellige indsatser på skolerne – om end disse udgifter som nævnt kan blive prioriteret og anvendt anderledes ude på den enkelte skole. For det andet kan tildelingsmodellerne have betydning for, om udgifterne til forskellige indsatser *opfattes* som centralt eller decentralt finansierede, hvilket er afgørende, når udgifterne skal opgøres korrekt i registreringsskemaet. Begge dele uddybes i det følgende.

I nogle kommuner er tildelingen til skolerne primært baseret på en fast tildeling til den enkelte skole kombineret med en elevtalsafhængig og/eller klassebaseret tildeling. I andre kommuner kan der ved siden af dette indgå en række varierende elementer i form af eksempelvis ressourcer til holddeling, inklusionspulje, inkluderende læringsmiljøer, undervisningsdifferentiering eller dansk som andetsprog. Det kan endvidere variere, om der indgår socioøkonomiske kriterier i fordelingsnøglen for de forskellige elementer i tildelingsmodellen, og hvordan disse i givet fald er vægtet og opgjort. De konkrete elementer i tildelingsmodellen, deres betegnelser og deres vægt kan variere fra kommune til kommune, men typisk er disse midler ikke øremærkede til de formål, som de er udløst

af i tildelingsmodellen, og det er således op til skolerne at prioritere, hvordan disse decentraliserede midler i praksis anvendes.

I kommuner, som fx har holddeling/inklusionspulje i deres tildelingsmodel, vil skoleforvaltningen derfor kunne opgøre, hvor meget der er *budgetteret* med til holddeling/inklusion. Denne mulighed foreligger ikke i kommuner, hvor der ikke i tildelingsmodellen indgår et specifikt element for holddeling/inklusionspulje, men hvor tildelingen fx i højere grad er knyttet til en generel tildeling på grundlag af skolernes elevtal. Uanset om der indgår et element for holddeling i tildelingsmodellen eller ej, er det imidlertid alene skolerne, der har mulighed for at opgøre, hvordan de decentraliserede midler faktisk er blevet anvendt, og dermed hvor mange ressourcer der i praksis er brugt på fx holddeling. Viden om, hvad de *realiserede* driftsudgifter er til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsats i almenskolen, kræver med andre ord, at de enkelte skoler ud fra deres tilgængelige data og viden opgør eller skønner, hvor mange ressourcer der er blevet anvendt til fx holddeling.

Viden fra interviews og workshops peger på, at det ikke er ikke entydigt, hvad der forstås ved en centralt og en decentralt finansieret udgift, men at forståelsen kan afhænge af netop tildelingsmodellen og sprogbrugen i den lokale styringsdialog omkring tildelingsmodellen. Som eksempel kan nævnes en kommune med en central finansieringsmodel og flere specifikke elementer i tildelingsmodellen. Her forstås skoleforvaltningen tildelingsmodellens midler til fx holddeling som en *centralt* finansieret udgift (da midlerne fordeles ud fra skoleforvaltningens samlede budget), mens nogle af skolerne i kommunen forstår det som en *decentral* udgift, da budgettet er decentraliseret til skolerne, og udgiften i praksis afholdes på skolernes budget. En tilsvarende forskel i forståelsen knytter sig til midler til individuel støtte i over 9 timer om ugen i almenskolen, som skolerne tildeles midler til fra en central pulje, men som herefter også indgår som en del af skolens samlede budget og disponering. I kommuner med mere decentrale finansieringsmodeller forstår skoleforvaltningen og skolerne i højere grad de midler, der gennem tildelingsmodellen er decentraliseret til skolerne som en decentralt finansieret udgift.

Uanset indholdet i tildelingsmodellen og den lokale sprogbrug er der i udgiftsopgørelsen behov for at sikre, at en udgift ikke både betragtes som en central og en decentral udgift, så den ikke tæller dobbelt. For at få den mest utvetydige fortolkning af, hvad der er en central og decentral udgift, er det i registreringsskemaet og vejledningen derfor beskrevet, at det er udgifter, der *afholdes* på henholdsvis skoleforvaltningens eller skolens budget, da afprøvningen af registreringsskemaet har vist, at denne terminologi er mindre åben for fortolkning. Det betyder, at indsats- og udgiftsprofilerne ikke nødvendigvis fuldt ud afspejler skolernes prioritering af en given indsats. Hvis fx forvaltningen prioriterer, at der på udvalgte skoler skal ansættes en ekstra lærer til co-teaching-forløb, så vil denne indsats være prioriteret af forvaltningen, men udgiften vil blive afholdt på skolerne, som har fået ekstra midler til at ansætte en lærer. Fordelingen af udgifter til forskellige indsats på skolerne er derfor ikke nødvendigvis kun en lokal prioritering, men kan også afspejle en prioritering på forvaltningsniveau.



### 3.1.3 Myndigheds- eller driftsherreperspektiv

I tillknytning til ovennævnte forskelle i finansieringsmodeller er det et centralt spørgsmål for udgiftsopgørelsen, om udgifterne skal opgøres i et myndigheds- eller driftsherreperspektiv. Det vil sige, om kommunens udgifter skal opgøres med fokus på de elever, som kommunen har *betalingsansvaret for* (myndighedsperspektiv), eller om fokus er på de elever, der *går på kommunens skoler*, og som kommunen/skolen derfor har driftsansvaret for at levere undervisning til (driftsherreperspektiv).

Udvikling og afprøvning af referencerammen har vist, at kommunerne har stærkt fokus på og data om betalingsforpligtelsen for de *segregerede tilbud*. Både i kommuner med centrale og decentrale finansieringsmodeller er det muligt for skoleforvaltninger og skoler at opgøre udgifterne til segregerede tilbud for de elever, som kommunen – og eventuelt den enkelte skole – betaler for, herunder at tage højde for de elever, som kommunen betaler for i andre kommuner, og de elever i kommunens segregerede tilbud, som andre kommuner betaler for.

Det forholder sig imidlertid anderledes for specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser *i almenskolen*. Selvom det i princippet er muligt at anlægge et myndighedsperspektiv på specialundervisning i almenklasser, eftersom kommunerne afregner med hinanden på tværs af kommunegrænserne for denne indsats, så er der betydelige administrative byrder forbundet med at opgøre disse på skoleniveau. Derudover vil det heller ikke være muligt for de øvrige ikke-segregerede indsatser at anlægge et myndighedsperspektiv, da det i praksis ikke er muligt at udskille, hvor stor del af de ekstra lærer- og pædagogressourcer i fx holddeling og flervoksenordninger, der anvendes på undervisning af elever fra andre kommuner/skoledistrikter, fra undervisning af skolens egne elever.

### 3.1.4 Betydning for udformningen af registreringskemaet

VIVE har i opbygningen og udviklingen af registreringskemaet tilstræbt at imødegå de ovenfor nævnte udfordringer, så det bliver så meningsfuldt og operationelt som muligt for kommuner og skoler at udfylde skemaet, uanset hvilken finansieringsmodel kommunen har. Det afspejler sig i det endelige registreringskema på følgende måder:

1. Der er to skemaer: Et skema, som den centrale skoleforvaltning udfylder med centralt afholdte udgifter, og et skema som hver folkeskole udfylder med decentralt afholdte udgifter.
2. Der sondres i skemaerne mellem *centralt afholdte udgifter* og *decentralt afholdte udgifter*. Det er i vejledningen til skemaerne præciseret, at 'centralt afholdte udgifter' er udgifter, der er registreret og afholdt på centrale konti (skoleforvaltningens budget), og at 'decentralt afholdte udgifter' er udgifter, der er decentraliseret til skolerne og afholdt på decentrale konti (skolens budget). Dette gælder midler, som er decentraliseret til skolerne via tildelingsmodellen såvel som eventuelle ekstra penge, som en skole har fået fra forvaltningen til et specifikt initiativ, hvor midlerne er lagt ud til skolen.
3. Skemaet er delt i to overordnede dele:

- a. Segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen. I denne del dækker skemaet udgifter til indsatser for kommunens egne elever, dvs. de elever, hvor kommunen har **betalingsforpligtelsen** (og for skolerne, om skolen *betaler* for elever visiteret til specialtilbud).
  - b. Ikke-segregerede tilbud. Her dækker skemaet udgifter til elever, som **går på kommunens skoler** (og for skolerne de elever, som går på skolen, og som skolen har budget til).
4. Skemaerne har ikke fokus på enkeltelever eller målgrupper af elever, men på at opgøre udgifterne til forskellige typer af indsatser. For de ikke-segregerede tilbud indebærer dette, at fokus er på at opgøre ressourceforbruget i form af lærer- og pædagogressourcer.

## 3.2 Mangfoldighed af elever og indsatser og løbende justering af ressourceanvendelsen

Der er i folkeskolen en mangfoldighed af elever med mange vidt forskellige forudsætninger og behov. Eleverne kan have varierende grader og kombinationer af generelle indlæringsvanskeligheder, socioemotionelle udfordringer, adfærdsforstyrrelser, psykiske lidelser mv. Elevsammensætningen og elevernes konkrete behov og forudsætninger varierer på tværs af kommuner og skoler og udvikler sig henover skoleåret. I praksis udmønter diversiteten i elevernes behov sig i en mangfoldighed af indsatser og lokale specifikke løsninger, som tager afsæt i de konkrete aktuelle behov og de tilgængelige faglige og pædagogiske ressourcer og justeres løbende på baggrund heraf.

### 3.2.1 Mangfoldighed af elever og indsatser

Netop mangfoldigheden af lokale indsatser er en udfordring i forhold til at udarbejde en fælles generisk ramme til opgørelse af udgifter, som kan anvendes på tværs af alle kommuner og skoler. Mange skoleledere påpeger fx, at indsatserne på deres skole ikke "kan passes ind i kasser i et regneark", og hvad der er meningsfyldt i én kommune eller på én skole er ikke nødvendigvis meningsfyldt i en anden.

Indsatserne kan heller ikke meningsfyldt opdeles efter elevernes støttebehov, da indsatserne til elever med behov for støtte er inkluderet og integreret i almenundervisningen. Når elever med behov for støtte i 9+ timer og elever med behov for støtte i under 9 timer inkluderes i og integreres i almenundervisningen, vil det i praksis være vanskeligt at adskille, hvor stor en del af de ekstra lærer- og pædagogressourcer, der tilføres klassen, som bruges på at yde bistand til den enkelte elev med behov for støtte i 9+ timer ugentligt, hvor meget der går til elever med behov for mindre end 9 timer ugentligt, og hvor meget eleverne uden tildelte støttetimer drager nytte af de ekstra ressourcer.

Skoleforvaltninger og skoleledere peger på, at den type af ikke-segregeret indsats, hvor det er mest meningsfuldt at udskille udgifter, er *udgifter til særlige hold/grupper for elever med behov for særlige rammer omkring undervisningen, som typisk har eget lokale*. Den indsatstype har derfor sin egen udgiftskategori i registreringskemaet. Denne bruges i varierende grad og på forskellig vis på tværs af kommuner og skoler, men er generelt karak-

teriseret ved, at tilbud i form af et særligt hold har en mere varig karakter, og at personaleressourcerne i højere grad kan afgrænses, end det gør sig gældende for de forskellige typer af indsatser i almenklasser. Hertil kommer, at det for de særlige hold er mere entydigt, at indsatsen retter sig mod elever med særlige behov (jf. afsnit 3.3).

### 3.2.2 Fleksibel og løbende justering i ressourceanvendelsen henover skoleåret

Skolerne oplever, at såvel elevsammensætningen som elevernes konkrete behov ændrer sig henover skoleåret, hvilket også betyder en løbende ændring i de konkrete indsatser og prioriteringen af ressourcer. I skolehverdagen sker der i praksis en fleksibel omplacering af ressourcer i løbet af hele skoleåret i form af en løbende tilpasning til de aktuelle behov, så ressourcer kanaliseres derhen, hvor der er størst aktuelt behov. Hvis eksempelvis nogle af eleverne på det særlige hold i løbet af skoleåret kan rykkes over til at være fuld tid i deres egen stamklasse, kan det betyde, at der også flyttes personaleressourcer fra det særlige hold til fx flere timer med flervoksenordninger i almenklassen. Hvis ressourceforbruget fx skulle opgøres for en enkelt uge, ville det i princippet være muligt at følge den enkelte lærers og pædagogs tidsforbrug i forhold til forskellige typer af indsatser. Denne mulighed foreligger ikke, når vi som her er interesseret i at opgøre ressourceforbruget på årsbasis for et helt regnskabsår.

Udfordringen forstærkes af, at et regnskabsår ikke svarer til et skoleår, men går på tværs af to skoleår, hvor både elevsammensætningen og de tilgængelige lærer- og pædagogressourcer kan variere på tværs af de to skoleår. En årsbaseret udgiftsopgørelse vil derfor uundgåeligt kræve, at skoleledere (og skoleforvaltninger) på baggrund af de lokalt tilgængelige data foretager en skønsmæssig vurdering af, hvor mange ressourcer der på årsbasis er anvendt på forskellige typer af specialundervisnings- og inklusionsunderstøttende indsatser i almenskolen.

### 3.2.3 Betydning for udformningen af registreringsskemaet

VIVE har på grundlag af praksisviden fra kommuner og skoler i det endeligt udviklede registreringsskema tilstræbt at tage højde for mangfoldigheden af indsatser, at gøre det så operationelt som muligt for kommuner og skoler at opgøre ressourceforbruget til de specifikke lokale indsatser på årsbasis, og at øge sammenligneligheden på tværs af kommuner og skoler. Det afspejler sig i, at der i det endelige registreringsskema indgår relativt få generiske typer af ikke-segregerede indsatser. Næmlig én hovedkategori for særlige hold og én hovedkategori for specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklassen med fire underkategorier:

- Særlige hold/grupper for elever med behov for særlige rammer omkring undervisningen, typisk med eget lokale
- Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser:
  - 'Nest'-lignende konstruktion
  - Co-teaching-lignende undervisning
  - Flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n)

- AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter, der udfører elevrettede aktiviteter i almenklassen.

Der henvises til Bilag 1, Bilag 2 og kapitel 4 for en nærmere beskrivelse af kategorierne og opmærksomhedspunkter knyttet til disse.

### 3.3 Forståelse af inklusion og elever med særlige behov

Endnu en udfordring med betydning for registreringsskemaets udformning er, at der ikke eksisterer en fælles og entydig definition af, hvad *inklusion* er, når begrebet omsættes til konkrete indsatser.

Inklusion er ikke et veldefineret begreb, og det opfattes på meget forskellig måde på tværs af kommuner og skoler. På Børne- og Undervisningsministeriets spørgsmål-og-svar-side får man under overskriften "Hvad er inklusion" fx ikke svar på, hvad inklusion er, men hvad *målet* med inklusion er.

*Målet med inklusion er at fastholde eleverne i børnefællesskabet, så børn med særlige behov ikke udskilles til særlige undervisningstilbud, men undervises i den almindelige klasse med den nødvendige støtte og hjælpemidler.*

*Målsætningen om inklusion indebærer, at eleverne er en del af det faglige og sociale fællesskab, at der sker en faglig progression, og at elevernes trivsel bevares.*

Kilde: (<https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/inklusion/regler-om-inklusion>)

Parallelt hermed findes der forskellige forståelser af inklusion på tværs af kommuner og skoler.<sup>13</sup> De forskellige forståelser kan bl.a. have rod i forskelle i elevernes forudsætninger/behov og variationer i den lokale tilgang til, organisering af og faglige forståelse af inklusion. I sammenhæng hermed er der også forskellige forståelser af "elever med særlige behov", herunder hvornår støttebehovet vurderes at være så stort, at skolelederen tildeler støtte til en elev i under 9 timer om ugen, eller i andre tilfælde anmoder PPR om en pædagogisk-psykologisk vurdering med henblik på at vurdere, om eleven har behov for specialundervisning. Det kan også være forskelligt, om og på hvilken måde fx særligt begavede elever indgår i den lokale forståelse af elever med særlige behov.

I den første fase af projektet afsøgte VIVE mulighederne for at opgøre udgifter til de dele af ressourceforbruget til flervoksenordninger og holddeling i almenklasser, som knytter sig til klasser, hvor der er *elever med særlige behov*. Den definition blev udfordret af forskellige forståelser af, hvad inklusion og elever med særlige behov er. Den samstemmende tilbagemelding fra flere skoleledere var, at inklusion i høj grad handler om en kultur, et børnesyn og en tænkning, som handler om, at alle børn skal være en del af fællesskabet – men hvad dette indebærer i forhold til konkrete indsatser og udgifter hertil, er der meget forskellig forståelse af på tværs af kommuner og skoler. Et forsøg på at afgrænse ressourceforbruget i flervoksenordninger og holddeling til specialundervisning

<sup>13</sup> Begrebet kan således både rumme en kollektiv og en individuel dimension. For en nærmere diskussion heraf, se Lindeberg et al. (2022a). Se endvidere ekspertgruppens drøftelse og forståelse af inklusion i afrapporteringen af inklusionseftersynet (MBUL, 2016: 19-21).

og inklusionsindsatser for elever med særlige behov er uundgåeligt meget følsomt over for, hvordan inklusion forstås lokalt. Nogle skoler havde i første fase ud fra deres liste over lærerressourcer lavet en skønsmæssig vurdering af, hvilke konkrete lærerårsværk der indgår i "to-voksen-ordninger eller holddeling, som er prioriteret på grund af klassens elevsammensætning, fx en gruppe af elever med særlige behov". Andre skoler (og skoleforvaltninger) havde derimod registreret udgifter til al holddeling og flervoksenordninger. Det sidste bl.a. ud fra overvejelser om, at "hos os er der i alle klasser elever med særlige behov", og "al holddeling og flervoksenordninger er med til at understøtte elevernes faglige og sociale trivsel – og dermed forebygge, at eleverne udvikler specialundervisningsbehov og udskilles fra fællesskabet".

Det er desuden en væsentlig pointe, at det for mange skoler strider direkte imod selve inklusionstankegangen at tænke i at afgrænse indsatser med udgangspunkt i elever med særlige behov, fordi indsatsen ikke har et individfokus, men et fokus på at sikre et inkluderende læringsmiljø for alle elever.

I overensstemmelse med anbefalingerne i "inklusionseftersynet" (MBUL, 2016) arbejdes der således med og tales om *inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber* – med en faglig og ledelsesmæssig understregning af, at der er fokus på inkluderende læringsmiljøer og trivsel for *alle* elever.

Forståelsen af inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber vil i sagens natur også variere på tværs af kommuner og skoler. Forståelsen af, at inkluderende læringsmiljøer omfatter alle elever, giver imidlertid grundlag for en mere operationel afgrænsning af det ressourceforbrug, der knytter sig til flervoksenordninger og holddeling.

### 3.3.1 Betydning for udformningen af registreringskemaet

På grundlag af praksisviden fra kommuner og skoler har VIVE derfor i det endeligt udviklede registreringskema ikke fokus på *specialundervisning og inklusionsindsatser* i almenklassen, men fokus på *specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser* i almenklassen. For flervoksenordninger og holddeling indebærer dette, at alle flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n) er omfattet. Dette er ikke nødvendigvis i fuld overensstemmelse med inklusionsforståelsen i alle kommuner og skoler, men sikrer en mere operationel ramme for at opgøre udgifterne til forskellige former for flervoksenordninger og holddeling på en ensartet måde på tværs af kommuner og skoler.

## 3.4 Variation i opgaveløsningen mellem PPR, familieområdet og lokale ressourcepersoner på skolerne

Afsættet for udviklingen af referencerammen er, at den som udgangspunkt ikke dækker udgifter til tilgrænsende indsatser på det specialiserede socialområde som fx behandling eller familieindsatser for udsatte børn og unge. Det betyder, at vi tilstræber at undgå at medtage udgifter til opgaver, som ikke direkte har med undervisningen af elever med særlige behov at gøre, men som kan være et vigtigt element i indsatsen omkring et barn i forhold til at sikre barnets læring og trivsel. Det drejer sig om indsatser, der har karakter af

lettere behandling – som fx individuelle trivselssamtaler eller gruppeforløb som sorggrupper, skilsmissegrupper, grupper for elever med angst eller depression, cool-kids-forløb m.m. I nogle kommuner tilbydes PPR fx denne type af "lettere behandling" (Deloitte, Professionshøjskolen UCN & Professionshøjskolen Absalon, 2020), mens den i andre kommuner alene tilbydes af socialrådgivere eller familiebehandlere fra kommunens familieafdeling (PPR kan også være en del af familieafdelingen i nogle kommuner). Dertil kommer kommuner, der arbejder med en tværgående organisering af tidlige indsatser<sup>14</sup>. Den store variation i kommunernes valg af organisering af denne type indsatser betyder, at en opgørelse af udgifterne til disse typer af indsatser vil kræve en systematisk kortlægning af PPR's organisering og snitflader til familieområdet og andre organisatoriske enheder samt indgående undersøgelser af deres konkrete opgaveløsning<sup>15</sup>. Som udgangspunkt afdækkes ressourceforbruget til PPR derfor ikke – dog tilstræbes det i referencerammen at medtage udgifter til PPR i de tilfælde, hvor PPR deltager i direkte elevrettede aktiviteter i undervisningen.

Det er imidlertid en udfordring, at der kan være forskel på, hvilke opgaver der varetages af PPR-medarbejdere (eller andre medarbejdere) fra forvaltningen, og hvilke opgaver der varetages af lokale ressourcepersoner på skolen (AKT-medarbejdere, inklusionsvejledere, trivselsmedarbejdere, fraværskonsulenter m.fl.) – både når vi kigger på tværs af kommuner, og når vi kigger på tværs af skoler inden for den samme kommune. Der er således eksempler på, at særligt større skoler har oprettet deres egne tilbud til elever med trivselsproblematikker som eksempelvis skilsmissegrupper, sorggrupper og trivselsgrupper, som drives af skolens egne ressourcepersoner. I andre kommuner vil sådanne grupper være en opgave varetaget af familieområdet, fx i form af fremskudte socialrådgivere på skolerne eller af PPR. Det er i vejledning og noter til referencerammen derfor beskrevet, at udgifter til denne type opgaver ikke skal medregnes. Det er ligeledes beskrevet i referencerammen, at udgifter til behandling ikke skal medtages i opgørelsen af udgifter til specialskoler, interne skoler på anbringelsessteder og dagbehandlingshjem.

Som beskrevet i afsnit 2.1 fokuserer referencerammen så vidt muligt på de *elevrettede* undervisningsindsatser, hvorfor indsatser, der alene er rettet mod de *fagprofessionelle* omkring eleven, ikke som udgangspunkt ønskes omfattet. Det kan fx dreje sig om udgifter til supervision, efteruddannelse, kompetenceudvikling mv.

Dette er også relevant i relation til problematikken om, hvilke opgaver der varetages af PPR-medarbejdere fra forvaltningen, og hvilke opgaver der varetages af lokale ressourcepersoner på skolen. I nogle kommuner varetages opgaver som fx kompetenceudvikling, supervision, observation og sparring med lærere og pædagoger i klasseteamet således overvejende af PPR eller andre kommunale ressourcepersoner såsom kommunale pædagogiske konsulenter, mens den i andre kommuner i højere grad varetages af lokale ressourcepersoner. Derudover vil der også være forskel herpå fra skole til skole inden for den samme kommune – således vil større skoler typisk have flere ressourcepersoner ansat end

---

<sup>14</sup> Økonomistyring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området (vive.dk)

<sup>15</sup> Et af udfordringselementerne er, om PPR organisatorisk og budgetmæssigt er en del af skoleforvaltningen eller har et andet organisatorisk ophæng i den kommunale organisation. Viden fra interviews og workshops peger eksempelvis på, at i kommuner, hvor PPR organisatorisk og budgetmæssigt er forankret i skoleforvaltningen, har skoleforvaltningen større indsigt i og viden om PPR's opgaver og ressourceforbrug – og betragter i højere grad PPR som en del af folkeskoleområdet – end i kommuner, hvor PPR ikke er forankret i skoleforvaltningen.

mindre skoler. Det er derfor i referencerammen beskrevet, at udgifter til de lokale ressourcpersoner kun skal medregnes, når der er tale om elevrettede aktiviteter i undervisningen, hvilket indebærer et væsentligt element af skøn for skolerne i opgørelsen af medarbejdernes arbejdstid.

I udviklingen af referencerammen har VIVE vurderet, at udgifter til PPR er væsentlige at få opgjort i de tilfælde, hvor PPR-medarbejderne selv tager del i *undervisningen* af elever, da de her løfter opgaver, som ellers ville skulle varetages af lærere på skolen, og som er en del af de indsats, vi regner for inklusionsunderstøttende. PPR's aktiviteter skal altså regnes med i udgifterne, hvis det er elevrettede undervisningsaktiviteter, men ikke, når det er aktiviteter rettet mod de fagprofessionelle. Det fremgår af delrapport 2 (Lindeberg et al., 2022a), at 34 % af de adspurgte PPR-ledere vurderer, at PPR i høj eller meget høj grad bidrager til opgaveløsningen af praksisformer, der kombinerer undervisning i et alment skolemiljø og specialtilbud. Samtidigt er der et billede af, at PPR i højere grad bidrager til *tilrettelæggelsen* af disse praksisformer end til den konkrete opgaveløsning. På baggrund af interviews og workshops med de i alt otte deltagerkommuner vurderes det endnu ikke at være en særlig udbredt praksis, at PPR-medarbejdere direkte deltager i undervisningen på skolerne. Det kan dog tænkes at blive mere udbredt fremover, og det fremgår derfor af vejledningen og registreringsskemaet, at udgifter til PPR skal medtages, når de tager del i undervisningen af elever.

På baggrund af interviews og workshops med deltagerkommunerne vurderer VIVE dog, at opgørelsen heraf vil være forbundet med væsentlig usikkerhed, da det kan være vanskeligt for forvaltningen at opgøre udgifter hertil, medmindre der er tale om et konkret projekt med dertil afsatte midler. Ud fra praksiskortlægningen i delrapport 2 om "Styring, organisering og faglig praksis" (Lindeberg et al., 2022a) samt interviews og workshops med deltagerkommunerne i dette projekt vurderes omfanget af PPR's elevrettede undervisningsaktiviteter dog stadig er være relativt begrænset, idet PPR fortrinsvis bidrager til tilrettelæggelsen af undervisningspraksis frem for direkte samarbejde med lærere og pædagoger om den konkrete opgaveløsning.

#### 3.4.1 Betydning for udformningen af registreringsskemaet

Opsummerende har VIVE på grundlag af viden fra interviews og workshops med skoleforvaltninger og skoler i udviklingen af referencerammen i videst mulig udstrækning søgt at imødegå de flerdimensionelle udfordringer knyttet til variationer i opgaveløsningen mellem PPR, familieområdet og lokale ressourcpersoner på skolerne. Dette afspejler sig bl.a. på følgende måder i registreringsskema og vejledning:

- At der er i skemaet er fokus på udgifter til elevrettede undervisningsaktiviteter og ikke indsats, der retter sig mod personalet (opkvalificering, sparring m.m.).
- At udgifter til indsats varetaget af PPR, pædagogisk læringscenter, inklusionsvejledere, AKT-medarbejdere, fraværskonsulenter og lignende ressourcpersoner kun skal medregnes, når ressourcpersonerne selv tager del i undervisningen af enkeltelever eller grupper af elever.
- At udgifter til sorggrupper, skilsmissegrupper og lignende som udgangspunkt ikke medregnes.

De trufne valg er ikke ensbetydende med, at alle udfordringer med hensyn til snitflader i opgaveløsningen mellem PPR, familieområdet og lokale ressourcepersoner på skolerne er imødekommet. En række af de praktiske udfordringer og specifikke opmærksomhedspunkter i forhold til disse snitfladeproblematikker er nærmere beskrevet i afsnit 4.4 i næste kapitel.



## 4 Registreringskema og opmærksomhedspunkter

Hvor kapitel 3 præsenterede de grundlæggende udfordringers betydning for den overordnede udformning af det endelige registreringskema, udfolder vi her i kapitel 4 de mere specifikke opmærksomhedspunkter knyttet til de enkelte kategorier af indsatser i det endelige registreringskema.

VIVE har som tidligere nævnt (afsnit 1.2) i udarbejdelse af registreringskemaet til opgørelse af udgifter til forskellige typer af specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser valgt at tage udgangspunkt i, *hvor* ressourcerne til de forskellige typer af indsatser er placeret og ikke i 'elevtyper'.

Registreringskemaet er på den baggrund delt op i følgende hovedkategorier af indsatser:

- Specialundervisning i specialskoler, interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder samt specialklasser
- Heltidsundervisning i ungdomsskolen
- Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale
- Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser
- Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte.

I dette kapitel gennemgås hver af de ovenstående kategorier i forhold til, hvilken afgrænsning der er tilstræbt i opgørelsen af udgifterne, hvilke justeringer og overvejelser der ligger til grund for den endelige udformning af hovedkategorierne og de underliggende kategorier, samt hvilke opmærksomhedspunkter der knytter sig til udgiftsopgørelsen.

### 4.1 Specialskoler, interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder samt specialklasser

I den autoriserede kontoplan er der på nuværende tidspunkt kun særskilte funktioner til den del af specialundervisningen, der foregår på regionale eller kommunale specialskoler eller på interne skoler på anbringelsessteder. Den segregerede specialundervisning, der foregår i specialklasser, skal ifølge de gældende konteringsregler konteres på funktion 3.22.01 (folkeskoler) sammen med de øvrige udgifter til almenundervisning og specialundervisning i almenklasser. Ikke desto mindre fremgik det af en rapport fra 2019, at en femtedel af kommunerne konterer udgifter til specialklasser på funktionen til kommunale specialskoler, 3.22.08 (Deloitte, 2019: 20). VIVEs survey til kommunerne såvel som de gennemførte interviews og workshops bekræfter billedet af, at udgifter til specialklasser i nogle kommuner konteres på funktionen til kommunale specialskoler – også i tilfælde, hvor eleverne er registreret som specialklasseelever, hvilket både kan skyldes lokal historik i forhold til konteringspraksis eller uklarhed om, hvornår noget skal kategoriseres som en specialskole, da kontoplanen ikke beskriver, hvad der definerer henholdsvis en specialskole og en specialklasse.

I registreringsskemaet har vi derfor valgt at lave en særskilt linje til specialklasser, så denne så vidt muligt udskilles fra specialundervisning i almenklasser og fra specialundervisning i specialskoler, ligesom der er separate rækker til de øvrige former for segregeret specialundervisning, jf. Figur 4.1. Vi har derudover defineret, hvad der i skemaet skal forstås som en specialskole – nemlig specialklasser, der har egen ledelse. Omvendt har vi præciseret, at specialklasser her er defineret ved at have fælles ledelse med almene klasser.

**Figur 4.1** Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser

Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser
Regionale specialundervisningstilbud
Kommunale specialskoler
Interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder
Specialklasser
Køb af specialundervisningspladser på efterskoler med særlige tilbud

Kilde: Det i projektet udviklede registreringsskema. Se Bilag 1 og Bilag 2 for det samlede registreringsskema og noter til de enkelte udgiftskategorier for henholdsvis skoleforvaltning og skoler.

På baggrund af interviews og workshops har vi valgt, at udgifter til indsatser til 10. klasse-elever (eller klassetrin derover), der foregår i et af de segregerede tilbud (specialskole, specialklasse, interne skoler, dagbehandling), inkluderes i referencerammen. Det skyldes dels et pragmatisk hensyn i forhold til dataindsamlingen, eftersom de ledere eller medarbejdere, der skal opgøre udgifterne, vil have lettere ved at opgøre udgifterne og gøre det ensartet, hvis 10. klasse-elever ikke skal fraregnes,<sup>16</sup> dels vil vi på denne måde indfange en større del af de udgifter, der vedrører specialundervisning. Vi indfanger ikke udgifterne til den specialundervisning (og de inklusionsunderstøttende indsatser), der afholdes i normalklasser, men her udgør 10. klasse dog en ganske lille andel i det store billede.<sup>17</sup>

I opgørelsen af kommunernes udgifter til specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser har vi bedt kommunerne om at oplyse udgifterne til de elever, som kommunen betaler for.<sup>18</sup> Det er for denne type tilbud almindeligt, at kommunerne køber og sælger pladser indbyrdes, og det er erfaringen fra workshops, at skoleforvaltningen har forholdsvis let ved at tage højde for disse mellemkommunale betalinger, men at det er vigtigt at gøre opmærksom på, at der i opgørelsen skal modregnes for eventuelt salg af pladser, hvorfor dette fremhæves i vejledning og notefelt i skemaet.

Endelig er der i skemaet gjort plads til at registrere udgifter til køb af specialundervisningspladser på efterskoler med særlige specialundervisningstilbud. Der er her ikke tale om tilskud til efterskoler, som bevilges efter serviceloven grundet sociale forhold, men om specialundervisningstilbud på efterskoler.

<sup>16</sup> Det fremgår af data fra uddannelsesstatistik.dk, at det for skoleåret 2020/2021 var 2.306 elever i segregeret specialundervisning på kommunale eller regionale skoler, som var på 10. eller 11. klassetrin ud af i alt 31.248 elever, svarende til 7,4 %.

<sup>17</sup> Det fremgår af data fra uddannelsesstatistik.dk, at det for skoleåret 2020/2021 var 83 elever på 10. klassetrin i kommunale folkeskoler, der modtog specialundervisning i normalklasser ud af i alt 3.224 elever, svarende til 2,6 %.

<sup>18</sup> Som hovedregel vil kommunen have betalingsforpligtelse for de elever, der har bopæl i kommunen. Undtagelsen herfra er i forhold til anbragte børn, hvor det er den anbringende kommune (handlekommunen), som har betalingsforpligtelsen, også selvom barnet anbringes (og dermed får bopæl) på et anbringelsessted uden for kommunen.

#### 4.1.1 Opmærksomhedspunkter

På baggrund af interviews og workshops kan der oplistes en række opmærksomhedspunkter knyttet til de opgjorte udgifter til den segregerede specialundervisning i de ovennævnte typer af undervisningstilbud.

##### **Segregeringstakster og eventuel efterregulering af grundbudgettet**

I registreringskemaet er skolerne og forvaltningen blevet bedt om at anføre de decentrale udgifter til segregerede tilbud. Som det fremgår af vejledningen (se Bilag 3 og Bilag 4), betyder det for kommuner med fuld central finansiering af segregeret specialundervisning, at de decentrale udgifter – altså udgifter, som skolerne skal afholde – er lig nul. For kommuner med hel eller delvis decentral finansiering af segregeret specialundervisning er de decentrale udgifter lig med antallet af elever, som skolen betaler en segregeringstakst for, ganget med segregeringstaksten for de specifikke tilbud. Både interviews og workshops har klarlagt, at der hverken i forvaltningen eller hos skolerne er nogen tvivl om, hvilken segregeringstakst skolen betaler, og for hvor mange elever. Der er i de udfyldte skemaer derfor lagt op til, at det er denne segregeringstakst, der skal angives.

I nogle kommuner efterregulerer forvaltningen skolernes grundbudget, således at den grundtildeling pr. elev, der indgår i kommunens generelle tildelingsmodel, trækkes fra skolens budget, når en elev er visiteret ud af skolen til et andet tilbud. På en af de gennemførte workshops blev det fremhævet, at det var uklart for skolerne i kommunen, om dette var tilfældet hos dem, og vi har vurderet, at det ikke er meningsfyldt at få skolerne til at angive, hvorvidt der sker en efterregulering af det generelle grundbudget. Alt andet lige vil det betyde, at skoler i kommuner, hvor der *ikke* sker en efterregulering, *i princippet* får lidt flere midler til rådighed til øvrige indsatser sammenlignet med skoler i de kommuner, hvor der sker en efterregulering, og på den måde kan man argumentere for, at den oplevede udgift ved at visitere deres elever til segregerede specialundervisningstilbud er lidt mindre, end det fremgår af deres udgiftsprofil.<sup>19</sup> Det har imidlertid ingen betydning for det samlede billede af kommunens udgiftsfordeling, ligesom det heller ikke har betydning for sammenligningen af skoler inden for samme kommune – det har kun betydning for sammenligningen af skoler på tværs af kommuner med forskellige finansieringsmodeller, hvor det som tidligere nævnt alligevel ikke er meningsfyldt at sammenligne på tværs.

##### **Specialklasser versus specialskoler**

Ifølge interviews og workshops kan brugen af udgiftskategorierne ”specialklasse” og ”kommunale specialskoler” afhænge af, hvilken konteringspraksis kommunen har med hensyn til disse specialtilbud. Kommunerne er bevidste om, at udgifter til specialklasser ifølge de gældende konteringsregler registreres på funktion 3.22.01 (folkeskoler), mens udgifter til specialskoler konteres på funktion 3.22.08 (kommunale specialskoler og interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder). Kommunerne påpeger

---

<sup>19</sup> I praksis vil det dog være forskelligt, hvordan skolen konkret oplever det. Hvis den elev, der sendes i eksternt tilbud, har haft 1:1 støtte, så vil udgiften hertil bortfalde, og skolen vil dermed have en mindreudgift. Har eleven fx har været en del af et særligt hold – og dette hold består, men blot med en elev mindre på holdet, så oplever skolen ingen ændring i sit ressourceforbrug.

imidlertid, at det ikke er entydigt, *hvad* en specialklasse og en specialskole er, hverken i konteringsvejledningen eller andre steder,<sup>20</sup> og at der her er et fortolkningsrum.

Om en kommune konterer udgifterne til kommunens specialafdelinger/segregerede specialtilbud som en udgift til specialklasser (3.22.01) eller som en udgift til specialskoler (3.22.08), kan eksempelvis afhænge af kommunens konteringstraditioner, hvordan tilbuddene er finansieret og lokaliseret, samt om tilbuddene er organiseret efter kommunens geografi og/eller forskellige målgrupper af elever. Ved afprøvningen af registreringskemaet viste der sig at være en afsmitning fra kommunens konteringspraksis, så kommuner, der konterer deres udgifter til specialafdelinger på 3.22.08, var tilbøjelige til at placere udgiften i registreringskemaet som en udgift til specialskoler, også selvom de samme tilbud i andre kommuner vil blive opfattet og registreret som specialklasser. Som konsekvens heraf er det nu præciseret i registreringskemaet, hvordan der i skemaet skal sondres mellem specialskoler og specialklasser.

### **Snitfladen til SFO i specialskoler**

Ifølge interview med økonomikonsulenter i deltagerkommunernes forvaltning kan det variere fra kommune til kommune, om udgifterne til SFO i specialskoler medregnes i udgifterne til specialskolen, herunder også om den tilhørende forældrebetaling til SFO'en medregnes. Som følge heraf har VIVE i registreringskemaet eksplicit anført, at udgifter til SFO *ikke* skal medregnes her. Hvorvidt denne afgrænsning i praksis efterleves, kan være afhængig af, om kommunen selv har en specialskole (med tilhørende SFO), eller om kommunen køber en specialskoleplads (med tilhørende SFO), idet sidstnævnte kræver opmærksomhed på at splitte opkrævninger op i forhold til grupperinger i kontoplanen.

### **Forskel på udgiftsafgrænsning i egne specialtilbud versus købte tilbud**

Ifølge interviews og workshops med deltagerkommunerne er det væsentligt at være opmærksom på, at en opgørelse af udgifter til kommunens egne segregerede specialundervisningstilbud formentlig vil have flere udgifter inkluderet end en opgørelse af udgifter til køb af segregerede specialundervisningstilbud hos andre kommuner (eller i regionen). Det skyldes, at der ved køb af specialundervisningstilbud er klare regler for takstfastsættelsen i forhold til eksempelvis andelen af overhead-udgifter, der kan medregnes (ledelse, administration mv.), mens der for kommunens egne tilbud ikke nødvendigvis er samme fokus på at udskille overhead-udgifter.<sup>21</sup>

Derudover kan der også være forskel på, hvilke udgifter der er inkluderet i opgørelsen af kommunernes egne tilbud – afhængigt af, hvordan kommunerne konkret har valgt at organisere sig på området. I nogle af kommunerne har man således valgt at flytte budget (og opgaver) vedrørende bygningsdrift og -vedligehold fra specialskoler (og almene skoler) til et ejendomsservicecenter organiseret under teknik og miljø. I nogle kommuner vil disse

---

<sup>20</sup> EVA har i en undersøgelse foreslået at sondre mellem specialklasse og specialskole ud fra om der er *fælles skoleledelse*: "I undersøgelsen forstås specialklasser som særlige klasser eller klasserækker i tilknytning til almenskolen, hvori der ydes specialundervisning, og hvor eleverne modtager enten al deres undervisning eller dele af deres undervisning. Specialklassen kan være målrettet elever med generelle indlæringsvanskeligheder, elever med svære læsevanskeligheder eller elever med udviklingsforstyrrelser (fx ADHD) eller andre elevgrupper. I modsætning til undervisningen på en specialskole er specialklasserne organisatorisk placeret på en almindelig folkeskole med en fælles skoleledelse" (EVA 2013: 13-14).

<sup>21</sup> Der er i den autoriserede kontoplan oprettet en særskilt gruppering (gruppe 200) til netop ledelse og administration, men det er i praksis meget forskelligt, hvorvidt og hvordan denne gruppering benyttes i kommunernes konteringspraksis.

udgifter derfor ikke være en del af udgifterne, der medregnes under specialskoler, mens det i andre kommuner vil indgå i den samlede udgiftsopgørelse.

### **Snitflade til familieområdet (behandling efter serviceloven)**

I forhold til specialundervisning på specialskoler samt interne skoler på dagbehandlingshjem og anbringelsessteder så rummer tilbuddene i mange tilfælde både undervisning og behandling. I lovgivningen sondres der mellem undervisning efter folkeskoleloven på den ene side og behandling efter serviceloven på den anden. Vi har i registreringskemaet derfor lagt op til, at de udgifter, der er forbundet med *behandling* af et barn, som modtager undervisning i et af de ovennævnte tilbud, ikke skal medregnes i skemaet, idet disse udgifter skal finansieres af familieområdet.

I praksis er det imidlertid ikke nødvendigvis altid entydigt og ensartet, om og hvordan udgifterne deles op. Eftersom der tilbydes en faglig helhedsorienteret indsats, kan behandling og undervisning i praksis være tænkt ind i de samme aktiviteter og indsatser, hvorfor det kan være svært at adskille de to forhold. I de tilfælde, hvor en kommune køber en plads i en anden kommune, kræver det også en opmærksomhed på at få opdelt udgifterne i bogføringen, når der modtages en opkrævning, da denne ikke nødvendigvis er opdelt i de to udgiftstyper.

Foruden den faglige integration af behandlings- og undervisningsindsats kan selve organiseringen af indsatser på området også medvirke til, at der i registreringen af udgifter bliver nogle forskelle i, hvilke udgifter der er talt med, og at behandlingsindsatsen risikerer at indgå i specialskoleindsatsen. Det gælder eksempelvis i forhold til "familieskoler".

Familieskoler er typisk karakteriseret ved, at en elev sammen med sine forældre møder i familieskole to til tre dage om ugen i kortere perioder, hvor der i høj grad er fokus på at udvikle relationen mellem barn og forældre. Selvom et forløb i familieskole kan forbedre forudsætningerne for, at barnet trives og lærer nye fagligheder i skolen, så har familieskolen overvejende karakter af at være en behandlingsindsats, og vi har derfor valgt, at udgifterne hertil ikke skal opgøres i registreringskemaet.

Familieskoler er i mange kommuner drevet og finansieret af familieområdet, men i én af deltagerkommunerne har man organiseret sig således, at kommunens specialskole også udøver funktionen som familieskole. I den konkrete kommune er udgifterne til selve familieskolen imidlertid ikke blevet udskilt fra de samlede udgifter til specialskolen, fordi de organisatorisk hører sammen. Dermed er denne kommune – og andre kommuner, der måtte have samme praksis – mindre sammenlignelig, når det kommer til udgifter til specialundervisning på specialskoler.

### **Snitflade mellem segregerede tilbud og indsatser i almenområdet**

Som nævnt i kapitlets indledning er der i udformningen af registreringskemaet taget udgangspunkt i, *hvor* ressourcerne er placeret, frem for hvem der modtager indsatsen. Det betyder, at der kan være en mindre delmængde af de udgifter, der er registreret under fx specialskole eller specialklasse, som i praksis anvendes i en indsats i almenklassen.

Et eksempel herpå er, når en elev fra en specialskole skal tilbageføres til almenområdet. Her vil en kendt medarbejder fra elevens specialskole ofte følge med eleven over i almenområdet i en overgangsperiode, mens eleven vænnes til de nye omgivelser.

Et andet eksempel kan være, hvis en kommune vælger at trække personale fra specialskolen over i almenskolen til fx et co-teaching forløb. Ud fra interviews og workshops med de alt otte deltagerkommuner lader dette ikke til at være en udbredt praksis, om end de tilkendegiver, at man ønsker at arbejde mere i den retning. Det er imidlertid 55 % af skolecheferne, som i spørgeskemaundersøgelsen i delrapport 2 (Lindeberg et al., 2022a) angiver, at der er iværksat formaliserede samarbejder mellem almenskoler og specialskoler/specialklasser i kommunen. Vi har derfor i skemaet under kategorien 'co-teaching' gjort opmærksom på, at eventuelle specialpædagogiske kompetencer fra specialskoler ikke skal medregnes, da de forudsættes indeholdt i udgifterne til specialskoler/interne skoler.

Det fremgår desuden af VIVEs survey til skolelederne i de 11 kommuner fra delrapport 2 (Lindeberg et al., 2022a), at skoleledere fra skoler med både specialklasser og almene klasser benytter sig af en fleksibel tilrettelæggelse af opgaver, hvor personale fra specialklasserækken løser opgaver i almenområdet og/eller omvendt. Her kan der således også være forskydninger i resourceallokeringen mellem de forskellige indsatser, som ikke fremgår af registreringskemaet, hvilket har betydning for sammenligneligheden på tværs af de enkelte indsatskategorier.

### **Budgetterede versus afholdte udgifter**

I registreringskemaet er der lagt op til, at skoleforvaltninger og skoler skal opgøre de realiserede driftsudgifter, dvs. det faktiske forbrug frem for de disponerede udgifter, der fremgår af budgettet og kommunernes tildelingsmodeller. For skoler med specialklasser og almenklasser er de opgjorte udgifter til specialklasserækken dog i mange tilfælde de budgetterede udgifter, dvs. de midler, som skolen er blevet tildelt til at drive specialklasserækken. Forvaltningen vil som oftest kun kende de budgetterede (bevilgede) udgifter, men skolerne selv vil ofte også opgøre de budgetterede udgifter, selvom der i det realiserede forbrug kan ske forskydninger mellem special- og almenklasserne. Som tidligere nævnt vælger skoleledere på skoler med både almenklasser og specialklasser i nogle tilfælde at lade personalet på skolen løse opgaver på tværs af special- og almenklasserne – enten planlagt og begrundet i faglige fordele herved – eller mere ad hoc for at få den samlede drift af skolen til at gå op og løbende udnytte de samlede ressourcer mest optimalt. Det betyder i praksis, at de budgetterede udgifter ikke nødvendigvis svarer til det faktiske forbrug. I forhold til registreringskemaet er det imidlertid ikke et problem i forhold til det samlede resourceforbrug, hvis blot det sikres, at de samme udgifter ikke optræder flere gange. Vi præciserer derfor, at udgifter til resourcepersoner fra specialklasser ikke skal medregnes, hvis de fx medvirker til co-teaching i almenklasser. Udgifter bliver altså medregnet under specialklasser, hvor personalet er ansat. Det kan dog betyde, at der er en skævvridning i udgiftsforbruget mellem indsatstyper i forhold til de reelle udgifter, når vi ser på tværs af skoler og kommuner. Det kan derfor være værd at holde sig for øje, hvis man er en skole eller kommune, som i særlig stor grad gør brug heraf.

### Flere udgifter inkluderet end i ikke-segregerede tilbud

Det er desuden et opmærksomhedspunkt, at udgiftsafgrænsningen for de segregerede specialundervisningstilbud i udgangspunktet indeholder flere udgiftstyper end de ikke-segregerede indsatser. Som tidligere nævnt kan bygningsdrift således i varierende omfang indgå i udgifterne til segregerede tilbud, ligesom udgifter til kompetenceudvikling, ledelse og administration typisk også vil indgå, da det er forbundet med en stor administrativ byrde at udskille disse udgifter, samtidig med at det vil være vanskeligt at opgøre dem ensartet på tværs af kommuner. Udgifterne til de segregerede specialundervisningstilbud indeholder som tidligere nævnt desuden udgifter til 10. klasse-elever, hvilket ikke er tilfældet for de øvrige indsatser. Det betyder alt andet lige, at de segregerede specialundervisningstilbud vil fylde lidt mere udgiftsmæssigt i forhold til de ikke-segregerede tilbud, end de ellers ville have gjort, hvilket skal holdes in mente, når man fortolker på indsats- og udgiftsprofilerne.

## 4.2 Udgifter til heltidsundervisning i ungdomsskolen

Foruden specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser har vi i registreringsskemaet også valgt at gøre plads til at opgøre udgifter til heltidsundervisning i ungdomsskolen.<sup>22</sup> Begrundelsen herfor er, at disse tilbud kan være et alternativ til en inkluderende indsats i almenklassen til ældre elever, der på grund af eksempelvis personlige, sociale og/eller faglige problemer har vanskeligt ved at klare sig videre i uddannelsessystemet og har brug for et særligt undervisningstilbud (EVA, 2010: 17). I lighed med andre uddannelsesstilbud, hvor elever henvises til tilbud uden for folkeskolens almenklasser, foregår henvisningen til ungdomsskolens heltidsundervisning også typisk gennem PPR.<sup>23</sup>

Ifølge bekendtgørelsen om ungdomsskolens virksomhed skal heltidsundervisning på 8. og 9. klassetrin stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og der gælder de samme regler for prøveafleggelse som for elever i folkeskolen. Undervisningen er ikke bundet af folkeskolens regler om fx deling på klassetrin, fagrække, læseplaner, timeopdeling mv., og eleverne kan fritages fra prøveafleggelse, når særlige forhold gør sig gældende, fx omfattende personlige, sociale eller faglige vanskeligheder.

Heltidsundervisning i ungdomsskolen er dermed hverken et specialundervisningstilbud eller et alment skoletilbud, men placerer sig et sted ind imellem<sup>24</sup> og har derfor fået sin egen kategori i registreringsskemaet, jf. nedenfor.

---

<sup>22</sup> Ungdomsskolens heltidsundervisning blev indført i 1975 med det formål at give elever med behov for anden undervisning end folkeskolens mulighed for at opfylde deres undervisningspligt ved at deltage i ungdomsskolens undervisningstilbud (EVA, 2010: 17).

<sup>23</sup> Af EVAs spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af heltidsundervisningstilbud fremgår det, at 76 % af lederne svarer, at det i høj grad er PPR, som henviser eleverne til heltidsundervisningen (EVA, 2010: 30).

<sup>24</sup> Ertmann & Vinter-Andersen (2008).

**Figur 4.2** Heltidsundervisning i ungdomsskolen

Heltidsundervisning i ungdomsskolen
Heltidsundervisning i ungdomsskolen
<b>Subtotal: Heltidsundervisning i ungdomsskolen</b>

Kilde: Det i projektet udviklede registreringskema. Se Bilag 1 og Bilag 2 for det samlede registreringskema og noter til de enkelte udgiftskategorier for henholdsvis skoleforvaltning og skoler.

#### 4.2.1 Opmærksomhedspunkter

##### Variation i afgrænsningen af udgifterne

Som det var tilfældet for specialskoler, kan der også i forhold til heltidsundervisningen i ungdomsskolerne være forskel på, hvilke udgifter der er inkluderet i opgørelsen af udgifter afhængigt af, hvordan kommunerne konkret har valgt at organisere sig på området. Som nævnt har nogle kommuner valgt at flytte budget (og opgaver) vedrørende bygningsdrift og -vedligehold fra kommunens institutioner, herunder ungdomsskolen, til et ejendomsservicecenter organiseret under teknik og miljø. I de kommuner vil disse udgifter derfor ikke være en del af udgifterne, der medregnes under ungdomsskolen, mens det i andre kommuner vil indgå i den samlede udgiftsopgørelse. Derudover kan der være forskel på, hvilket snit den enkelte kommune har lagt i fordelingen af udgifter mellem ungdomsskolens heltidsundervisning og den øvrige ungdomsskolevirksomhed. Der er i den autoriserede kontoplan oprettet en særskilt funktion til ungdomsskolen, men denne er ikke opdelt i udgifter til henholdsvis heltidsundervisning og øvrig ungdomsskolevirksomhed. I projektets deltagerkommuner har kommunerne i kommunens egen kontoplan foretaget en sådan opdeling, men der kan sagtens være kommuner uden for projektet, hvor det ikke er tilfældet, og hvor en sådan opgørelse derfor vil være mere vanskelig. Det forhold, at der er tale om lokale opdelinger, betyder også, at der ikke nødvendigvis er fælles principper for, hvordan udgifterne er placeret, hvilket kan give mindre usikkerhed i sammenligneligheden mellem kommuner.

##### Flere udgifter inkluderet end i ikke-segregerede tilbud

Det er desuden et opmærksomhedspunkt, at udgiftsafgrænsningen for heltidsundervisning i ungdomsskolen i udgangspunktet indeholder flere udgiftstyper end de ikke-segregerede indsatser. Som tidligere nævnt kan bygningsdrift således indgå i varierende omfang i udgifterne til heltidsundervisning i ungdomsskolen, ligesom udgifter til kompetenceudvikling, ledelse og administration typisk også vil indgå, da det er forbundet med en stor administrativ byrde at udskille disse udgifter, samtidig med at det vil være vanskeligt at gøre ensartet på tværs af kommuner. Udgifterne til heltidsundervisning i ungdomsskolen indeholder som tidligere nævnt desuden udgifter til 10. klasse-elever, hvilket ikke er tilfældet for de øvrige indsatser. Det betyder alt andet lige, at heltidsundervisning i ungdomsskolen vil fylde lidt mere udgiftsmæssigt i forhold til de ikke-segregerede tilbud, end de ellers ville have gjort, hvis udgifter til specialundervisning (og inklusionsunderstøttende indsatser) i almenklasser for elever i 10. klasse også var inkluderet i opgørelsen, hvilket skal holdes in mente, når man fortolker på indsats- og udgiftsprofilerne. Omfanget af specialundervisning i almenklasser for 10. klasse-elever er dog begrænset.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Det fremgår af data fra uddannelsesstatistik.dk, at det for skoleåret 2020/2021 var 83 elever på 10. klassestrin i kommunale folkeskoler, der modtog specialundervisning i normalklasser ud af i alt 3.224 elever, svarende til 2,6 %.



## Erhvervsklasser

Flere kommuner har ud over heltidsundervisning i ungdomsskolen også etableret såkaldte erhvervsklasser<sup>26</sup>. En erhvervsklasse er et tilbud for elever på 8.-10. klassetrin, som er skoletrætte og/eller ikke fungerer i rammerne for den almindelige undervisning. Erhvervsklasserne kan variere i både indhold, varighed og sammensætning, men indebærer ofte nogle dages praktik om ugen hos en virksomhed. Organisatorisk kan erhvervsklasserne både være placeret på ungdomsskolen, på en folkeskole, på et 10. klasse-center eller som en del af et campus, dvs. sammen med erhvervsuddannelsesinstitutioner.

I projektets workshops kom det frem, at det for nogle kommuner er naturligt at tænke erhvervsklasserne sammen med heltidsundervisningen i ungdomsskolen. Det gælder de kommuner, hvor erhvervsklasserne er placeret hos ungdomsskolen, enten sideordnet med eller som en del af heltidsundervisningen. I andre kommuner er erhvervsklasserne imidlertid organiseret i et samarbejde med erhvervsuddannelser og har mere karakter af et brobygningsforløb med involvering af UU og/eller beskæftigelsesområdet, hvilket for det første vanskeliggør en opgørelse af udgifterne for skoleforvaltningen og for det andet betyder, at det vil være meget forskellige udgifter, der ville blive opgjort fra kommune til kommune, ligesom det konkrete tilbud er meget forskelligt på tværs af kommunerne. Endelig vil det ikke være forbundet med udgifter for skoler og kommuner i de perioder af undervisningstilbuddet, hvor eleverne er i praktik i virksomheder. For at lave en klar afgrænsning er erhvervsklasser derfor ikke inkluderet i referencerammen. Det er imidlertid væsentligt at være opmærksom på, at nogle kommuner måske inkluderer udgifterne hertil i deres opgørelser, såfremt det i kommunen opfattes som en del af kommunens heltidsundervisning i ungdomsskolen.

### 4.3 Udgifter til særlige hold for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale

Dette og de følgende afsnit omhandler typer af undervisningstilbud i regi af almenkolen og almenklasserne frem for typer af undervisningstilbud uden for almenkolen og almenklasserne.

De seneste år har mange kommuner og skoler haft fokus på at udvikle såkaldte mellemformtilbud, der kombinerer den almene undervisning og specialundervisning (KL, 2020; STUK, 2021; Lindeberg et al., 2022b, Aarhus Kommune, 2020). Det sker for at skabe bedre muligheder for på samme tid at tilgodese elevers behov for støtte og fastholde deres tilknytning til almenkolen.

Der kan sondres mellem to overordnede måder at organisere mellemformer på:

- Ved at en elevs samlede undervisningstilbud er tilrettelagt sådan, at eleven modtager undervisning i både en almenklasse og en særlig gruppedannelse/holddannelse, specialklasse eller specialskole.

---

<sup>26</sup> Jf. § 33 i Folkeskoleloven.

- Ved at almenundervisningen tilpasses, fx gennem reduceret klassestørrelse, og at pædagogik og didaktik tilpasses med henblik på at imødekomme særlige undervisningsmæssige behov inden for almenklassens ramme, samt at der tilføres ekstra midler til dette arbejde (Lindeberg et al., 2022a; Tegtmeyer et al., 2022).

Udviklingen har bl.a. resulteret i, at mange almene skoler har et mellemformstilbud, hvor man samler elever på tværs af klasser og klassetrin med behov for særlige rammer omkring undervisningen i særlige hold/grupper, som typisk har deres eget lokale, og hvor undervisningen indeholder specialpædagogiske elementer. Denne organisering muliggør, at eleverne samtidig kan bevare tilknytningen til almenklassen, hvor de også modtager undervisning et antal timer om ugen. Organiseringen er fleksibel, da antallet af timer i den særlige gruppe kan skrues op eller ned alt efter elevens behov og udvikling. Disse former beskrives i nærmere detaljer i en række casestudier af mellemformer (Tegtmeyer et al., 2022).

Vi har, jf. Figur 4.3, oprettet en særskilt kategori til disse typer af tilbud i registreringskemaet. I interviews og workshops med skoler og kommuner kom det til udtryk, at denne type tilbud ses som en måde at foregribe og eventuelt forebygge, at elever skal visiteres til segregerede specialundervisningstilbud ved i stedet at søge at imødekomme elevernes behov for støtte inden for almenskolens rammer. Det er derfor interessant for kommuner og skoler at kunne sammenligne deres ressourceforbrug på denne type indsats, ligesom det også er interessant at kunne sammenholde udgifterne hertil med udgifterne forbundet med segregerede tilbud.

**Figur 4.3** Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale

**Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale**

**Særlige hold/grupper** for elever med særlige undervisningsbehov, hvor eleverne periodevis og i varierende omfang modtager undervisning på tværs af klasser og klassetrin. Det særlige hold har typisk sit eget lokale. Undervisningen på det særlige hold inddrager specialpædagogiske elementer og sker i kombination med undervisning i almenklassen (elevens stamklasse).

Vi er her interesseret i udgifterne til personaleresourcer til de(t) særlige hold (ikke udgifterne til den undervisning, som eleverne modtager i almenklassen).

Kilde: Det i projektet udviklede registreringskema. Se Bilag 1 og Bilag 2 for det samlede registreringskema og noter til de enkelte udgiftskategorier for henholdsvis skoleforvaltning og skoler.

Den præcise udformning af et sådant tilbud vil variere på tværs af skoler i forhold til bemanding, lokaleindretning, antal elever mv., ligesom tilbuddet kan have forskellige lokale navne som eksempelvis 'mellemløbet' eller 'mini-klassen', men tilbuddene er karakteriseret ved de ovenfor nævnte fællestræk.

Afprøvningen af registreringskemaet viser, at der kan være forskellige tolkninger af afgrænsningen af sådanne særlige hold. Nogle skoler har eksempelvis medregnet ressourceforbruget til de af deres læsebånd, hvor børnene har særlige behov, og der indgår særligt kvalificerede fagpersoner, mens de øvrige læsebånd er medregnet under kategorien for "faglige løft" i den sidste del af skemaet (se afsnit 4.5).

For at reducere tolkningsrummet er det i noterne i det endelige registreringskema præciseret, at hold/grupper til specifikke faglige indsatser (læseløft, matematikløft mv.) ikke

skal registreres som en udgift til "Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale".

#### 4.3.1 Opmærksomhedspunkter

##### **Snitflader til andre indsatser på skolen og løbende justeringer**

På den enkelte skole vil det ofte være nogle faste pædagogiske personaleressourcer, der bemandet det særlige hold. Disse personaleressourcer vil formentlig også varetage andre opgaver på skolen, hvoraf nogle kan være placeret i de andre kategorier i skemaet, og i en løbende fleksibel udnyttelse af personaleressourcer vil det formentlig variere hen over skoleåret, i hvilket omfang personaleressourcerne anvendes til det særlige tilbud og til andre opgaver på skolen – både grundet en daglig prioritering af driftsmæssige udfordringer, men også grundet fx en udvikling hos eleverne på det særlige hold, som betyder, at det er nødvendigt at op- eller nedjustere bemanningen. I registreringen af udgifter er det derfor vanskeligt at lave en præcis opgørelse, idet der løbende vil være justeringer, ligesom der kan derfor være mindre forskydninger i resourceallokeringen mellem de forskellige indsatser, som ikke fremgår af registreringskemaet. Nogle skoler kan også i tilknytning til de(t) særlige hold have et 'standby-tilbud', hvor elever med akut behov for at kunne trække sig eller 'køle ned' kortvarigt kan gå hen (nogle steder kaldet 'oasen' eller 'pusterummet'. Disse tilbud adskiller sig fra det særlige hold ved, at der ikke er undervisning, men at det er pauserum. Det kan være vanskeligt at adskille resourceforbruget for det særlige hold fra resourceforbruget til standby-tilbuddet – og de registrerede udgifter til særlige hold vil i praksis også kunne omfatte en mindre udgift knyttet til elever med akut behov for at kunne trække sig/køle ned.

##### **Udgifter, der ikke er inkluderet**

Det er et opmærksomhedspunkt, at der i udgifterne til det særlige hold alene medregnes personaleressourcer, hvorfor udgifter til fx lokaleindretning (afskærmning og lignende) eller hjælpemidler som fx høreværn, særlige borde og stoler mv. ikke indgår i udgifterne. Udgifter til hjælpemidler afregnes således i en særskilt kategori (se afsnit 4.5). Det betyder alt andet lige, at de særlige hold vil fylde lidt mindre udgiftsmæssigt i forhold til de segregerede tilbud, end de ellers ville have gjort, hvilket skal holdes in mente, når man fortolker på indsats- og udgiftsprofilerne.

## 4.4 Udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser

Den næste hovedkategori i skemaet er udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser. Under denne hovedkategori har vi defineret fire underkategorier af indsatser, hvor almenklasser tilføres ekstra ressourcer – eventuelt med specialpædagogiske kompetencer – med henblik på at understøtte elever med behov for støtte og et inkluderende læringsmiljø. De fire indsatser fremgår af figuren nedenfor:

**Figur 4.4** Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser

Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser
Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, hvor der til almenklasser tilføres ekstra ressourcer – eventuelt med specialpædagogiske kompetencer – med henblik på at understøtte elever med behov for støtte og et inkluderende læringsmiljø. Vi er her alene interesseret i udgifter til de <u>ekstra</u> personaleressourcer.
'Nest'-lignende konstruktion, hvor en lav klassekvotient <u>og</u> ekstra personaleressourcer med særlige specialpædagogiske kompetencer prioriteres på grund af, at klassen har en gruppe af elever med særlige behov.
Co-teaching-lignende undervisning med deltagelse af ressourcepersoner med særlige specialpædagogiske kompetencer i undervisningen.
Flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n). Herunder både støtte til elever visiteret til mindst 9 ugentlige timer, indsatser til elever med behov for støtte under 9 ugentlige timer og de ekstra ressourcer, der indgår i en generel prioritering, uanset om klassen har elever med særlige behov (fx pædagoger i indskolingen).
AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter, der udfører elevrettede aktiviteter i almenklassen, som <i>ikke</i> er medregnet i en af kategorierne ovenfor.

Kilde: Det i projektet udviklede registreringskema. Se Bilag 1 og Bilag 2 for det samlede registreringskema og noter til de enkelte udgiftskategorier for henholdsvis skoleforvaltning og skoler.

For alle fire typer af indsatser er der tale om, at der i almenklassen tilføres ekstra personaleressourcer til undervisningen i almenklasser – modsat det særlige hold, hvor ressourcerne er placeret i et tilbud uden for almenklassen. For de to øverste indsatstyper – 'nest-lignende' og 'co-teaching'-lignende undervisning – gælder, at de her betragtes som mellemformstilbud (jf. afsnit 4.3), idet der lægges vægt på, at de ekstra personaleressourcer skal have specialpædagogiske kompetencer<sup>27</sup>, således at der er et samspil mellem almen kompetencer og specialkompetencer<sup>28</sup>.

Det samme krav er ikke gældende for den efterfølgende kategori – flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n), idet denne kategori også inkluderer ekstra ressourcer som fx SFO-pædagoger i indskolingen.

I udformningen af registreringskemaet var der i første version lagt op til alene at medtage ekstra ressourcer til almenklasser, når de ekstra ressourcer var tildelt med henblik på at understøtte elever med særlige behov. I forhold til kategorien 'Flervoksenordninger og holddeling' var det således præciseret, at der alene skulle medregnes udgifter hertil, hvis indsatsen var prioriteret på grund af klassens elevsammensætning (fx en gruppe af elever med særlige behov), mens udgifter til en mere generel prioritering af flervoksenordninger/holddeling ikke skulle medregnes.

Afprøvningen af registreringskemaet i workshops med kommuner og skoler i første runde viste imidlertid, at denne sondring ikke var meningsfyldt for dem, idet skolerne i deres tænkning omkring inklusion lægger vægt på at tænke i inkluderende læringsmiljøer for alle børn frem for at tænke inklusion af specifikke børn. Det oprindelige fokus på elever med særlige behov stred således imod skolernes pædagogiske tænkning omkring

<sup>27</sup> Som det også bemærkes i andre delrapporter, er "medarbejdere med specialpædagogiske kompetencer" ikke en fast og veldefineret størrelse. Der vil dog typisk være tale om medarbejdere med tidligere arbejds erfaringer fra specialskoler og/eller specialklasser, samt/eller som har gennemført forskellige kompetenceudviklings- eller videreuddannelsesforløb, fx diplommoduler, inden for specialpædagogik.

<sup>28</sup> Begrebet co-teaching anvendes relativt bredt i litteraturen (Lindeberg et al., 2022b), men er i registreringskemaet defineret som en indsats ud fra en forståelse af co-teaching som en mellemform mellem almen- og specialundervisning.

inkluderende læringsmiljøer, og skemaet blev derfor tilpasset, således at kategorien 'flervoksenordninger og holddeling' i den nuværende version inkluderer alle tilfælde af flervoksenordning og holddeling uanset elevsammensætningen i klassen.

I en tidligere version af registreringskemaet var de ovenfor nævnte indsatser placeret under overskriften '*kollektive indsatser*', og der var derudover en kategori med '*individuel støtte til enkelt-elever i almenklasser visiteret til støtte i mindst 9 ugentlige timer*'. Selvom enkelte af deltagerkommunerne i workshops gav udtryk for, at den individuelle visiterede støtte skulle have sin egen kategori, var der imidlertid et flertal af kommuner og skoler, som gav udtryk for, at denne opdeling ikke var meningsfuld og operationel i praksis. Der var således flere eksempler på, at skoler, som havde samme praksis, havde valgt at placere udgiften forskellige steder i skemaet, fordi der var tale om en tildeling af støtte til en eller flere enkelt-elever, som i praksis betød ekstra ressourcer til flervoksenordninger i elevens/elevernes klasse – og dermed kunne det i skolernes optik placeres begge steder.

I den endelige version af skemaet er der derfor lavet én samlet kategori til de ekstra ressourcer, der tildeles en klasse, hvor både den individuelt visiterede støtte og de øvrige ressourcer til flervoksenordninger i klasserne skal registreres samlet. Valget om at lave én samlet kategori tilgodeser hensynet til at kunne benytte ét skema på tværs af alle kommuner. Der er dog nogle kommuner med centrale finansieringsmodeller, som udtrykker, at det i deres optik ville være interessant med en særskilt opgørelse af udgifterne til elever visiteret til 9+ timer. Disse kommuner har også en klar opgørelse af disse udgifter, i hvert fald for så vidt angår de bevilgede/budgettede ressourcer. Såfremt disse kommuner ønsker at anvende registreringskemaet til egne analyser, kan det derfor være en mulighed for disse kommuner at tilføje en sådan kategori i deres anvendelse af registreringskemaet.

#### 4.4.1 Opmærksomhedspunkter

##### **Lave klassekvotienter**

Det er et væsentligt opmærksomhedspunkt, at nogle skoler vælger at bruge de ekstra ressourcer, der kunne være anvendt på flervoksenordninger, til i stedet at oprette eksempelvis tre mindre klasser frem for to store klasser på en årgang. En sådan prioritering af ressourcerne vil ikke fremgå af de udgifter, som opgøres i registreringskemaet. Selvom der også her er tale om en prioritering af forholdet mellem antal børn og antal voksne, så vil det altså ikke fremgå, når prioriteringen resulterer i lave klassekvotienter – og dermed færre børn pr. voksen – frem for flervoksenordninger – med flere voksne pr. elev.

Ligeledes vil det heller ikke fremgå, hvilke ekstra udgifter det indebærer at have lave klassekvotienter – set i forhold til gennemsnitlige eller maksimale klassekvotienter – uanset at de lave klassekvotienter kan have betydning for muligheden for at sikre et inkluderende læringsmiljø. Dette gælder, uanset om de lave klassekvotienter er udslag af faldende børnetal eller en skolepolitik, hvor det politisk er prioriteret at have små skoler og lave klassekvotienter med forventning om, at der vil kunne inkluderes flere elever.

Endelig er der også eksempler på, at skoler vælger at lave en 'skæv' fordeling af klasser, så fordelingen af elever fx er 14, 26 og 26 frem for 22 elever i hver klasse. Et sådant tiltag har til formål at sikre, at klassen med den lave klassekvotient har bedre mulighed

for at understøtte et inkluderende læringsmiljø for børn med særligt behov for støtte. Et sådant tiltag er imidlertid udgiftsneutralt, medmindre der samtidig tilføres ekstra ressourcer (som det eksempelvis er tilfældet i 'nest'-klasser).

I eventuelle lokale drøftelser på tværs af kommuner og skoler vil det være relevant at drøfte, i hvilken grad lave klassekvotienter spiller ind på det udgiftsbillede, der tegner sig for de enkelte kommuner og skoler.

### **Snitflade mellem PPR og skolens ressourcepersoner**

Som nævnt i afsnit 2.2 dækker referencerammen som udgangspunkt ikke udgifter til tilgrænsende indsatser på familieområdet som fx behandling eller familieindsatser for udsatte børn og unge, ligesom udgifter til indsatser, der alene er rettet mod de *fagprofessionelle* omkring eleven, som udgangspunkt heller ikke skal indgå. Det er fx udgifter til supervision, efteruddannelse, kompetenceudvikling mv.

Der er således en række arbejdsopgaver varetaget af PPR-medarbejdere, som ikke indgår i de udgifter, referencerammen omfatter. Det er derfor et væsentligt opmærksomhedspunkt (som det også fremgår af afsnit 3.4), at der kan være stor forskel på, hvilke opgaver der varetages af PPR-medarbejdere fra forvaltningen, og hvilke opgaver der varetages af lokale ressourcepersoner på skolen (AKT-medarbejdere, inklusionsvejledere, trivselsmedarbejdere, fraværskonsulenter m.fl.) – både når vi kigger på tværs af kommuner, og når vi kigger på tværs af skoler inden for den samme kommune.

Hvor det i nogle kommuner i høj grad vil være PPR, der varetager opgaver som fx kompetenceudvikling, supervision og sparring med lærere og pædagoger i klasseteamet eller lettere behandling, så vil det i andre kommuner i højere grad være en opgave, der varetages af lokale ressourcepersoner på skolen med specialpædagogisk viden. Det er derfor i registreringsskemaet og i vejledningen hertil beskrevet, at udgifter til de lokale ressourcepersoner kun skal medregnes, når der er tale om elevrettede aktiviteter i undervisningen. Ikke desto mindre så viser afprøvningen af skemaet i deltagerkommunerne, at der i praksis er en væsentlig risiko for, at skolerne i udfyldelsen af skemaet medregner hele lønudgiften til deres ressourcepersoner, hvilket i givet fald betyder, at kommuner og skoler, der i højere grad anvender lokale ressourcepersoner frem for PPR til indsatser rettet mod de fagprofessionelle, vil inkludere flere udgifter end tilsigtet, og det vil give en forskel mellem kommuner og skoler, når vi kigger på tværs.

I eventuelle lokale drøftelser med udgangspunkt i referencerammen er det således relevant at være opmærksom på en opgørelse af de udgifter og opgaver, der udføres af PPR og andre aktører fra familieområdet og se på, hvordan opgaver er organiseret fra skole til skole og fra kommune til kommune.

### **Forskydninger mellem indsatstyper inden for hovedkategorien**

I workshops og interviews med deltagerkommunerne er det tydeligt, at det for en del kommuner ikke er entydigt, hvornår en konkret indsats skal placeres i fx co-teaching-lignende undervisning eller 'fler-voksen-ordninger'. Selvom registreringsskemaet definerer, at co-teaching indebærer, at de ekstra ressourcer, der tilføres klassen, er specialpædagogiske ressourcer, så vil der være forskel fra kommune til kommune i forhold til,

hvordan 'co-teaching-lignende undervisning' fortolkes, og om en konkret indsats place- res dér eller under flervoksenordninger. Det er således et væsentligt opmærksomheds- punkt, at der kan være forskydninger i underkategorierne for 'specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklassen' fra skole til skole og kommune til kommune, som i højere grad skyldes forskelle i fortolkning eller terminologi, end det skyl- des forskelle i ressourceallokering. Det kan derfor være mest værdifuldt at se på res- sourceforbruget i hovedkategorien samlet set. I lyset af udviklingen hen imod en større brug af mellemformer, kan det for nogle kommuner endvidere være interessant at se på fordelingen inden for underkategorierne – og så efterfølgende validere skolernes regi- strering af udgifterne, så der fx kan følges en udvikling over tid.

### Udgifter der ikke er inkluderet

Det er et opmærksomhedspunkt, at der i udgifterne til det særlige hold alene medregnes personaleressourcer, hvorfor udgifter til fx lokaleindretning (afskærmning og lignende) eller hjælpemidler som fx høreværn, særlige borde og stoler mv. ikke indgår i udgifterne. Udgifter til hjælpemidler afregnes således i en særskilt kategori (se afsnit 4.5). Det be- tyder alt andet lige, at de særlige hold vil fylde lidt mindre udgiftsmæssigt i forhold til de segregerede tilbud, end de ellers ville have gjort, hvilket skal holdes in mente, når man fortolker på indsats- og udgiftsprofilerne.

## 4.5 Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser

I den sidste hovedkategori i skemaet er der samlet en række resterende indsatser under overskriften 'Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte', jf. figuren nedenfor.

**Figur 4.5** Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte

Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte
<b>Faglige løft</b> i form af kortere og tidsafgrænsede forløb til elever med specifikke faglige vanskeligheder eller skoletræthed, fx forløb for ordblinde, læsekurser/læseløft, læringscamps, turboforløb mv.
Personaleressourcer til enkeltelever med <b>særlige fysiske behov</b> (fx hjælp til medicinbehandling, smø- ring, overvågning af epilepsi m.m.)
Personaleressourcer til undervisning i <b>familieklasser</b> finansieret af skoleområdet
Udgifter til <b>hjælpemidler</b> vedrørende specialundervisnings- og inklusionsindsatser (særligt undervis- ningsmateriale, it-rygsække, stole til motorisk uro, afskærmning, høreværn etc.)

Kilde: Det i projektet udviklede registrerings-skema. Se Bilag 1 og Bilag 2 for det samlede registrerings-skema og noter til de enkelte udgiftskategorier for henholdsvis skoleforvaltning og skoler.

Underkategorien faglige løft har udviklet sig fra i første version af skemaet primært at fokusere på ordblindhed til også at inkludere faglige løft i andre fag, da det i workshops og interviews blev tydeligt, at skolerne har en række forskellige faglige løft lokalt på sko- lerne. Derudover er der også flere eksempler på indsatser på kommunalt niveau, som skolerne kan henvise elever til, som fx læringscamps og turboforløb, hvorfor disse ek- sempler er beskrevet i registrerings-skemaet.

I den første runde af workshops var der desuden skoler, der gjorde opmærksom på, at der var udgifter forbundet med at hjælpe elever med forskellige sygdomme, som fx krævede hjælp til medicinbehandling m.m. Relevansen af at etablere denne kategori blev bekræftet i anden runde af workshops, for selvom der samlet set er tale om relativt begrænsede ressourcer, så kan det fylde relativt meget på nogle skoler.

Endelig er der en kategori, der som den eneste kategori for indsatser i almenskolen har fokus på udgifter, der ikke relaterer sig til personaleressourcer, nemlig udgifter til diverse hjælpemidler til elever med særlige behov.

#### 4.5.1 Opmærksomhedspunkter

##### **Faglige løft kan organiseres forskelligt**

I forhold til faglige løft er der eksempler på, at nogle kommuner vælger at prioritere deres faglige vejlederes tid, sådan at de indgår som ekstra voksne i den almindelige undervisning i almenklasserne, og udgifterne dermed placeres i den forrige hovedkategori. Hvis en skole ikke har angivet ressourcer til faglige løft, er det således ikke ensbetydende med, at der ikke er særlige faglige indsatser; de er blot rettet mod hele klasser frem for mod en særlig gruppe af elever i form af læseværksteder m.m.

##### **Hjælpemidler**

Det er væsentligt at være opmærksom på, at udgifterne til anskaffelse af hjælpemidler typisk vil være ujævnt fordelt mellem årene. Hvis der et givent år er indkøbt eksempelvis et større parti særlige møbler, så vil udgifterne i det pågældende år være høje, mens der de efterfølgende år ikke vil være udgifter. Hvis man ser på udgifter til hjælpemidler samlet for alle kommuner, er denne problematik mindre væsentlig, men det er vigtigt at have for øje, hvis man ser på skolerne enkeltvis. Selvom det typisk er mindre udgifter, der vil være anvendt her, kan det – særligt for mindre skoler – være relativt store beløb i enkelte år.



## 5 Indsats- og udgiftsprofiler

Vi præsenterer i dette kapitel en række figurer med indsats- og udgiftsprofiler baseret på de data, som fire kommuner og deres skoler har indberettet til VIVE i projektets anden fase (jf. afsnit 2.3.2).

Figurerne tjener det formål at illustrere, hvordan data fra registreringskemaerne kan bruges som en ramme for at sammenligne den måde, ressourcerne anvendes på, på tværs af kommuner og skoler. Formålet med profilerne er ikke at sammenligne, hvor *meget* der bruges, men hvordan de ressourcer, der bruges, procentuelt *fordeler* sig på forskellige typer af indsatser. Alle fordelinger summerer derfor til 100 %, uafhængigt af hvor store de bagvedliggende udgifter er. Figurerne tegner dermed et billede af, hvordan de lokale ressourcer til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser ser ud til at være prioriteret på forskellige typer af indsatser.<sup>29</sup>

Ved sammenligning på tværs kommuner og skoler skal man – ud over de bagvedliggende forskelle i, hvor mange ressourcer der samlet set bruges – være opmærksom på, at der på tværs af kommuner og skoler er væsentlige forskelle i elevsammensætningen og dermed i behovene for forskellige typer specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. På samme vis er profilerne påvirket af de enkelte kommuners rammevilkår i form af ressourcegrundlag, geografisk struktur og demografisk udvikling.

Det bemærkes desuden, at de pågældende skoleforvaltninger og skoler har udfyldt version 2 af registreringskemaet. Da registreringskemaet i udviklingsprocessen er blevet justeret på grundlag af de afholdte workshops med de fire kommuner og deres skoler, svarer det skema, de har udfyldt, derfor ikke præcist til den endelige udgave af registreringskemaet i Bilag 1 og Bilag 2. Betegnelserne for udgiftskategorierne i figurerne afviger således også lidt fra betegnelserne i det endelige skema. I noterne under figurerne er det oplyst, hvilke specifikke formuleringer af udgiftskategorierne, som besvarelsene er baseret på. Udgiftsprofilerne er baseret på de indberettede data fra de fire kommuner og deres skoler med forbehold for eventuelle forståelsesforskelle og skævheder i de indberettede data samt de i kapitel 4 beskrevne opmærksomhedspunkter.

Nedenfor vises først eksempler på sammenligninger af profiler på tværs af de fire kommuner og dernæst eksempler på sammenligninger mellem udvalgte skoler inden for en af de fire kommuner. Af hensyn til kommunernes og skolernes anonymitet benævnes kommunerne blot som kommune A, B, C og D (jf. udvælgelseskriterierne i Tabel 2.1), ligesom skolerne i afsnittet med sammenligning på tværs af skoler benævnes skole A, B, C etc.

---

<sup>29</sup> For at sikre en ensartet fortolkning af, hvor udgifter skal registreres i registreringskemaet, har det dog været nødvendigt at lave en sondring mellem centralt og decentralt finansierede midler, som baserer sig på, hvor udgiften er *afholdt*, dvs. fx hvor en personaleressource aflønnes – i forvaltningen eller på skolen. Det betyder i praksis, at en indsats godt kan være prioriteret centralt fra, men hvis prioriteringen har medført at der centralt fra tildeles ekstra midler til en eller flere skoler, som herefter ansætter og aflønner en ekstra personaleressource til den pågældende indsats, så vil udgiften i udgiftsprofilen optræde som en decentral udgift (uanset at det er en central prioritering).

Ved tolkning af udgiftsprofiler omfattende udgifter til både segregerede og ikke-segregerede tilbud skal man være opmærksom på, at udgifterne til segregerede tilbud er udgifter til de elever, som kommunen/skolen *betaler* for, mens udgifter til ikke-segregerede tilbud er udgifter til elever, *som går på kommunens skoler/på skolen*. For kommuner og skoler, hvor mange elever bevæger sig på tværs af kommunegrænsen/skoledistriktsgrænsen, vil dette kunne betyde, at beregningsgrundlaget i de to dele af udgiftsopgørelsen ikke er helt identisk. Der er dog ikke grund til at antage, at udgiftsfordelingen for de ikke-segregerede tilbud er væsensforskellig for kommunens/skolens egne elever og de elever, som kommer udefra i et omfang, hvor det vil blive afspejlet i udgiftsprofilen – uagtet at der ikke er samme incitament til sparsommelighed i opgaveløsningen, når denne betales af en anden kommune.

Udgiftsprofilerne dækker udgifter i regnskab 2020. Det skal i den forbindelse understreges, at 2020 er et atypisk år på grund af covid-19 – bl.a. fordi undervisningen har været digital i kortere eller længere perioder afhængigt af klassetrin, og fordi der har været restriktioner på mulighederne for fx holddeling på tværs af klasser.

## 5.1 Sammenligning på tværs af kommuner

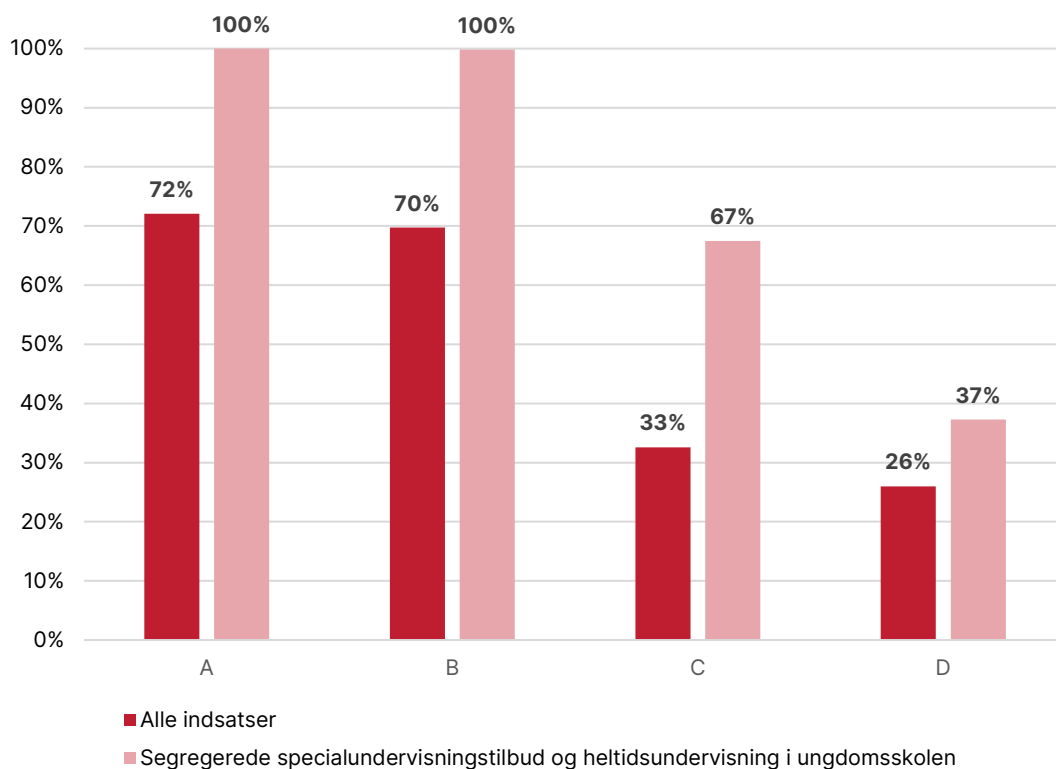
Figur 5.1 præsenterer en overordnet *finansieringsprofil* for de fire kommuner. Med finansieringsprofil forstås, hvorvidt udgifterne til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser afholdes centralt eller decentralt, dvs. på skoleforvaltningens eller skolens budget. Figuren viser for det første, hvor stor andel af udgifterne til segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen<sup>30</sup>, som er centralt finansieret. Figuren viser for det andet, hvor stor andel af de samlede indberettede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, som er centralt finansieret – dvs. omfattende både de segregerede og de ikke-segregerede indsatser.

Kommune A og B har en central finansieringsmodel, mens kommune C og D har en mere decentral finansieringsmodel, hvor skolerne i højere grad medfinansierer specialundervisningen i segregerede tilbud. Dette afspejler, at kommune A og B på baggrund af forhåndsviden om finansieringsmodellen for specialundervisningstilbud er *udvalgt*, fordi de har en central finansieringsmodel, mens kommune C og D er udvalgt, fordi deres finansieringsmodel for specialundervisningstilbud er decentral (jf. udvælgelseskriterierne i Tabel 2.1).

---

<sup>30</sup> Segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen omtales af hensyn til læsevenligheden i den videre tekst under ét som "de segregerede tilbud".

**Figur 5.1** Finansieringsprofil for fire udvalgte kommuner. Andel centralt finansierede udgifter, 2020 (procent)



Anm.: Alle oplysninger om centralt finansierede udgifter er baseret på skoleforvaltningernes indberetninger. Oplysninger om decentralt finansierede udgifter til segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen er også baseret på skoleforvaltningernes indberetninger, mens oplysninger om decentralt finansierede udgifter til ikke-segregerede tilbud er baseret på skolernes indberetninger.

Kilde: VIVEs bearbejdning af registreringskemaer udfyldt af skoleforvaltninger og hver folkeskole i fire kommuner.

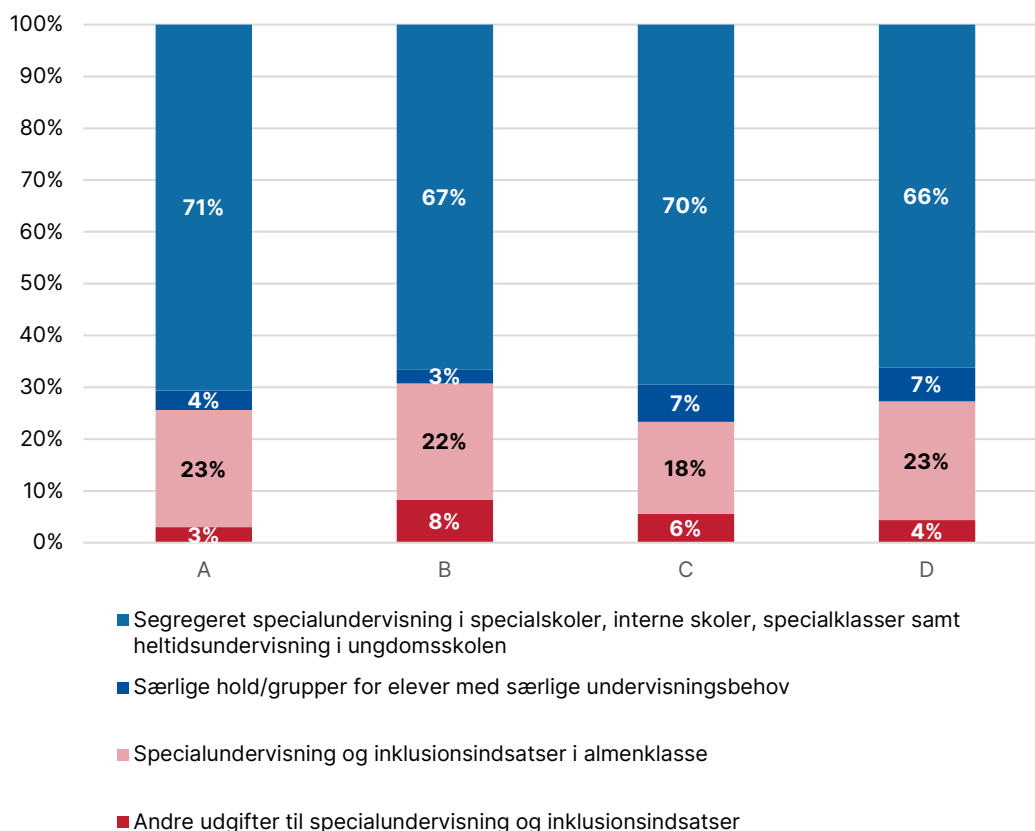
Figur 5.1 nuancerer imidlertid vores forhåndsviden om finansieringsmodellerne på to måder. For det første, at der er 100 % central finansiering af udgifterne til segregerede tilbud i både kommune A og B, mens omkring 70 % af de samlede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i segregerede og ikke-segregerede tilbud er centralt finansieret. For det andet fremgår det af figuren, at der er væsentlig forskel på decentraliseringsgraden i kommune C og D, ikke mindst hvad angår de segregerede tilbud. Hvor to tredjedele af de segregerede udgifter er centralt finansierede i kommune C, er den tilsvarende andel 37 % i kommune D<sup>31</sup>.

I Figur 5.2 sonderer vi ikke mellem, om udgifterne er centralt eller decentralt finansierede. Her ser vi på, hvordan de samlede udgifter – centralt såvel som decentralt finansieret – til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser fordeler sig på fire overordnede kategorier af indsatser:

<sup>31</sup> De samlede indberettede udgifter for de fire kommuner er 472 mio. kr., svarende til en udgift pr. folkeskoleelev på 23.600 kr. De 472 mio. kr. fordeler sig med 325 mio. kr. til segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen, 26 mio. kr. til særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, 96 mio. kr. til indsatser i almenklasser og 25 mio. kr. til andre udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser såsom faglige løft og hjælpemidler. Da de fire kommuner er udvalgt ud fra deres finansieringsmodel og segregeringsgrad (jf. Tabel 2.1 side 26), er de ikke nødvendigvis repræsentative for alle landets kommuner.

- Segregeret specialundervisning i specialskoler, interne skoler, specialklasser samt heltidsundervisning i ungdomsskolen
- Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale
- Specialundervisning og inklusionsindsatser i almenklasse
- Andre udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser såsom faglige løft og hjælpemidler.

**Figur 5.2** Udgiftsprofil for fire udvalgte kommuner. Fordeling af udgifter på fire overordnede udgiftskategorier, 2020 (procent)



Anm.: For underkategorier under "Segregeret specialundervisning i specialskoler, interne skoler, specialklasser samt heltidsundervisning i ungdomsskolen, se Figur 5.3.

"Specialundervisning og inklusionsindsatser i almenklasse" omfatter følgende underkategorier af udgifter:

- 'Nest'-inspirerede konstruktioner
- Co-teaching-inspireret undervisning
- Flervoksenordninger og holddeling inkl. støtte 9+ timer og < 9 timer
- AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter.

Se Figur 5.4 for yderligere oplysninger samt oplysninger om "Andre udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser". Se desuden note til Figur 5.1 om indberetning af henholdsvis centralt og decentralt finansierede udgifter.

Kilde: VIVEs bearbejdning af registreringskemaer udfyldt af skoleforvaltninger og hver folkeskole i fire kommuner.

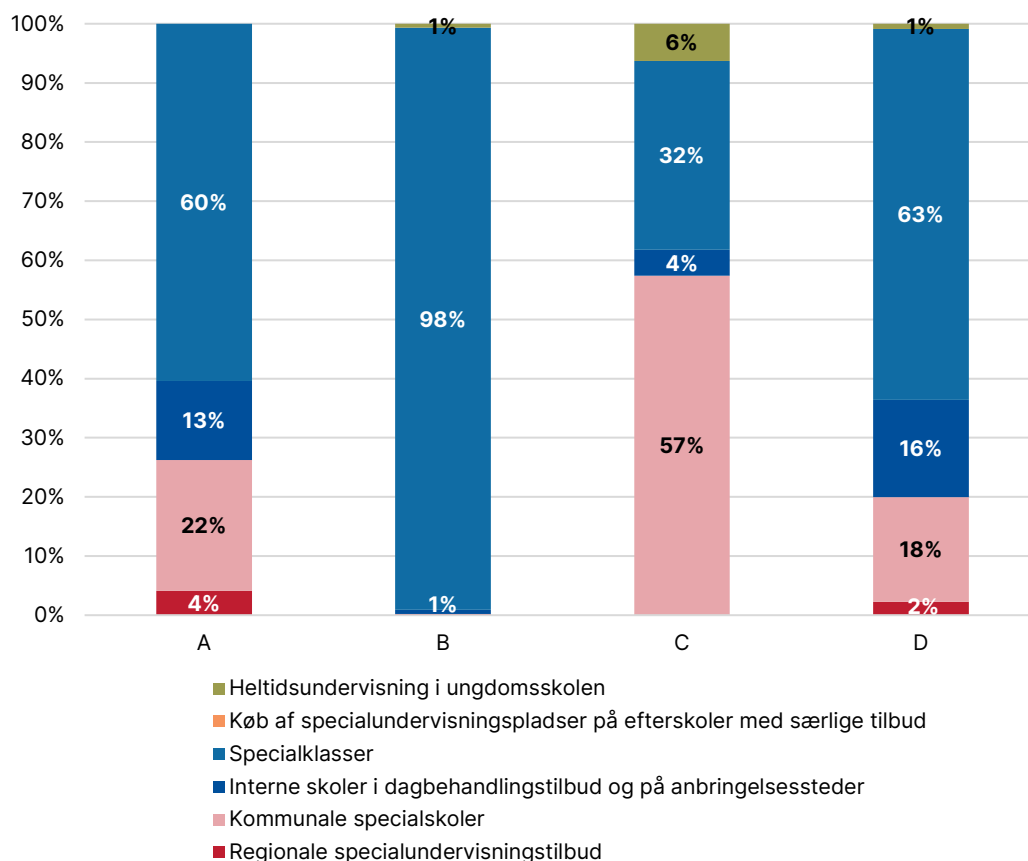
Det fremgår af udgiftsprofilen i figuren, at kommune A og C er de to kommuner, hvor udgifterne til segregerede tilbud udgør den største andel af de samlede udgifter, nemlig 70-71 % af de samlede indberettede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Dette afspejler, at kommune A og C er udvalgt ud fra forhåndsviden

om, at de har en højere andel elever i segregerede tilbud end kommune B og D (jf. udvælgelseskriterierne Tabel 2.1). I kommune B og D bruges en lidt mindre andel af udgifterne på segregerede tilbud, idet udgifterne til segregerede tilbud her udgør 66-67 % af udgifterne. Figur 5.2 tegner videre et billede af, at særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov udgør en relativt større andel af udgifterne i kommune C og D, mens "andre udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser" såsom faglige løft og hjælpemidler udgør den relativt største andel af udgifterne i kommune B.

Overordnet set peger figuren dog på, at kommunernes udgiftsprofiler er relativt ens, når vi ser på tværs af de fire hovedkategorier.

Hvis vi zoomer ind på udgifterne til segregerede tilbud og ser på, hvordan disse fordeler sig på forskellige typer af segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen, får vi det billede, der fremgår af Figur 5.3. Kommune B skiller sig her ud ved, at langt størstedelen af udgifterne (98 %) til segregerede tilbud knytter sig til kommunale specialklasser. Omvendt udgør udgifterne til kommunale specialskoler en relativ stor del af de samlede udgifter til segregerede tilbud i kommune C, nemlig 57 %.

**Figur 5.3** Udgiftsprofil for fire udvalgte kommuner. Fordeling af udgifter til segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen, 2020 (procent)



Anm.: Alle oplysninger om udgifter til segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen er baseret på skoleforvaltningernes indberetninger.

Kilde: VIVEs bearbejdning af registreringsskemaer udfyldt af skoleforvaltninger og hver folkeskole i fire kommuner.

Specialklasser fylder relativt mindst i kommune C's udgiftsprofil, idet ca. en tredjedel af ressourcerne til segregerede tilbud bruges på specialklasser i denne kommune. Kommune C skiller sig endvidere ud ved, at udgifter til heltidsundervisning i ungdomsskolen fylder relativt mere i udgiftsprofilen end i de tre andre kommuner.

Kommune A og D er også kendetegnet ved, at hovedvægten af udgifterne i udgiftsprofilen for segregerede tilbud ligger på udgifter til specialklasser (ca. 60 %). Udgiftsprofilen for Kommune A og D minder i det hele taget om hinanden. Ud over den relativt store vægt på specialklasser så udgør udgifter til kommunale specialskoler ca. 20 % af udgifterne til segregerede tilbud i begge kommuner og udgifter til interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder ca. 15 %.

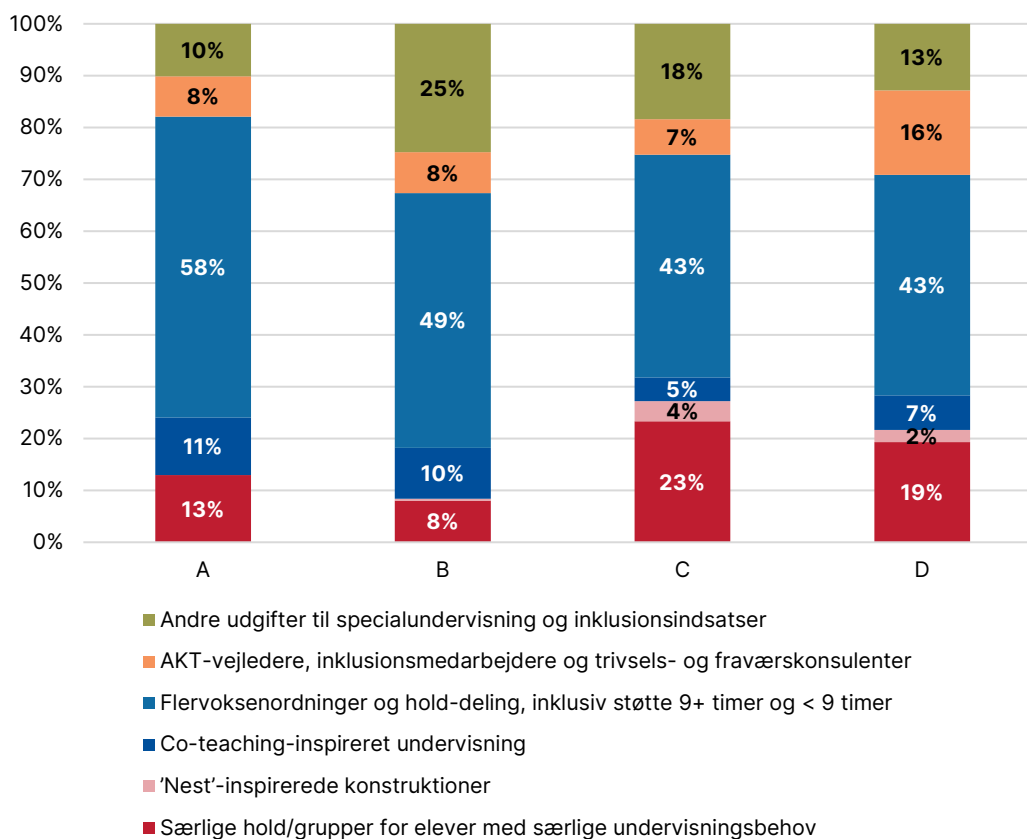
Et datagrundlag med fire kommuner er naturligvis for spinkelt til at lave statistiske analyser og krydstolkninger mellem variable. Det forhold, at udgiftsprofilen i to kommuner med henholdsvis en centraliseret finansieringsmodel og den mest decentraliserede finansieringsmodel (jf. Figur 5.1) minder om hinanden, indikerer imidlertid, at kommunens overordnede finansieringsmodel ikke har afgørende betydning for, hvordan udgifterne *fordeler* sig på forskellige typer af segregerede tilbud. Resultaterne indikerer med andre ord, at forskelle i udgiftsprofilen for segregerede tilbud i højere grad skal søges i andre forhold som eksempelvis elevernes behov og forudsætninger, kapaciteten af lokale specialtilbud og lokale vurderinger af hvilke tilbud der bedst matcher elevernes behov.

Hvis vi i stedet zoomer ind på udgiftsprofilen for de *ikke-segregerede tilbud*, ser vi i Figur 5.4, at det i alle fire kommuner er flervoksenordninger og holddeling (herunder bistand til elever med behov for støtte i 9+ og under 9 timer om ugen), der fylder mest i udgiftsprofilen for de ikke-segregerede tilbud. Udgifterne til flervoksenordninger og holddeling i de fire kommuner udgør mellem 43 og 58 % af udgifterne til ikke-segregerede tilbud, relativt mest i kommune A.

Ved siden af den generelt store vægt på flervoksenordninger og holddeling i udgiftsprofilen er der også nogle nuanceforskelle i de fire kommuners udgiftsprofiler. Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov fylder relativt mere i udgiftsprofilen i de to kommuner med decentralt finansieringsansvar (kommune C og D), mens omvendt co-teaching-inspireret undervisning ser ud til at have en lidt større vægt i de to kommuner med et centralt finansieringsansvar (A og B). Dette indikerer, at tilbud som særlige hold – der kan ses som et foregribende tilbud for at undgå segregeret specialundervisning – er mest udbredt i kommuner, hvor skolerne betaler en segregeringstakst. Det er dog vigtigt at understrege, at der ikke kan drages generaliserbare konklusioner på grundlag af data fra de fire kommuner.

På enkeltkommuneniveau ser AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter ud til at fylde lidt mere i udgiftsprofilen i kommune D end i de andre tre kommuner, mens omvendt "andre udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser" såsom faglige løft og hjælpemidler har lidt større vægt i de indberettede udgiftsoplysninger fra kommune B. Som tidligere nævnt skiller kommune A sig ud ved, at udgifter til flervoksenordninger og holddeling udgør en endnu større del af udgifterne til ikke-segregerede tilbud end i de andre tre kommuner.

**Figur 5.4** Udgiftsprofil for fire udvalgte kommuner. Fordeling af udgifter til ikke-segregerede tilbud, 2020 (procent)



Anm.: I det anvendte registreringsskema udgør følgende kategorier tilsammen udgifter til "Specialundervisning og inklusionsindsatser i almenklasse":

- 'Nest'-inspirerede konstruktioner
- Co-teaching-inspireret undervisning
- Flervoksenordninger og holddeling inkl. støtte 9+ timer og < 9 timer, som er en sum af følgende kategorier:
  - Andre ressourcer til flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n), herunder indsatser til elever med behov for støtte under 9 ugentlige timer
  - Individuel støtte til enkeltelever i almenklasser visiteret til støtte i mindst 9 ugentlige timer
  - Anden specialundervisning og inklusionsindsatser i regi af almenklasser, som ikke kan placeres i kategorierne ovenfor
- AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter

Kategorien "Andre udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser" er en sum af følgende udgiftskategorier:

- Kortere og tidsafgrænsede forløb til elever med faglige vanskeligheder eller skoletræthed, fx forløb for ordblinde, læsekurser/læseløft, matematikløft, læringscamps, turboforløb mv.
- Personaleressourcer til tilbud, der imødekommer akutte behov, fx i form af et lokale, hvor elever med akut behov for at kunne trække sig/køle ned kortvarigt kan gå hen, og hvor der er tilkaldvagt/standby-bemanding
- Personaleressourcer til enkeltelever med særlige fysiske behov (fx hjælp til medicin håndtering, smøring, overvågning af epilepsi m.m.)
- Personaleressourcer til undervisning i familieklasser finansieret af skoleområdet
- Udgifter til hjælpemidler vedrørende specialundervisnings- og inklusionsindsatser (særligt undervisningsmateriale, it-rygsække, stole til motorisk uro, kørestole, afskærmning, høreværn etc.)

Kilde: VIVEs bearbejdning af registreringsskemaer udfyldt af skoleforvaltninger og hver folkeskole i fire kommuner.

## 5.2 Sammenligning på tværs af skoler

Helt generelt vil kommunernes forskellige budgettildelingsmodeller og forskellige placering af finansieringsansvar påvirke skolernes udgifts- og indsatsprofil så meget, at det ikke er meningsfuldt at sammenligne den samlede udgiftsprofil for skoler på tværs af kommuner med forskellige modeller for budgettildeling og finansieringsansvar. Forskelle mellem skoler i forskellige kommuner vil i højere grad afspejle forskelle i kommunernes finansieringsmodeller end forskelle i, hvordan de enkelte skoler har prioriteret deres resourceanvendelse.

Inden for den samme kommune er det mere meningsfuldt at sammenligne på tværs af skolerne, da finansieringsmodellen ikke varierer på tværs af skolerne. Her er det dog stadig vigtigt at huske på, at skolerne har forskelligt elevgrundlag og dermed elever med forskellige behov samt forskellige muligheder for at opgøre ressourceforbruget til forskellige typer af indsatser.

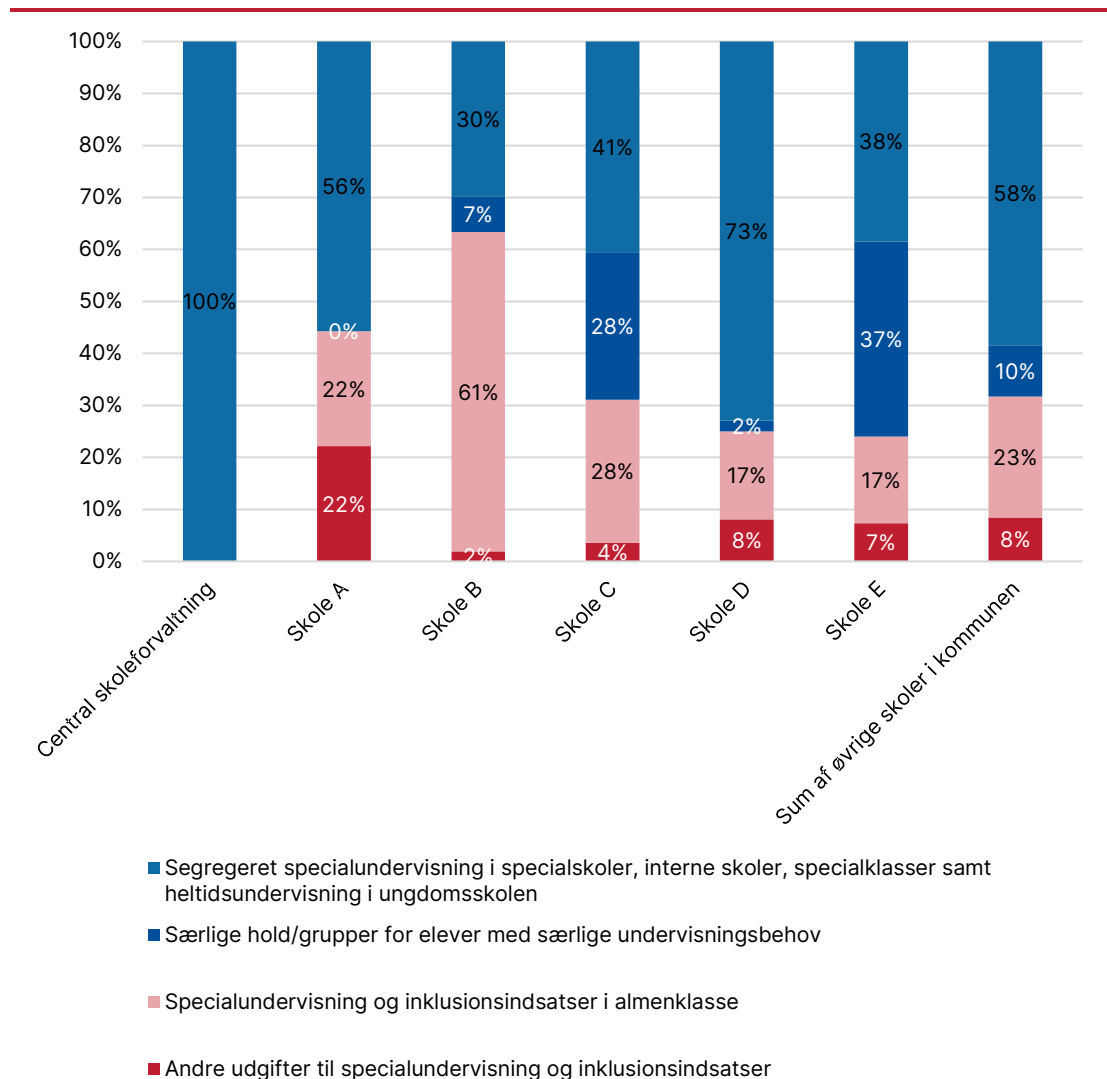
I Figur 5.5 er vist en overordnet udgiftsprofil for fem udvalgte skoler i en af kommunerne samt en sum for de øvrige skoler i kommunen og en sum for de udgifter, der er finansieret på skoleforvaltningens budget. I den pågældende kommune – som har en decentral finansieringsmodel – bidrager midler fra den centrale skoleforvaltning alene til at finansiere segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen<sup>32</sup>. Der indgår ikke centralt finansierede midler til at finansiere udgifter til ikke-segregerede tilbud; her er alle midlerne decentraliseret til de enkelte skoler.

---

<sup>32</sup> Segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen omtales af hensyn til læsevenligheden i den videre tekst fortsat under ét som "de segregerede tilbud".



**Figur 5.5** Udgiftsprofil for udvalgte skoler i en kommune. Fordeling af udgifter på fire overordnede udgiftskategorier, 2020 (procent)



Anm.: Oplysninger om centralt finansierede udgifter er baseret på skoleforvaltningernes indberetninger. Oplysninger om decentralt finansierede udgifter til såvel segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen som til ikke-segregerede tilbud er baseret på skolernes indberetninger.

Se note til Figur 5.2 for oplysninger om indholdet i de fire overordnede udgiftskategorier.

Kilde: VIVEs bearbejdning af registreringskemaer udfyldt af skoleforvaltninger og hver folkeskole i fire kommuner.

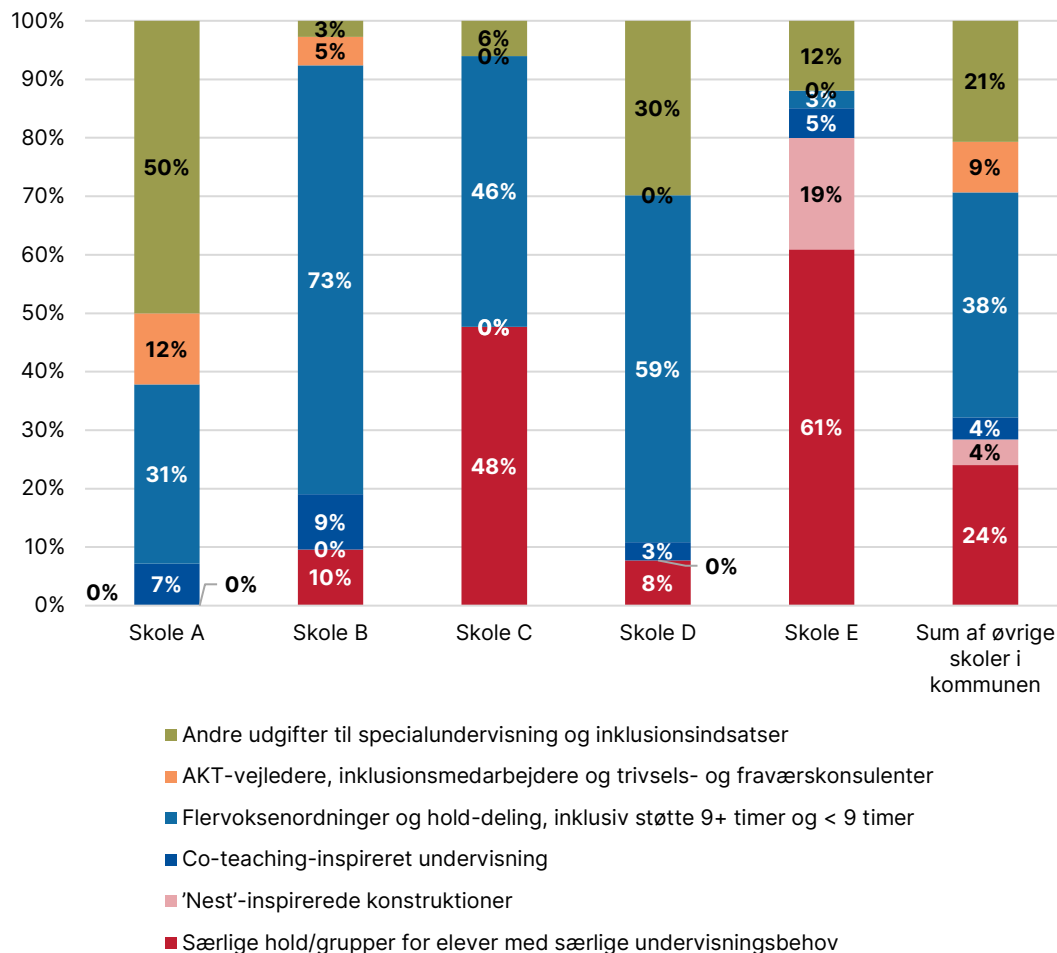
Figur 5.5 viser væsentlige forskelle i udgiftsfordelingen for de udgiftsdata, som de enkelte skoler har indberettet. Segregerede tilbud fylder relativt mest i udgiftsprofilen for skole D og A, mens omvendt specialundervisning og inklusionsindsatser i almenklasse fylder relativt mest for skole B. Blandt de fem skoler fylder særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov relativt mest i udgiftsprofilen i skole E og C.

Forskellene mellem skolerne kan afspejle, at der på tværs af skolerne er væsentlige forskelle i elevernes forudsætninger og behov, forskel på hvor stor andel af eleverne der er vistret til specialundervisning i segregerede tilbud (og i almenklassen), og forskelle i den enkelte skoles tilrettelæggelse og prioritering af forskellige typer af specialundervisnings- og inklusionsunderstøttende indsatser i almenskolen. En kvalificeret tolkning af forskellene mellem skolerne vil derfor kræve lokalkendskab og dialog mellem skoleledere

og andre med indsigt i, hvordan den enkelte skole har prioriteret at anvende de decentraliserede midler i lyset af elevernes forskellige behov.

I Figur 5.6 ser vi bort fra de segregerede tilbud og zoomer ind på de fem skolers udgiftsprofil for de ikke-segregerede tilbud, dvs. fordelingen af udgifter til de indsatser, som skolerne selv finansierer og prioriterer ressourcer til på grundlag af det decentrale budget.

**Figur 5.6** Udgiftsprofil for udvalgte skoler i en kommune. Fordeling af udgifter til ikke-segregerede tilbud, 2020 (procent)



Anm.: Oplysninger om decentralt finansierede udgifter til såvel segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen som til ikke-segregerede tilbud er baseret på skolernes indberetninger, Se note til Figur 5.2 for oplysninger om indholdet i udgiftskategorierne.

Kilde: Registreringsskemaer fra fire kommuner og deres skoler i projektets fase 2.

Figur 5.6 viser – i overensstemmelse med billedet i Figur 5.5 – at særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov fylder relativt mest i udgiftsprofilen for de ikke-segregerede tilbud i skole E og C.

Omvendt fylder specialundervisning og inklusionsindsatser i almenklasse<sup>33</sup> relativt mest for skole B og D, mens skole A's udgiftsprofil i højere grad er præget af "Andre udgifter til specialundervisning og inklusionsindsatser" såsom faglige løft og hjælpemidler.

Det fremgår også, at 'nest'-inspirerede konstruktioner fylder mere i skole E's udgiftsindberetning end i de øvrige skolars, mens AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter har en relativt større udgiftsvægt i skole A.

Som tidligere nævnt vil forskellene mellem skolerne skulle tolkes i lyset af de forskelle, der er mellem skolerne med hensyn til elevernes forudsætninger og behov såvel som forskelle i de enkelte skolers tilrettelæggelse og prioritering af indsatserne. Hertil kommer, at der kan være forskelle i, hvordan skolerne i deres udfyldelse af skemaet har tolket de enkelte delkategorier af udgifter, og dermed om et konkret forbrug af lærer- og pædagogressourcer er blevet placeret i den ene eller den anden udgiftskategori. En kvalificeret tolkning af forskellene mellem skolerne vil derfor – som allerede nævnt – kræve lokalkendskab og dialog mellem skoleledere og andre med indsigt i, hvordan den enkelte skole har prioriteret at anvende de decentraliserede midler.

---

<sup>33</sup> Specialundervisning og inklusionsindsatser i almenklasse omfatter følgende fire udgiftskategorier i figuren:

- 'Nest'-inspirerede konstruktioner
- Co-teaching-inspireret undervisning
- Flervoksenordninger og holddeling inkl. støtte 9+ timer og < 9 timer
- AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter.

## 6 Udbytte og indsats ved forbedret opgørelse af udgifterne

Vi ser i dette kapitel på kommuners og skolars vurdering af det mulige udbytte ved at anvende referencerammen til at opgøre og sammenligne udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser på kommune og skoleniveau – samt deres vurdering af, om udbyttet står mål med den indsats, det kræver at udfylde registreringskemaet.

Det er VIVEs overordnede vurdering, at kategorierne i registreringskemaet indfanger langt hovedparten af de udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, der er i folkeskolen. Et forsigtigt bud vil være, at omkring 90-95 % af udgifterne indfanges. Der vil dog kunne være mindre variationer heri på tværs af skoler og kommuner.

### 6.1 Det mulige udbytte

Den overordnede vurdering fra flertallet af kommuner og skoler er, at registreringskemaet giver en ramme for en mere præcis og dækkende opgørelse af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Registreringskemaet har potentiale til at give en væsentlig tillægsviden på skole- og kommuneniveau og – hvis skemaet anvendes landsdækkende – på landsplan om de samlede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser samt deres fordeling på hovedkategorier af udgifter. Det understreges imidlertid også, at der ikke kan tegnes et knivskarpt og fuldt dækkende udgiftsbillede, men at billedet vil være retningsgivende. I forlængelse heraf udtrykker flere skoleledere skepsis over for, *hvor* sammenlignelige opgørelserne vil blive på tværs af skoler og kommuner, ligesom mange har en bekymring for, om sammenligningerne vil blive brugt uden tilstrækkelig forståelse for bagvedliggende forhold som forskelle i elevernes forudsætninger og behov, skolestørrelse, klassekvotienter og tilgængelige ressourcer. Disse overordnede vurderinger udfoldes og nuanceres nedenfor.

Det største forventede udbytte knytter sig ifølge både skoleforvaltninger og skoler til en ramme for en mere præcis og sammenlignelig opgørelse af udgifter til de *ikke-segregerede tilbud* i form af mellemformer og andre indsatser i regi af almenskolen. Det er imidlertid også opgørelsen af udgifter til de ikke-segregerede tilbud, der kræver den største indsats, og hvor der er størst usikkerhed om præcision og sammenlignelighed.

Opgørelse af udgifter til de segregerede tilbud er mindre ressourcekrævende og behæftet med mindre usikkerhed. Omvendt er tillægsværdien ved referencerammen her også mindre i forhold til kommuners og skolars eksisterende viden og udgiftsdata. Størstedelen af udgifterne til segregerede tilbud har kommuner og skoler i forvejen et godt overblik over, uanset om kommunen har en centraliseret eller en mere decentraliseret finansieringsmodel. Uafhængigt af om skolerne betaler en segregeringstakst for elever visiteret til segregerede tilbud eller ej, har skoleforvaltningen en ganske præcis viden om kommunens samlede ressourceforbrug til segregerede tilbud. Det hænger bl.a. sammen med de eksisterende lokale økonomidata og datagrundlaget for beregning af takster for mellemkommunale betalinger. Hvis ambitionen er at sammenligne på tværs af kommuner, vil

skoleforvaltningen kunne opgøre såvel de centralt finansierede som de decentralt finansierede udgifter til segregerede tilbud<sup>34</sup>. I forhold til de segregerede tilbud tilbyder referencerammen isoleret set begrænset ny viden for skoler og kommuner i egen kommune, men primært en mere struktureret ramme for at opgøre og sammenligne udgifterne til forskellige typer af segregerede tilbud på tværs af kommuner.

Ifølge *skolecheferne/skoleforvaltningerne* kan en opgørelse af udgifter til segregerede tilbud på kommuneniveau give en ramme for såvel tværkommunale som kommuneinterne drøftelser af fordele og ulemper ved forskellige finansieringsmodeller. Udgiftsopgørelsen for de segregerede tilbud kan endvidere i sammenhæng med den samlede udgiftsprofil være et input til en faglig-økonomisk drøftelse af kommunens tilbudsvifte og prioritering på tværs af overordnede udgiftskategorier.

Set fra *skolernes* perspektiv er der begrænset udbytte forbundet med en opgørelse af, hvor stor en del af skolens udgifter der anvendes på elever i segregerede tilbud.

Det skyldes først og fremmest, at størrelsen af disse udgifter i høj grad afhænger af, hvilken finansieringsmodel den enkelte kommune har. For skoler i kommuner med fuld central finansiering af elever i segregerede specialundervisningstilbud vil udgiften hertil altid være 0 kroner og derfor ikke en relevant parameter i sammenligningsøjemed, når der alene ses på udgifter til segregerede tilbud frem for elever i ikke-segregerede tilbud. Som nævnt i kapitel 3 er der også stor forskel på finansieringsmodeller med (delvis) decentral medfinansiering, og for skoler i kommuner med en decentral finansieringsmodel vil omfanget af udgifterne til elever i segregerede tilbud derfor ikke kun afhænge af antallet af elever, men også af de(n) konkrete segregeringstakst(er), hvilke elever skolerne har betalingsansvaret for, og hvornår der er undtagelser fra de generelle principper.

Hvor stor en andel af en skoles udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, der anvendes på segregerede tilbud, vil derfor i højere grad afspejle kommunens finansieringsmodel, end det vil afspejle skolens praksis på området.

Set fra skolernes synspunkt er det derfor ikke interessant at sammenligne skolernes andel af udgifterne til segregeret specialundervisning på tværs af kommuner. For skoler i kommuner, der har hel eller delvis medfinansiering af segregeret specialundervisning, vil det for skolerne alene være meningsfuldt at sammenligne sig med skoler i deres egen kommune.

#### *Et dialog- og læringsværktøj*

Det største forventede udbytte knytter sig – som nævnt ovenfor – ifølge både skoleforvaltninger og skoler til opgørelsen af udgifter til de ikke-segregerede tilbud i form af mellemformer og andre indsatser i regi af almenskolen samt til den samlede udgiftsprofil på tværs af segregerede og ikke-segregerede tilbud. Værdien ligger først og fremmest

---

<sup>34</sup> Bemærk dog særligt i forhold til specialklasser, at skoleforvaltningerne primært vil have viden om, hvor mange midler der er *bevilget* til specialklasser, men – afhængigt af hvor tæt den lokale økonomifølgning er i forhold til skoler med specialklasserækker – ikke nødvendigvis viden om, hvorvidt de bevilgede midler specifikt er brugt til specialklasser, eller specialklasseressourcerne på skoler med specialklasserækker har bidraget til indsatser i almenskolen (fx i forbindelse med mellemforms-indsatser og tilbageførsel af elever fra specialklasse til almenundervisning). En lignende fleksibel, tværgående udnyttelse af ressourcerne kan gøre sig gældende for specialskoler, når elever tilbageføres, eller hvis personale fra specialskoler udøver kompetenceudvikling på almenskoler.

som et lokalt *dialog- og læringsværktøj*. Både skolechefer og skoleledere pointerer vigtigheden af tre forhold:

- At fokusere på hovedkategorier af udgifter, da der knytter sig større usikkerhed til registreringen af udgifter for underkategorier af udgifter. Der kan fx ligge et skønsmæssigt element i, om en skole registrerer en udgift som "co-teaching-inspireret undervisning" eller som en udgift til "flervoksenordninger og holddeling"<sup>35</sup>. Det er i anvendelsen af referencerammen ikke afgørende, om den enkelte udgift bliver placeret i den ene eller den anden underkategori; det er fordelingen på hovedkategorier, der er afgørende.
- At udgiftsbilledet er retningsgivende. Udgiftsopgørelserne giver ikke – og kan ikke give – et knivskarpt og fuldt dækkende billede af udgifterne.
- At udgiftsprofilerne ikke kan stå alene, men skal ses i sammenhæng med de lokale forhold. Herunder at skoler kan have tolket udgiftskategorier forskelligt, samt den forskellighed i elevsammensætning, skolestørrelser og tilgængelige ressourcer, der eksisterer på tværs af kommuner og skoler.

Brugt som dialog- og læringsværktøj kan referencerammen i form af registreringsskema og udgiftsprofiler indgå i lokale fagligt-økonomiske diskussioner om, hvordan og hvorfor ressourcerne anvendes, som de gør. Med en understregning fra både skolechefer og skoleledere af, at udgiftsopgørelse og udgiftsprofiler aldrig kan stå alene. Udgiftsprofilerne siger ikke noget om, hvad der er godt eller skidt, men vil altid skulle sættes i relation til en faglig drøftelse af, hvorfor profilen ser ud, som den gør.

*Skolecheferne* ser perspektiver i at bruge referencerammen som et element i lokale udviklingsdiskussioner i egen kommune på tværs af skoler og mellem skoler og forvaltning – og eventuelt også til at drøfte udviklingen over tid i egen kommune. Tallene vil her kunne stimulere en faglig diskussion på tværs af skolerne og mellem skoler og forvaltning. Udgiftstallene kan, understreges det, i sagens natur ikke sige noget om kvalitet, men kan være med til at facilitere en lokal drøftelse af, hvilke ligheder og forskelle der er mellem skolernes anvendelse af ressourcerne, hvad disse bunder i, og en drøftelse af om der er læring og inspiration at hente i forskellige måder at løse opgaverne på.

Der er også ifølge *skolelederne* mere potentiel dialog- og læringsværdi i sammenligninger på tværs af skoler inden for kommunen end i sammenligninger med andre kommuner på kommuneniveau. Nogle skoleledere udtrykker skepsis over for, om udgiftstallene vil være tilstrækkeligt sammenlignelige på tværs af skolerne, og om der i tolkningen af udgiftstallene vil være tilstrækkelig respekt for og forståelse for forskelle i tolkning af udgiftskategorier, elevsammensætning og tilgængelige ressourcer og andres skolespecifikke forhold. Der udtrykkes endvidere bekymring for, om udgiftstallene i en lokalpolitisk eller landspolitisk kontekst vil blive brugt som et ureflekteret grundlag for konklusioner om, at nogle kommuner eller skoler bruger for mange eller for få ressourcer på bestemte typer af indsatser. Andre skoleledere ser et større potentielt udbytte ved at bruge referencerammen som grundlag for lokale drøftelser internt på skolen eller på tværs af skolerne i kommunen. Der kan for det første være en værdi i at bruge referencerammen som

---

<sup>35</sup> Den konkrete placering vil eksempelvis kunne variere på tværs af kommuner/skoler og over tid, afhængig af om der i en kommune eller en skole på et givet tidspunkt er en faglig norm om, at "co-teaching-inspireret undervisning" er en god og vigtig form for indsats.

en struktureret ramme for internt på skolen at blive mere fagligt og økonomisk bevidst om, hvilke typer af indsatser der bruges ressourcer på. Der kan for det andet være en værdi i at bruge referencerammen i kommunens ledelsesfællesskaber som afsæt for en lærings- og udviklingsdiskussion på tværs af skoler. Udgiftstallene kan her stimulere en faglig-pædagogisk diskussion på en anden måde, end hvis der ikke var tal på. Også fra disse skoleledere understreges vigtigheden af at bruge referencerammen i et dialog- og læringsperspektiv, hvor man ser tallene i sammenhæng med de lokale specifikke forhold. Det påpeges samtidig, at et givtigt udbytte af drøftelserne mellem skolerne i kommunen kræver tillid mellem skoleledere – og mellem skolerne og forvaltningen, hvis man vil sikre sig mod en eventuel strategisk udfyldelse/udnyttelse af tallene.

Både skolechefer og skoleledere lægger særligt vægt på det mulige udbytte ved at få mere valide og sammenlignelige udgiftsopgørelser for ressourceforbruget til *særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, som typisk har eget lokale*. Denne type af mellemformstilbud påkalder sig i disse år særlig interesse, og referencerammen ses her som en værdifuld ramme for at facilitere en faglig-økonomisk drøftelse på tværs af kommuner og skoler om, hvordan, hvor meget og hvorfor der arbejdes med særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov – og hvilken betydning det har for anvendelsen af andre indsatser.

Opsummerende er der både skolechefer og skoleledere, som ser et potentielt udbytte i at bruge udgiftsprofilerne som et dialogværktøj i en lokal læringsproces. Det giver et billede af nogle retninger og tendenser, som kan facilitere en lokal faglig-pædagogisk drøftelse af, hvordan og hvorfor profilen ser ud, som den gør, hvor man kan inddrage viden om øvrige lokale forhold, der har betydning for, hvilke profiler der tegner sig. Der er imidlertid også en væsentlig bekymring for, at udgiftsdata og udgiftsprofiler fra referencerammen kan blive anvendt til benchmarking, hvor der drages konklusioner om, at noget er bedst eller billigst, uagtet at data ikke fortæller noget om kvaliteten i opgaveløsningen eller forskelle i selve opgaven (elevgrundlaget), og at der er usikkerheder forbundet med udgiftsopgørelsen.

Opsummerende oplever kommuner og skoler størst værdi i profilerne, der sammenligner skolerne internt i kommunerne. Værdien i at sammenligne på tværs af kommuner er mindre. Dog påpeger nogle kommuner, at sammenligning mellem kommuner kan være interessant, hvis det sker mellem kommuner med en vis lighed med hinanden på strukturelle forhold, og det suppleres med fælles drøftelser af forskelle og ligheder, og hvad der ligger til grund herfor. Værdien i at sammenligne med andre kommuner ligger især i at kunne være inspiration til nogle mere overordnede drøftelser af fx finansieringsmodeller og ambitioner i skolepolitikken.

## 6.2 Står indsatsen mål med udbyttet?

Kommuner og skoler har forskellige forudsætninger for at opgøre udgifterne til forskellige typer specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Disse forskelle i forudsætninger kan knytte sig til forskelle i finansieringsmodeller (både betalingsansvar

og tildelingsmodeller), organisering af økonomifunktionen og økonomi- og personale-systemer såvel som forskelle i eksempelvis elevsammensætninger, tilbudsvifte, skolestørrelser og skoleledernes tilgang til at arbejde med ressourceforbrugsdata og ledelse.

I afprøvningsfasen har skoleforvaltninger og skoler i praksis brugt mellem 1 og 11 timer på at udfylde skemaet. En række af de skoler, der i første omgang havde brugt 1-2 timer på udfyldelsen, har efter de afholdte workshops brugt yderligere 2-3 timer på at genregistrere og kvalificere deres udgiftsopgørelser. Det typiske ressourceforbrug har været 5-8 timer for skoleforvaltningen og 3-5 timer for hver af skolerne.

Det har været en udfordring for skoler og kommuner, at der – særligt i anden afprøvningsrunde – var meget kort tid til at udfylde registreringskemaet. Det gælder særligt i de tilfælde, hvor den nødvendige viden om og/eller adgang til data om ressourceforbruget var spredt ud over flere forskellige personer. Nogle skoler havde forud for projektet allerede registreret timefordelingen hos skolens personale i nogle kategorier, som med relativt få greb kunne omsættes til registreringskemaet, hvilket gjorde udfyldelsen relativt enkelt og rimelig retvisende. Dette er langt fra tilfældet på alle skoler, og her kan det være en stor opgave at skulle opgøre ressourceforbruget. I forlængelse heraf var det en anbefaling fra flere skoleledere, at det ville lette ressourceopgørelsen, hvis kategorierne i registreringskemaet var kendt forud for planlægningen af skoleåret, idet skolens egen ledelsesinformation dermed i højere grad ville kunne indrettes til at kunne trække de relevante data.

VIVE oplevede i begge afprøvningsrunder, at der – trods vejledning og hjælpetekst i registreringskemaet – var relativt mange henvendelser for nærmere at afklare, hvilke udgifter der skulle registreres og hvordan. Disse tvivlsspørgsmål er forsøgt håndteret i de justeringer, der er foretaget undervejs.

Som nævnt i afsnittet ovenfor oplever kommuner og skoler mindst udbytte ved opgørelse af udgifter til segregerede tilbud, om end der er et relevant udbytte ved at medtage disse i det samlede billede af ressourceanvendelsen. Det er samtidig også den udgiftsopgørelse, som kræver den mindste indsats. Skolerne oplever, at opgørelsen af ressourceanvendelsen til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklassen kræver den største indsats – udbyttet er dog også større, idet der er mindre viden herom, så snart man kigger ud over den enkelte skole. Der knytter sig dog også en væsentlig usikkerhed til opgørelsen heraf, ikke mindst hvis man alene ser på underkategorierne.

Særligt udbytterigt vurderes det at få viden og overblik over ressourceanvendelsen til særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, som typisk har eget lokale, da denne form for tilbud ses som et led i at tilbyde en mindre indgribende indsats end eksempelvis specialklasse. Undervejs i projektet har udgiftsopgørelserne heraf vist sig at være behæftet med nogen usikkerhed (hvor eksempelvis grupper med læseløft er blevet medregnet), men registreringskemaet er i den endelige version justeret, så disse usikkerheder bedst muligt imødegås.



## 6.3 Processuelle overvejelser

VIVEs proceserfaringer og deltagerkommunernes erfaringer med dataindsamlingen giver grundlag for en række gode råd, som kan styrke validiteten og sammenligneligheden, hvis man fremadrettet ønsker at indsamle data ved hjælp af registreringskemaet.

For det første er det VIVEs vurdering, at det vil lette processen med dataindsamling fra skolerne, hvis en økonomikonsulent i den centrale skoleforvaltning i kommunen udpeges som et koordinerende led for indsamlingen af udgiftsdata fra skolerne. Skoleforvaltningen kan eksempelvis hjælpe med at beregne en gennemsnitsløn for pædagoger og lærere, sådan at skolerne kan nøjes med at opgøre årsværk/timer, hvilket er de data, der er lettest tilgængelige for skolerne og/eller lettest at skønne. Skoleforvaltningen kan fx også sikre, at udgifterne fra skolerne opgøres med samme enhed (hele 1.000 kr.), hvilket har vist sig at være nødvendigt i afprøvningen af skemaerne.

For det andet vil det vil være en fordel, hvis skoleforvaltningen laver en lokal fortolkningsramme, hvor den generelle vejledning 'oversættes' til de lokale forhold, sådan at forståelsen af skemaet tilpasses den lokale finansieringsmodel, og der til skolerne kan kommunikeres med en lokal sprogbrug for bestemte typer af tilbud. Forvaltningen kan fx præcisere, hvad kommunens finansieringsmodel betyder for skolernes opgørelse af deres betaling for segregerede tilbud, samt give en ramme for skolernes fortolkning af udgiftskategorierne for de ikke-segregerede tilbud under hensyntagen til den lokale tildelingsmodel og tilbuds-vifte. I forlængelse heraf vil det være en fordel, hvis økonomikonsulenten i forvaltningen er tilgængelig for skolen i dataindsamlingsperioden i forhold til at besvare spørgsmål vedrørende fortolkningen af skemaet. Det vil betyde, at man internt i kommunen har sikret sig den samme fortolkningsramme på tværs af skolerne, hvilket vil højne værdien af de indsamlede data til efterfølgende intern brug mellem skolerne i kommunen. Det betyder selvfølgelig ikke, at der ikke på landsplan stadig vil kunne være fortolkningsforskelle mellem kommunerne.

For det tredje kan forvaltningen for de segregerede tilbud udføre en kvalitetssikring af de indberettede data fra skolerne ved at opgøre summen af skolernes angivne beløb for medfinansiering af segregerede specialundervisningstilbud (og heltidsundervisning i ungdomsskolen) og sammenholde det med de udgifter, der hos forvaltningen er registreret til samlet medfinansiering. Herved kan det opdages, hvis eksempelvis en skole fejlagtigt er kommet til at medregne elever i et specialtilbud, som skolen ikke betaler for (fordi eleven fx falder under en af undtagelserne for medfinansiering).

Som endnu en processuel overvejelse vil det som tidligere nævnt kunne lette ressourceopgørelsen for skolerne, hvis kategorierne i registreringskemaet er kendt forud for planlægningen af skoleåret, idet skolens egen ledelsesinformation dermed i højere grad ville kunne indrettes til at kunne trække de relevante data.

Endelig vil det være en fordel, hvis dataindsamlingen planlægges uden om tidspunkter, hvor forvaltningens økonomikonsulenter og skolernes ledere og administrative medarbejdere er optaget af andre store opgaver. Eksempelvis vil det være en fordel at lægge dataindsamlingen efter kommunens samlede regnskabsafslæggelse, men inden skolerne får travlt med skemaplanlægning for det kommende skoleår.

Hvis udgifterne alene ønskes at opgjort på kommuneniveau – og ikke skoleniveau – så kan den administrative byrde lettes ved, at det alene er forvaltningen, der skal opgøre udgifterne til de segregerede specialundervisningstilbud samt udgifterne til heltidsundervisning i ungdomsskolen, dvs. den øverste del af skemaet. Herved fås ikke information om, hvordan udgifterne til de segregerede tilbud fordeler sig mellem skolerne i kommunen, men der fås viden om kommunens samlede udgifter hertil. For at få et billede af de samlede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser vil det fortsat være nødvendigt at spørge de enkelte skoler om ressourceforbruget til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i alment skolen. Det gælder, uanset om man ønsker et billede på skoleniveau, kommuneniveau eller på landsplan.

Det varierer på tværs af både kommuner og skoler, hvor tidskrævende det er at opgøre udgifter for udgiftskategorierne i registreringskemaet, bl.a. afhængigt af de lokale finansieringsmodeller, indsatstyper og tilgængelige data. Nogle kommuner og skoler vil dermed også i højere grad end andre opleve, at udbyttet står mål med indsatsen.

## Litteratur

- Alenkær, R. (2008). *Den inkluderende skole – en grundbog*. Frederiksberg: Frydenlund.
- Andreasen, A.G., Rangvid, B.S. & Lindeberg, N.H. (2022). *Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand. Delrapport 1: Støtte, støttebehov og elevresultater*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Arnfred, J. & Langager, S. (2015). Diagnoser i skolen: Elevkarakteristikker og inklusionsproblematikker. I: Brinkmann, S. & Petersen, A. (red.), *Diagnoser: Perspektiver, kritik og diskussion*. Aarhus: Klim.
- Baviskar, S., Dyssegaard, C.B., Egelund, N. & Montgomery, C.D. (2015). *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*. København: DPU Aarhus Universitet.
- BUVM, Børne- og Undervisningsministeriet (2020). *Specialundervisning og inklusionsgrad i grundskolen*. Børne- og Undervisningsministeriet. Lokaliseret på: <https://www.uvm.dk/statistik/grundskolen/elever/specialundervisning>
- BUVM, Børne- og Undervisningsministeriet (2021). *Regler for specialundervisning. Børne- og Undervisningsministeriet*. Lokaliseret på: <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/specialundervisning/regler-for-specialundervisning>
- Deloitte (2019). *Etablering af datagrundlag for benchmarking på skole- og dagtilbudsområdet. Rapport for Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed*. København: Deloitte.
- Deloitte, Professionshøjskolen UCN & Professionshøjskolen Absalon (2020). *Undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning (PPR)*. København: Deloitte, Professionshøjskolen UCN & Professionshøjskolen Absalon.
- Det Centrale Handicapråd (2017). *Årsberetning for Det Centrale Handicapråd*. København: Det Centrale Handicapråd.
- Ertmann, B. & Vinter-Andersen, S. (2008). *Nyt fokus på ungdomsskolernes heltidsundervisning anno 2008*. København: Teori og Metodecentret, Professionshøjskolen København, University College Copenhagen.
- EVA (2010). *Evaluering af ungdomsskolens heltidsundervisning*. København: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).
- EVA (2013). *Specialklasser i folkeskolen: På vej mod mere inkluderende læringsmiljøer*. København: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).
- Folkeskoleloven (2021). *Folkeskoleloven. LBK nr. 1887 af 01/10/2021*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.
- Index100 (2020). *Kommunernes styring af specialundervisningsområdet: Økonomimodeller, visitation og udgifter*. Aarhus: Index100.
- Institut for Menneskerettigheder (2012). *Menneskerettigheder i Danmark: Status – maj 2012*. København: Institut for Menneskerettigheder.

- KL (2020). *Eksempler på mellemformer: Tilbud til børn med særlige behov mellem almen- og specialundervisning*. København: KL.
- Lindeberg, N.H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreasen, A.G., Ibsen, J.T., Schindler, B.S., Ruge, M. & Ellermann, K.G. (2022a). *Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand. Delrapport 2: Styringsmæssige rammer og faglig praksis*. Under udgivelse. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Lindeberg, N.H., Nøhr, K., Ladekjær, E. & Tegtmejer, T. (2022b). *Kortlægning af mellemformer: Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning*. Under udgivelse. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Loewen, G. & Pollard, W. (2010). The Social Justice Perspective. *Journal of Postsecondary Education and Disability*, 23(1), 5-18.
- MBUL, Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling (2016). *Afreportering af inklusionseftersynet: Den samlede afreportering*. København: Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling.
- Mortensen, N.P., Andreasen, A.G. & Tegtmejer, T. (2020). *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, H.S., Kollin, M.S. & Ladekjær, E. (2016). *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Rambøll (2020). *Undersøgelse af undervisning i specialundervisningstilbud. Afsluttende rapport*. København: Rambøll.
- Regeringen & KL (2010). *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*. København: Regeringen & KL.
- STUK, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2021). *En vejledning om mellemformer: Om rammer og muligheder for fleksibilitet mellem almenundervisningen og specialundervisningen i folkeskolen*. København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.
- Tegtmejer, T., Ladekjær, E., Lindeberg, N.H., Nøhr, K. & Johansson, G. (2022). *Mellemformer – en kombination af almen og specialundervisning: Casestudier af mellemformer på to skoler*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Wiederholt, M. (2005). *Dansk handicappolitik grundprincipper*. København: Det Centrale Handicapråd.
- Aarhus Kommune (2020). *Afdækning af skolernes arbejde med mellemformer*. Aarhus: Aarhus Kommune.

## Bilag 1 Registreringskema til skoleforvaltning

I dette bilag er indsat et billede af det udviklede registreringskema til skoleforvaltningen. Billedet er delt over to sider. I det efterfølgende Bilag 2 vises det tilsvarende skema til skolerne.

Registreringskemaerne kan findes i en Excel-udgave på VIVEs hjemmeside:

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/ramme-for-opgoerelse-og-sammenligning-af-udgifter-til-specialundervisning-og-inklusionsunderstoettende-indsatser-17304/>

## Bilagsfigur 1.1 Registreringsskema til skoleforvaltning

Elevrettede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser		
Regnskabsår: 2020		
Læs den tilhørende vejledning for en uddybende forklaring af, hvilke udgifter der skal medregnes, og hvilke der ikke skal. Husk, at ingen udgifter må optræde flere steder.	Udfyldes af den centrale skoleforvaltning	
Indsatstype	Centralt afholdte udgifter	Decentralt afholdte udgifter
	Udgifter til kommunens egne elever (i 1.000 kr.)	
	VIVEs supplerende info om udfydelse	
<b>Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser</b>		
Regionale specialundervisningstilbud		
Kommunale specialskoler		
Interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder		
Specialklasser		
Køb af specialundervisningspladser på efterskoler med særlige tilbud		
<b>Subtotal: Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser</b>	0	0
<b>Heltidsundervisning i ungdomsskolen</b>		
Heltidsundervisning i ungdomsskolen		
<b>Subtotal: Heltidsundervisning i ungdomsskolen</b>	0	0
Herfra er der i skemaet fokus på elever, der går på kommunens skoler	Udgifter til elever i kommunens skoler (i 1.000 kr.)	
<b>Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale</b>		
<b>Særlige hold/grupper</b> for elever med særlige undervisningsbehov, hvor eleverne periodevis og i varierende omfang modtager undervisning på tværs af klasser og klassetrin. Det særlige hold har typisk sit eget lokale. Undervisningen på det særlige hold inddrager specialpædagogiske elementer og sker i kombination med undervisning i almenklassen (elevens stamklasse).		
Vi er her interesseret i udgifterne til personaleressourcer til de(t) særlige hold (ikke udgifterne til den undervisning, som eleverne modtager i almenklassen).		
<b>Subtotal: Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale</b>	0	

Kun udgifter vedrørende undervisning. Udgifter til SFO/andre fritidstilbud og social indsats/behandling medregnes ikke. Udgifter til elever i tilbud, der købes uden for kommunen skal også medregnes, mens eventuelle indtægter ved salg af pladser til andre kommuner skal medregnes.

Betaler skolerne en segregeringstakst for elever visiteret til segregeret specialundervisning, så skal den samlede medfinansiering fra skolerne angives i kolonnen 'decentralt afholdte udgifter', mens den resterende del af kommunens udgifter angives i kolonnen med 'centralt afholdte udgifter' (dvs. at summen af de to beløb i kolonnerne udgør kommunens samlede udgifter til det pågældende tilbud.)

Betalerne skolerne ikke en segregeringstakst, hvis en elev visiteres til et segregeret specialundervisningstilbud, udfyldes alene kolonnen 'centralt afholdte udgifter'.

Udgifter til almindelige 10. klasser/10. klasse-centre skal ikke medregnes, kun ungdomsskolens heltidsundervisning. Kolonnen med 'decentralt afholdte udgifter' udfyldes kun, hvis skolerne betaler en segregeringstakst (se note vedrørende segregerede tilbud ovenfor)

Udgifter til ekstra personaleressourcer. Eventuelle udgifter til hjælpemidler og lokaleindretning medregnes ikke.

På de(t) særlige hold kan der både være elever, der er visiteret til støtte i 9+ timer, og elever, der har behov for støtte mindre end 9 timer om ugen.

Hold/grupper til specifikke **faglige indsatser** (læseløft, matematikløft mv.) skal ikke registreres her, men i række 27.

## Bilagsfigur 1.1 Registreringsskema til skoleforvaltning (fortsat)

<b>Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser:</b>			Her medregner skoleforvaltningen eventuelt centralt afholdte udgifter til PPR og andre centralt finansierede ressourcepersoners deltagelse i undervisningsaktiviteter i almenklasser i form af fx co-teaching eller holddeling.
Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, hvor der til almenklasser tilføres ekstra ressourcer - eventuelt med specialpædagogiske kompetencer - med henblik på at understøtte elever med behov for støtte og et inkluderende læringsmiljø. Vi er her alene interesseret i udgifter til de <u>ekstra personaleressourcer</u> .			Udgifter til ekstra personaleressourcer. Eventuelle udgifter til lokaleindretning og hjælpemidler medregnes ikke. Ingen udgifter må optræde flere steder. Hvis en udgift ikke entydigt kan placeres i en udgiftskategori, kan der foretages en skønsmæssig fordeling.
'Nest'-lignende konstruktion, hvor en lav klassekvotient og ekstra personaleressourcer med særlige specialpædagogiske kompetencer prioriteres på grund af, at klassen har en gruppe af elever med særlige behov.			Medregn alene udgifter til 'Nest'-lignende konstruktion, hvor en lav klassekvotient samt ekstra personaleressourcer med specialpædagogiske kompetencer prioriteres på grund af, at klassen har en <u>gruppe af elever med særlige behov</u> . Eventuelle udgifter til en mere generel prioritering af en lav klassekvotient medregnes ikke.
Co-teaching-lignende undervisning med deltagelse af ressourcepersoner med særlige specialpædagogiske kompetencer i undervisningen.			Inklusive elevrettede klasserumsinterventioner/understøttelse og udvikling af læringsmiljøer i almenklasser og fælles forberedelse af undervisning. Ikke rådgivning, supervision eller sparring med andre fagprofessionelle om specifikke elever. Eventuelle specialpædagogiske kompetencer fra specialskoler/interne skoler medregnes ikke, da de forudsættes indeholdt i udgifterne til specialskoler/interne skoler.
Flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n). Herunder både støtte til elever visiteret til mindst 9 ugentlige timer, indsatser til elever med behov for støtte under 9 ugentlige timer, og de ekstra ressourcer, der indgår i en generel prioritering, uanset om klassen har elever med særlige behov (fx pædagoger i indskoling).			
AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter, der udfører elevrettede aktiviteter i almenklassen, som <i>ikke</i> er medregnet i en af kategorierne ovenfor.			Kun udgifter til elevrettede aktiviteter i almenklasser. Udgifter til faglige vejledere skal ikke indgå. Eventuelle sorggrupper, skilmissegrupper og lignende skal ikke medregnes.
<b>Subtotal: Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser:</b>	0		
<b>Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte</b>			Husk at registrere eventuelle centralt afholdte udgifter til læringscamp, ordblindeforløb, hjælpemidler m.m.
<b>Faglige løft</b> i form af kortere og tidsafgrænsede forløb til elever med specifikke faglige vanskeligheder eller skoletræthed, fx forløb for ordblinde, læsekurser/læseløft, matematikløft, læringscamp, turboforløb mv.			Inklusive eventuelt tilbud på efterskoler for ordblinde.
Personaleressourcer til enkeltelever med <b>særlige fysiske behov</b> (fx hjælp til medicin håndtering, smøring, overvågning af epilepsi mm.)			
Personaleressourcer til undervisning i <b>familieklasser</b> finansieret af skoleområdet			Udgifter til undervisning i familieklasser. Udgifter til social indsats/behandling medregnes ikke.
Udgifter til <b>hjælpemidler</b> vedr. specialundervisnings og inklusionsindsatser (særligt undervisningsmateriale, IT-rygsække, stole til motorisk uro, afskærmning, høreværn etc.)			Udgifter til bygningsindretning (fx ramper, elevator m.m.) medregnes ikke.
<b>Subtotal: Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte</b>	0		
<b>Eleverrettede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i alt</b>	0		

## Bilag 2 Registreringskema til skoler

I dette bilag er indsat et billede af det udviklede registreringskema til skolerne. Billedet er delt over to sider. I det foregående Bilag 1 vises det tilsvarende skema til skoleforvaltningen.

Registreringskemaerne kan findes i en Excel-udgave på VIVEs hjemmeside:

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/ramme-for-opgoerelse-og-sammenligning-af-udgifter-til-specialundervisning-og-inklusionsunderstoettende-indsatser-17304/>



## Bilagsfigur 2.1 Registreringsskema til skoler

Elevrettede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser			
Regnskabsår: 2020			
Læs den tilhørende vejledning for en uddybende forklaring af, hvilke udgifter der skal medregnes, og hvilke der ikke skal. Husk at ingen udgifter må optræde flere steder.		Udfyldes af hver skole	
Indsatsstype	Centralt afholdte udgifter	Decentralt afholdte udgifter	VIVEs supplerende info om udfyldelse
	Udgifter til skolens egne elever (i 1.000 kr.)		
<b>Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser</b>			Betaler skolen en segregeringstakst for elever visiteret til segregeret specialundervisning, registreres skolens samlede betaling for det pågældende tilbud, dvs. antal elever*den konkrete segregeringstakst for det pågældende tilbud. Betaler skolen ikke en segregeringstakst, registreres ingen udgift.
Regionale specialundervisningstilbud			
Kommunale specialskoler			
Interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder			
Specialklasser			Note til skoler med specialklasser: Kun udgifter til en eventuel segregeringstakst, som skolen betaler for elever, der går i specialklasse. Ikke den samlede udgift til alle indskrevne elever i skolens specialklasserække.
Køb af specialundervisningspladser på efterskoler med særlige tilbud			
<b>Subtotal: Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser</b>		0	
<b>Heltidsundervisning i ungdomsskolen</b>			
Heltidsundervisning i ungdomsskolen			Betaler skolen en segregeringstakst for elever visiteret til netundervisning i ungdomsskolen registreres skolens samlede betaling for elever med heltidsundervisning i ungdomsskolen, dvs. antal elever*den konkrete segregeringstakst. Betaler skolen ikke en segregeringstakst, registreres ingen udgift.
<b>Subtotal: Heltidsundervisning i ungdomsskolen</b>		0	
Herfra er der i skemaet fokus på elever, der går på skolen		Udgifter til elever som går på skolen (i 1.000 kr.)	
<b>Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale</b>			Udgifter til ekstra personaleresourcer. Eventuelle udgifter til hjælpemidler og lokaleindretning medregnes ikke.
<b>Særlige hold/grupper</b> for elever med særlige undervisningsbehov, hvor eleverne periodevis og i varierende omfang modtager undervisning på tværs af klasser og klassetrin. Det særlige hold har typisk sit eget lokale. Undervisningen på det særlige hold inddrager specialpædagogiske elementer og sker i kombination med undervisning i almenklassen (elevens stamklasse).  Vi er her interesseret i udgifterne til personaleresourcer til de(t) særlige hold (ikke udgifterne til den undervisning eleverne modtager i almenklassen).			På de(t) særlige hold kan der både være elever, der er visiteret til støtte i 9+ timer, og elever, der har behov for støtte mindre end 9 timer om ugen.  Hold/grupper til specifikke <b>faglige indsatser</b> (læseløft, matematikløft mv.) skal ikke registreres her, men i række 27.
<b>Subtotal: Særlige hold/grupper for elever med særlige undervisningsbehov, typisk med eget lokale</b>		0	

## Bilagsfigur 2.1 Registreringsskema til skoler (fortsat)

<p><b>Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser:</b>            Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, hvor der til almenklasser tilføres ekstra ressourcer - eventuelt med specialpædagogiske kompetencer - med henblik på at understøtte elever med behov for støtte og et inkluderende læringsmiljø.            Vi er her alene interesseret i udgifter til de <u>ekstra personaleressourcer</u>.</p>		<p>Udgifter til ekstra personaleressourcer. Eventuelle udgifter til lokaleindretning og hjælpemidler medregnes ikke.</p> <p>Ingen udgifter må optræde flere steder. Hvis en udgift ikke entydigt kan placeres i en udgiftskategori, kan der foretages en skønmæssig fordeling.</p>
<p>'Nest'-lignende konstruktion, hvor en lav klassekvotient og ekstra personaleressourcer med særlige specialpædagogiske kompetencer prioriteres på grund af, at klassen har en gruppe af elever med særlige behov.</p>		<p>Medregn alene udgifter til 'Nest'-lignende konstruktion, hvor en lav klassekvotient samt ekstra personaleressourcer med specialpædagogiske kompetencer prioriteres på grund af, at klassen har en <u>gruppe af elever med særlige behov</u>. Eventuelle udgifter til en mere generel prioritering af en lav klassekvotient medregnes ikke.</p>
<p>Co-teaching-lignende undervisning med deltagelse af ressourcepersoner med særlige specialpædagogiske kompetencer i undervisningen.</p>		<p>Inklusive elevrettede klasserumsinterventioner/understøttelse og udvikling af læringsmiljøer i almenklasser og fælles forberedelse af undervisning. Ikke rådgivning, supervision eller sparring med andre fagprofessionelle om specifikke elever. Eventuelle specialpædagogiske kompetencer fra specialskoler/interne skoler medregnes ikke, da de forudsættes indeholdt i udgifterne til specialskoler/interne skoler.</p>
<p>Flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n). Herunder både støtte til elever visiteret til mindst 9 ugentlige timer, indsatser til elever med behov for støtte under 9 ugentlige timer, og de ekstra ressourcer, der indgår i en generel prioritering, uanset om klassen har elever med særlige behov (fx pædagoger i indskolingen).</p>		
<p>AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter, der udfører elevrettede aktiviteter i almenklassen, som <i>ikke</i> er medregnet i en af kategorierne ovenfor.</p>		<p>Kun udgifter til elevrettede aktiviteter i almenklasser. Udgifter til faglige vejledere skal ikke indgå. Eventuelle sorggrupper, skilmissegrupper og lignende skal ikke medregnes.</p>
<p><b>Subtotal: Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser:</b></p>	0	
<p><b>Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte</b></p>		
<p><b>Faglige løft</b> i form af kortere og tidsafgrænsede forløb til elever med specifikke faglige vanskeligheder eller skoletræthed, fx forløb for ordblinde, læsekurser/læseløft, matematikløft, læringscamp, turboforløb mv.</p>		<p>Inklusivt eventuelt tilbud på efterskoler for ordblinde.</p>
<p>Personaleressourcer til enkeltelever med <b>særlige fysiske behov</b> (fx hjælp til medicin håndtering, smøring, overvågning af epilepsi m.m.)</p>		
<p>Personaleressourcer til undervisning i <b>familieklasser</b> finansieret af skoleområdet</p>		<p>Udgifter til undervisning i familieklasser. Udgifter til social indsats/behandling medregnes ikke.</p>
<p>Udgifter til <b>hjælpemidler</b> vedrørende specialundervisnings- og inklusionsindsatser (særligt undervisningsmateriale, it-rygsække, stole til motorisk uro, afskærmning, høreværn etc.).</p>		<p>Udgifter til bygningsindretning (fx ramper, elevator m.m.) medregnes ikke.</p>
<p><b>Subtotal: Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte</b></p>	0	
<p><b>Elevrettede udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i alt</b></p>	0	

## Bilag 3 Vejledning til registreringskema til skoleforvaltning

I dette bilag vises den udviklede vejledning til registreringskemaet til skoleforvaltningen. I det efterfølgende Bilag 4 vises den tilsvarende vejledning til skolerne.

Vejledningerne kan findes i pdf-udgave på VIVEs hjemmeside:

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/ramme-for-opgoerelse-og-sammenligning-af-udgifter-til-specialundervisning-og-inklusionsunderstoettende-indsatser-17304/>

## Skema til opgørelse af udgifter til forskellige typer af specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser

### Vejledning til skoleforvaltningen

Skemaet består i praksis af to delskemaer: Et skema, som den centrale skoleforvaltning udfylder med fokus på centralt afholdte udgifter, og et skema, som hver folkeskole udfylder med decentralt afholdte udgifter. De skraverede felter udfyldes ikke.

**Formål:** Formålet er at opgøre kommuners og skolars udgifter til specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser, herunder at opgøre udgifterne til forskellige typer af indsatser på en så meningsfuld og sammenlignelig måde på tværs kommuner og skoler som muligt.

Skemaet udfyldes, så ingen udgifter optræder flere steder. Hvis en udgift ikke entydigt kan placeres i en udgiftskategori, kan der foretages en skønsmæssig fordeling.

Der er fokus på de realiserede driftsudgifter. Det vil sige det faktiske ressourceforbrug i form af årsværk til lærere, pædagoger mv. i løbet af regnskabsåret; ikke det udmeldte budget ved budgetårets start. Udgifterne opgøres i hele 1.000 kr.

**Omregning af lærer- og pædagog-årsværk til udgifter:** Årsværk omregnes til udgifter med en årsnormsbaseret gennemsnitsløn. Forvaltningen kan med fordel oplyse skolerne om den årsnormsbaserede gennemsnitsløn, der skal anvendes for henholdsvis lærere og pædagoger.

**Centralt afholdte udgifter og decentralt afholdte udgifter:** Skemaet sonderer mellem *centralt afholdte udgifter* og *decentralt afholdte udgifter*.

- 'Centralt afholdte udgifter' er udgifter, der er registreret og afholdt på centrale konti (skoleforvaltningens budget).
- 'Decentralt afholdte udgifter' er udgifter, der er decentraliseret til skolerne og afholdt på decentrale konti (skolens budget). Dette gælder midler, som er decentraliseret til skolerne via tildelingsmodellen såvel som eventuelle ekstra penge, som en skole har fået fra forvaltningen til en specifik indsats, hvor midlerne er lagt ud til skolen.

Skemaet indeholder fem hovedkategorier af udgifter (se info-bokse sidst i vejledningen for uddybning):

- Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser
- Heltidsundervisning i ungdomsskolen
- Særlige hold/grupper for elever med behov for særlige rammer omkring undervisningen, typisk med eget lokale
- Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser
- Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte.

For segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen dækker skemaet udgifter til indsatser for **kommunens egne elever**, dvs. de elever, hvor Jeres kommune har betalingsforpligtelsen. For de ikke-segregerede tilbud dækker skemaet udgifter til elever, der **går på kommunens skoler**.

### Hvilke udgifter medregnes?

Skemaet har fokus på udgifter til de indsatser, der er rettet direkte til **eleverne** (kollektivt eller for enkeltelever) og ikke indsatser, der retter sig mod **personalet** (opkvalificering, sparring m.m.).

Udgifter til indsatser varetaget af PPR, pædagogisk læringscenter, inklusionsvejledere, AKT-medarbejdere, fraværskonsulenter og lignende ressourcepersoner skal dermed kun medregnes, når ressourcepersonerne selv tager del i undervisningen af enkeltelever eller grupper af elever. Udgifter til sorggrupper, skilsmissegrupper og lignende medregnes derfor ikke.

Eventuelle udgifter finansieret af statslige puljer medregnes.

Følgende udgifter er som udgangspunkt ikke omfattet:

- SFO
- Undervisning af 10. klasse-elever i almenklasser
- Syge- og hjemmeundervisning
- Dansk Som Andetsprog (DSA) og modtageklasser
- Administration og ledelse vedrørende specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser
- Visitation
- Supervision/sparring til fagprofessionelle
- Efteruddannelse og kompetenceudvikling af fagprofessionelle
- Udgifter til PPR, som ikke vedrører PPR's deltagelse i undervisningsrettede aktiviteter i form af fx co-teaching
- Indsatser tildelt efter serviceloven (dagbehandling)
- Familieskoler
- Befordring af elever med behov for støtte
- Udgifter finansieret af private fonde.

### **OBS! Vedrørende segregerede specialundervisningstilbud og hel-tidsundervisning i ungdomsskolen (række 6-15)**

Betaler skolerne en segregeringstakst for elever visiteret til segregeret specialundervisning, så skal den samlede medfinansiering fra skolerne angives i kolonnen 'decentralt afholdte udgifter', mens den resterende del af kommunens udgifter angives i kolonnen med 'centralt afholdte udgifter' (dvs. at summen af de to beløb i kolonnerne udgør kommunens samlede udgifter til det pågældende tilbud). Skolernes medfinansieringsandel skal beregnes ud fra de bruttotakster, skolen betaler. Det vil sige, at der i opgørelsen ikke skal tages højde for en eventuel efterregulering af skolernes budget, hvor skolens budget nedjusteres i grundtildelingen pr. elev, hvis en elev er visiteret ud af skolen til et andet tilbud.

Betaler skolerne ikke en segregeringstakst, hvis en elev visiteres til et segregeret specialundervisningstilbud, udfyldes alene kolonnen 'centralt afholdte udgifter'.

I skemaet sondres mellem specialklasse og specialskole ud fra, om der er *fælles skoleledelse*. Ved specialskoler forstås skoler, som har egen ledelse, mens specialklasser er organisatorisk placeret som en del af en almenskole og har fælles ledelse med almenskolen.

### **OBS! Vedrørende specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser (række 20-25)**

**Centralt afholdte udgifter:** Her medregnes eventuelle udgifter til PPR og andre centralt finansierede ressourcepersoners deltagelse i undervisningsaktiviteter i almenklasser i form af fx co-teaching eller holddeling. Bemærk, at alene deltagelse i elevrettede undervisningsaktiviteter medregnes, men ikke udgifter til fx visitation, observation, lettere behandling og supervision/sparring til fagprofessionelle.

**NEST-lignende konstruktion:** En udgift skal placeres her, hvis der både er prioriteret ekstra personaleressourcer med specialpædagogiske kompetencer og samtidigt også er prioriteret en lavere klassekvotient for at tilgodese en gruppe af børn med særlige behov. Hvis der alene er tilført ekstra personaleressourcer med specialpædagogiske kompetencer, skal udgiften registreres under co-teaching.

**Co-teaching-lignende undervisning:** Begrebet co-teaching anvendes relativt bredt i litteraturen. I dette skema defineres en indsats som co-teaching ud fra en forståelse af co-teaching som en mellemform mellem almen- og specialundervisning. En udgift skal derfor placeres her, når den ekstra personaleressource har specialpædagogiske kompetencer, og der således er et samspil mellem almene og specialkompetencer. Udgiften placeres også her, hvis der anvendes værkstedsundervisning som et led i co-teaching, hvor der er samspil mellem almen og specialkompetencer.

**Flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n):** Her placeres udgifter til ekstra personaleressourcer til flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgangen. Det kan fx være, når der anvendes tre lærere til to klasser, hvor man har skemalagt engelsk på samme tid. Det kan være pædagoger i indskoling. Eller det kan være en lærer, pædagog eller pædagogmedhjælper, som har timer i klassen, fordi en eller flere elever er visiteret til enten 9+ timers støtte og/eller støtte i mindre end 9 timer ugentligt.

**AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter:** Hvis disse medarbejdere har timer til enten NEST-lignende konstruktion, co-teaching-lignende undervisning eller flervoksenordninger mv., placeres udgiften til deres timer hertil i disse kategorier. Der skal kun registreres udgifter i denne kategori,

hvis de har andre elevrettede aktiviteter end disse tre typer. Bemærk, at timer til 'lettere behandling' som fx sorg- eller skilsmissegrupper ikke skal indgå.

**Specialpædagogiske kompetencer.** Medarbejdere med specialpædagogiske kompetencer er ikke et veldefineret begreb. Begrebet dækker i dette skema over medarbejdere med tidligere arbejds erfaringer fra specialskoler/specialklasser og/eller medarbejdere, som har gennemført forskellige kompetenceudviklings- eller videreuddannelsesforløb, fx diplommoduler inden for specialpædagogik.

**OBS! Vedrørende faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte (række 26-31)**

Her medregnes eventuelt centralt afholdte udgifter til eksempelvis faglige løft, turboforløb og hjælpemidler.

## Bilag 4 Vejledning til registreringskema til skoler

I dette bilag vises den udviklede vejledning til registreringskemaet til skolerne. I det foregående Bilag 3 er vist den tilsvarende vejledning til skoleforvaltningen.

Vejledningerne kan findes i pdf-udgave på VIVEs hjemmeside:

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/ramme-for-opgoerelse-og-sammenligning-af-udgifter-til-specialundervisning-og-inklusionsunderstoettende-indsatser-17304/>



## Skema til opgørelse af udgifter til forskellige typer specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser

### Vejledning til skolerne

Skemaet består i praksis af to delskemaer: Et skema, som den centrale skoleforvaltning udfylder med fokus på centralt afholdte udgifter, og et, som hver folkeskole udfylder med decentralt afholdte udgifter. De skraverede felter udfyldes ikke.

**Formål:** Formålet er at opgøre kommuners og skolars udgifter til specialundervisningstilbud og inklusionsunderstøttende indsatser, herunder at opgøre udgifterne til forskellige typer af indsatser på en så meningsfuld og sammenlignelig måde på tværs kommuner og skoler som muligt.

Skemaet udfyldes, så ingen udgifter optræder flere steder. Hvis en udgift ikke entydigt kan placeres i en udgiftskategori, kan der foretages en skønsmæssig fordeling.

Der er fokus på de realiserede driftsudgifter. Det vil sige det faktiske ressourceforbrug i form af årsværk til lærere, pædagoger mv. i løbet af regnskabsåret; ikke det udmeldte budget ved budgetårets start. Udgifterne opgøres i hele 1.000 kr.

**Omregning af lærer- og pædagogårsværk til udgifter:** Årsværk omregnes til udgifter med en årsnormsbaseret gennemsnitsløn. Oplysning om gennemsnitslønnen kan fås fra skoleforvaltningen.

**Centralt afholdte udgifter og decentralt afholdte udgifter:** Skemaet sonderer mellem *centralt afholdte udgifter* og *decentralt afholdte udgifter*.

- 'Centralt afholdte udgifter' er udgifter, der er registreret og afholdt på centrale konti (skoleforvaltningens budget).
- 'Decentralt afholdte udgifter' er udgifter, der er decentraliseret til skolerne og afholdt på decentrale konti (skolens budget). Dette gælder midler, som er decentraliseret til skolerne via tildelingsmodellen såvel som eventuelle ekstra penge, som en skole har fået fra forvaltningen til en specifik indsats, hvor midlerne er lagt ud til skolen.

Skemaet indeholder fem hovedkategorier af udgifter (se info-bokse sidst i vejledningen for uddybning):

- Specialundervisning i specialskoler, interne skoler og specialklasser
- Heltidsundervisning i ungdomsskolen
- Særlige hold/grupper for elever med behov for særlige rammer omkring undervisningen, typisk med eget lokale
- Specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser i almenklasser
- Faglige løft, hjælpemidler og andre indsatser til elever med behov for støtte.

For segregerede tilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen dækker skemaet udgifter til en eventuel segregeringstakst, som skolen **betaler** for elever visiteret til specialtilbud,

dvs. antal elever\*den konkrete segregeringstakst for det pågældende tilbud. Betaler skolen ikke en segregeringstakst, registreres ingen udgift. For de ikke-segregerede tilbud dækker skemaet udgifter til **elever, som går på skolen** (og som skolen har budget til).

### Hvilke udgifter medregnes?

Skemaet har fokus på udgifter til de indsatser, der er rettet direkte til **eleverne** (kollektivt eller for enkeltelever), og ikke indsatser, der retter sig mod **personalet** (opkvalificering, sparring m.m.).

Udgifter til indsatser varetaget af PPR, pædagogisk læringscenter, inklusionsvejledere, AKT-medarbejdere, fraværskonsulenter og lignende ressourcepersoner skal dermed kun medregnes, når ressourcepersonerne selv tager del i undervisningen af enkeltelever eller grupper af elever. Udgifter til sorggrupper, skilsmissegrupper og lignende medregnes derfor ikke.

Eventuelle udgifter finansieret af statslige puljer medregnes.

Følgende udgifter er som udgangspunkt ikke omfattet:

- SFO
- Undervisning af 10. klasse-elever i almenklasser
- Syge- og hjemmeundervisning
- Dansk Som Andetsprog (DSA) og modtageklasser
- Administration og ledelse vedrørende specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser
- Visitation
- Supervision/sparring til fagprofessionelle
- Efteruddannelse og kompetenceudvikling af fagprofessionelle
- Udgifter til PPR, som ikke vedrører PPR's deltagelse i undervisningsrettede aktiviteter i form af fx co-teaching
- Indsatser tildelt efter serviceloven (dagbehandling)
- Familieskoler
- Befordring af elever med behov for støtte
- Udgifter finansieret af private fonde.

### **OBS! Vedrørende segregerede specialundervisningstilbud og heltidsundervisning i ungdomsskolen (række 6-15)**

Betaler skolen en segregeringstakst for elever visiteret til segregeret specialundervisning og heltidsundervisning i ungdomsskolen registreres skolens samlede betaling for det pågældende tilbud, dvs. antal elever\*den konkrete segregeringstakst for det pågældende tilbud. Betaler skolen ikke en segregeringstakst, registreres ingen udgift.

I skemaet sondres mellem specialklasse og specialskole ud fra, om der er *fælles skoleledelse*. Ved specialskoler forstås skoler, som har egen ledelse, mens specialklasser er organisatorisk placeret som en del af en almenskole og har fælles ledelse med almenskolen.

## **OBS! Vedrørende specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsats i almenklasser (række 20-25)**

**NEST-lignende konstruktion:** En udgift skal placeres her, hvis der både er prioriteret ekstra personaleressourcer med specialpædagogiske kompetencer og samtidigt også er prioriteret en lavere klassekvotient for at tilgodese en gruppe af børn med særlige behov. Hvis der alene er tilført ekstra personaleressourcer med specialpædagogiske kompetencer, skal udgiften registreres under co-teaching.

**Co-teaching-lignende undervisning:** Begrebet co-teaching anvendes relativt bredt i litteraturen. I dette skema defineres en indsats som co-teaching ud fra en forståelse af co-teaching som en mellemform mellem almen- og specialundervisning. En udgift skal derfor placeres her, når den ekstra personaleressource har specialpædagogiske kompetencer, og der således er et samspil mellem almene og specialkompetencer. Udgiften placeres også her, hvis der anvendes værkstedsundervisning som et led i co-teaching, hvor der er samspil mellem almen og specialkompetencer.

**Flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgange(n):** Her placeres udgifter til ekstra personaleressourcer til flervoksenordninger og holddeling i klassen eller på tværs af årgangen. Det kan fx være, når der anvendes tre lærere til to klasser, hvor man har skemalagt engelsk på samme tid. Det kan være pædagoger i indskoling, eller det kan være en lærer, pædagog eller pædagogmedhjælper, som har timer i klassen, fordi der en eller flere elever er visiteret til enten 9+ timers støtte og/eller støtte i mindre end 9 timer ugentligt.

**AKT-vejledere, inklusionsmedarbejdere og trivsels- og fraværskonsulenter:** Hvis disse medarbejdere har timer til enten NEST-lignende konstruktion, co-teaching-lignende undervisning eller flervoksenordninger mv., placeres udgiften til deres timer hertil i disse kategorier. Der skal kun registreres udgifter i denne kategori, hvis de har andre elevrettede aktiviteter end disse tre typer. Bemærk, at timer til 'lettere behandling' som fx sorg- eller skilsmissegrupper ikke skal indgå.

**Specialpædagogiske kompetencer:** Medarbejdere med specialpædagogiske kompetencer er ikke et veldefineret begreb. Begrebet dækker i dette skema over medarbejdere med tidligere arbejds erfaringer fra specialskoler/specialklasser og/eller medarbejdere, som har gennemført forskellige kompetenceudviklings- eller videreuddannelsesforløb, fx diplommoduler inden for specialpædagogik.

**VIVE**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD