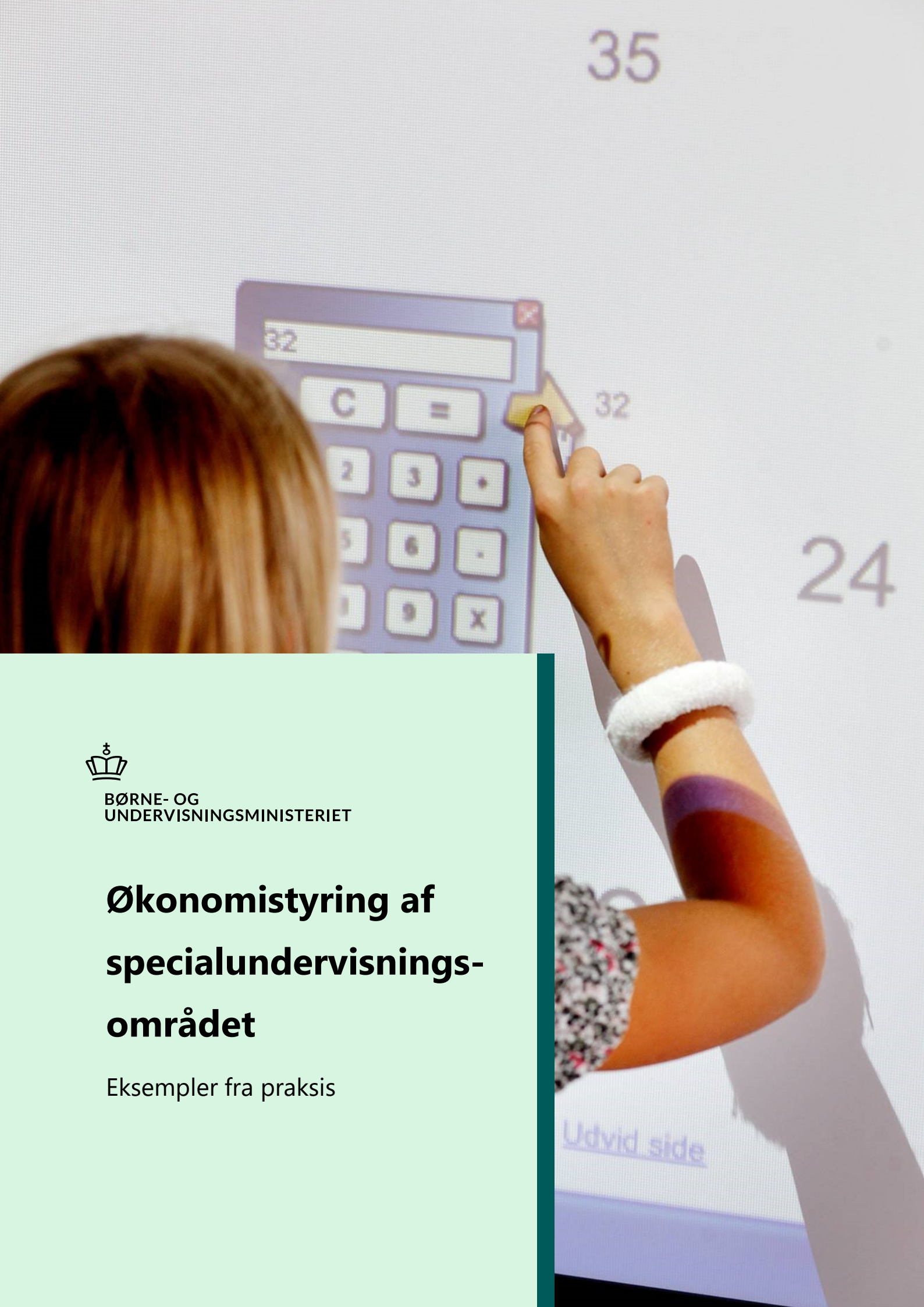




BØRNE- OG
UNDERVISNINGSMINISTERIET

Økonomistyring af specialundervisnings- området

Eksempler fra praksis



Indhold

Resumé	4
Baggrund og formål	4
Metode og begrebsafklaring	4
Overblik over kommuner	5
Hovedresultater	6
Nordfyns Kommune	8
Hørsholm Kommune	10
Aalborg Kommune	12
Roskilde Kommune	14
Viborg Kommune	16
Hjørring Kommune	18

Resumé

Mange kommuner arbejder med at udvikle ressourcetildelingsmodeller for at sikre bedre styring af specialundervisningsområdet. I dette katalog præsenteres seks kommuners ressourcetildelingsmodeller. Målet er ikke at pege på én foretrukken model, men at give kommuner inspiration til at tilpasse deres model til lokale forhold.

Baggrund og formål

Mange kommuner har de senere år oplevet en stigning i udgifterne til specialundervisningsområdet. KL estimerede i 2023, at cirka hver fjerde krone i folkeskolen anvendes på det segregerede specialundervisningsområde¹. Flere kommuner arbejder derfor med at udvikle og tilpasse ressourcetildelingsmodeller for at sikre bedre styring af specialundervisningsområdet og øge skolernes tilskyndelse til at etablere inkluderende læringsmiljøer. Undersøgelser peger dog på, at der mangler viden om styringsmodeller, som kan inspirere til en god ressourceprioritering i kommunerne².

I dette katalog præsenterer Børne- og Undervisningsministeriet derfor seks eksempler på ressourcetildelingsmodeller på specialundervisningsområdet. Materialet skal læses som et inspirationskatalog, der formidler viden, eksempler og erfaringer med forskellige ressourcetildelingsmodeller til kommuner, der ønsker at iværksætte tiltag, som kan øge skolernes tilskyndelse til at etablere inkluderende læringsmiljøer. Målet er ikke at pege på én model, der er mere hensigtsmæssig end de øvrige modeller, da beskrivelserne netop skal illustrere det fordelagtige i at tilpasse en model til kommunens lokale forhold og behov.

Kataloget sætter fokus på kommunernes ressourcetildelingsmodeller på specialundervisningsområdet. Fokus er altså på, hvordan midler til specialundervisning tildeles, herunder hvor betalingsansvaret for specialundervisning er placeret, hvordan midlerne fordeles, sammenhængen mellem midlerne på almen- og specialundervisningsområdet, samt hvilke lokale tiltag, der iværksættes for at understøtte eller tilpasse ressourcetildelingsmodellen.

Metode og begrebsafklaring

Casebeskrivelserne af de seks kommuners ressourcetildelingsmodeller er udarbejdet på baggrund af semistrukturerede interviews med skolechefer samt enkelte økonomichefer, PPR-che-

¹ Jørgensen, J. K. (2023). *Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse*. Momentum.

² Lindeberg, N. H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreassen, A. G., Ibsen, J. T., Rangvid, B. S., ... Ellermann, K. G. (2022). *Styring, organisering og faglig praksis: Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

fer og skoleledere i de udvalgte kommuner. Udvælgelsen af kommuner er foretaget på baggrund af et ønske om at få belyst forskellige ressourcetildelingsmodeller bredt inden for spektret fra centralt til fuldt decentralt betalingsansvar. Der er ligeledes et ønske om at sikre geografisk spredning samt at få belyst både større og mindre kommuner. Der er desuden blevet prioriteret kommuner, som har iværksat nye og anderledes styringstiltag, og som alle har en inklusionsgrad over landsgennemsnittet.

I publikationen beskrives kommuners økonomistyring af specialundervisningsområdet. Med specialundervisning henvises der til undervisning i specialklasse, specialscole eller som støtte i almenklasser i mindst ni ugentlige timer.

Overblik over kommuner

	Kendetegn ved ressourcetildelingsmodel	Inklusi- onsgrad ³	Indbyg- gertal ⁴
Nord- fyns	Central model med ledelsesinvolvering og fælles økonomisk incitament	95,8%	29.342
Hørs- holm	Samarbejdsmodel , der skaber incitament til at samarbejde om ressourceudnyttelse	97,3%	25.168
Aalborg	Delvist decentral , områdeinddelt model, der skaber incitament inden for hvert område i en ellers stor kommune	93,6%	224.612
Roskilde	Delvist decentral model med decentralt ledelsesansvar for elever og økonomi understøttet af central rådgivning og økonomisk kompensation	94,8%	91.623
Viborg	Delvist decentral model med en fast takst ved visitation, der skaber incitament uden at gå på kompromis med faglige hensyn	93,4%	97.621
Hjørring	Fuldt decentral model, der via gennemsnitstakst balancerer hensyn til solidaritet og incitament til inklusion	94,3%	63.311

³ Inklusionsgraderne gælder for skoleåret 2023/2024 og er indhentet fra uddannelsesstatistik.dk, "Elevtal, inklusion og sprogrprøver".

⁴ Indbyggertal opgjort pr. 1. januar 2025, indhentet fra Danmarks Statistik, tabel "FOLK1AM".

Hovedresultater

Kan ikke peges på én model, der bedst understøtter inklusion

De seks beskrivelser af kommuners ressourcetildelingsmodeller illustrerer i tråd med den eksisterende litteratur, at der ikke kan peges på én ressourcetildelingsmodel, der bedst understøtter inklusion på tværs af landets kommuner.

Kommuner med lignende segregeringsgrad er organiseret forskelligt

Der findes blandt kommuner med lav segregeringsgrad både kommuner med centralt betalingsansvar, fuldt decentralt betalingsansvar og varianter af delvist decentralt betalingsansvar. Det tyder på, at det i højere grad er indretning efter lokale forhold og styrkelse af samarbejde på tværs af aktører, som skaber gode erfaringer, snarere end en bestemt placering af betalingsansvar.

Eksempelvis har både Nordfyns Kommune og Aalborg Kommune ændret deres ressourcetildelingsmodel med henblik på at styrke dialogen og samarbejdet mellem særligt skolelederne, så der decentralt tages større ansvar for fællesskabet, men de to kommuner har alligevel placeret betalingsansvaret forskelligt. Nordfyns Kommune har skabt et ledelsesfælleskab, der forvalter en fælles central pulje til specialundervisning, mens Aalborg Kommune har inddelt den geografisk store kommune i mindre områder, hvor skolelederne inden for hvert område skal samarbejde om at forvalte økonomi og udnytte lokale muligheder. Nordfyns Kommune har således centraliseret betalingsansvaret, mens Aalborg Kommune har decentraliseret betalingsansvaret delvist til de ti områder.

Samtidig kan kommuner med samme placering af betalingsansvar være indrettet meget forskelligt. F.eks. har både Viborg Kommune og Aalborg Kommune forsøgt at skabe en direkte ansvarslinje til skolerne og benytter derfor en delvist decentral ressourcetildelingsmodel, men indretningen varierer. Hvor Viborg Kommune har valgt at lægge midler til specialundervisning ud til de enkelte skoler, der betaler en fast takst ved visitation, har Aalborg Kommune valgt at lægge midler ud til mindre skoleklynger, der tildeles et antal specialklassepladser.

Hertil er Hjørring Kommunes ressourcetildelingsmodel et eksempel på en fuldt decentral model, som er indrettet efter lokale forhold. Hjørring Kommune har eksempelvis valgt at benytte en gennemsnitstakst ved visitation for at sikre, at skoler i socioøkonomisk udfordrede områder ikke stilles dårligere, og at økonomi ikke bliver afgørende for, om børn gives det rette tilbud.

Gennemgående mønstre på tværs

Selvom de seks cases ikke er repræsentative for landets kommuners ressourcetildelingsmodeller, synes der at være gennemgående mønstre på tværs af de præsenterede kommuner, som kan fremhæves:

1. **Forpligtende samarbejde.** Flere af de seks udvalgte kommuner ønsker at styrke samarbejdet mellem skoleområdets aktører, så der decentralt tages større ansvar for fællesskabet. Samarbejdet indrettes forskelligt, men fælles for de seks kommuner er ønsket om at skabe incitament til at samarbejde om økonomi og faglige løsninger. For at skabe den samhørighed, som et forpligtende samarbejde forudsætter, inddeles kommunen og/eller økonomien ofte i mindre enheder – f.eks. i Nordfyns Kommune,

hvor specialudgifter og fællesmidler er samlet i ét lukket system, eller i Aalborg Kommune, der er inddelt i mindre klynger med lokal økonomi.

2. Forbundne kar mellem økonomien på almen- og specialundervisningsområdet.

De seks kommuner har fokus på at skabe en direkte ansvarslinje mellem økonomien på almen- og specialundervisningsområdet, så eventuelt besparede midler på specialundervisningsområdet tilfalder almenområdet og kan bruges på forebyggende og inkluderende indsatser. Det gør, at der skabes incitament til at inkludere flere elever i almenskolen, at der tænkes i forebyggende indsatser på almenområdet, og at der tænkes i fælles faglige løsninger på tværs af almen- og specialundervisningsområdet.

3. Reflekteret brug af økonomiske incitamenter.

På tværs af de seks kommuner er der en bevidsthed om, at økonomiske hensyn ikke må vægtes tungere end faglige. Derfor foretages der lokale tilpasninger for at sikre en balance mellem økonomiske og faglige hensyn – det gælder f.eks. brugen af en gennemsnitstakst for at sikre, at børn på skoler i socioøkonomisk udfordrede områder, der har brug for dyrere støtte-tilbud, faktisk også får det, eller placeringen af incitamentet hos et ledelsesfællesskab frem for på den enkelte skole for at skåne skolerne, hvis økonomi kan være for lille til at absorbere de potentielle udsving, der følger af skiftende elevgrundlag.

Nordfyns Kommune

Central model med ledelsesinvolvering og fælles økonomisk incitament

Nordfyns Kommune benytter en central ressourcetildelingsmodel på specialundervisningsområdet, hvor midler til specialundervisning er samlet i en central fælles pulje og forvaltes af skolelederne, der indgår i et ledelsesfællesskab. Formålet med ressourcetildelingsmodellen er at styrke almenområdet og sikre, at inklusion begrundes af trivsels- og ikke af økonomihensyn. Selvom pengene er samlet i en central pulje, sikrer modellen fortsat et økonomisk incitament, idet eventuelt besparede midler tilfalder skolerne. Det økonomiske incitament er således omdannet til et fælles økonomisk incitament på skolerne til at inkludere elever i almenskolen.

Midler samlet i en central fælles pulje

Kommunens skoleledere indgår i et ledelsesfællesskab og råder over midlerne i den fælles pulje til specialundervisningstilbud, som de skal blive enige om at forvalte. Når skolelederne indstiller en elev til visitation, og eleven på baggrund af beslutning i visitationsudvalget visiteres til specialundervisning, går midlerne fra den fælles specialundervisningspulje. Visiterer kommunen færre børn end forventet, overgår de besparede midler til fællesmidlerne, som skolelederne råder over og kan bruge til at investere i inkluderende og forebyggende indsatser på almenområdet. Visiteres der omvendt ud over den budgetterede ramme, vil midlerne først blive trukket fra fællesmidlerne og efterfølgende fra skolernes basisbudgetter.

Skolelederne har således ansvar for i fællesskab at forvalte midlerne til specialundervisning. På den måde adskiller modellen sig fra samarbejdsmodellen i Hørsholm Kommune, som beskrives senere, hvor ledelsesfællesskabet primært drøfter mere overordnede faglige og økonomiske prioriteringer.

Figur 1. Ressourcetildelingsmodel i Nordfyns Kommune



Visitation til specialundervisning foregår ved, at skolerne som udgangspunkt én gang årligt indstiller elever til et visitationsudvalg, som vurderer, om eleverne er i målgruppe til et specialtilbud, og vejer elevernes behov op imod tilgængelige tilbud. Der er dog også løbende visitationer til specialtilbud, eksempelvis når der kommer tilflyttere til skoledistriktet, eller når et barn udvikler sig hastigt i en retning, der kræver visitation til specialtilbud uden for den årlige hovedvisitation.

Forudsætter høj grad af samhørighed

Modellen kræver, at hele kæden – fra politikere til skolechef og skoleledere – bakker op om modellen. Da kommunen udviklede og implementerede modellen, sad relevante ledere derfor med om bordet, så de fik ejerskab over og kendskab til modellen, herunder hvilke incitamenter der er indarbejdet i modellen.

Samtidig kræver modellen en høj grad af samhørighed, og at skolelederne har en opfattelse af, at modellen kommer alle til gavn, da der således skabes et professionelt og trygt rum for drøftelse af konkrete tiltag og cases. For at opnå en lignende dynamik med samme forpligtende samarbejde i en større kommune, kan det være nødvendigt at inddele kommunen i mindre områder eller skoleklynger, som har fælles ledelsesfællesskab og økonomi, som det f.eks. er tilfældet i Aalborg Kommune, jf. beskrivelsen nedenfor.

Kræver høj grad af transparens

Da fællesmidlerne er samlet i et lukket system, hvor de penge, der tilføres specialundervisningsområdet, forbliver i systemet og overgår til almenområdet i tilfælde af, at der er penge tilovers, kræver modellen en høj grad af gennemsigtighed over for indbyggere, skoleledere og politikere. Kommunens indbyggere skal have tiltro til, at pengene forvaltes fornuftigt, skolelederne skal løbende vide, hvor mange penge der er i den fælles pulje, så de kan handle herefter, og politikerne har brug for indblik i, hvordan pengene forvaltes, så der f.eks. ikke opstår et ønske om at reducere i de tilførte midler til skoleområdet, fordi skolelederne ved årets udgang har formået at skabe overskud i den fælles pulje. Forvaltningen har derfor en vigtig opgave i løbende at kommunikere, hvordan pengene forvaltes.

Ressourcetildelingsmodellen suppleres af viden og rådgivning tæt på praksis

Den grundlæggende tanke med ledelsesfællesskabet er at skabe gode dialoger og rykke almen- og specialundervisningsområdet tættere på hinanden. Der er blandt andet fokus på, at fællesmidlerne bruges til forebyggende indsatser samt at pulje indsatser, så der oprettes og gives støttetilbud til grupper af børn frem for enkelte børn.

Nordfyns Kommune er derfor også ved at implementere en indsatstrappe, hvor visitation til specialtilbud er sidste trin. Første trin er de enkelte skolars ressourcecentre, andet trin er et videnscenter bestående af medarbejdere fra kommunens specialskole og PPR, som kan rykke ud på skolerne og rådgive, og sidste trin er PPR, som er placeret på skolerne, og som kommer i spil, når eleven er tæt på at blive visiteret til et specialundervisningstilbud. Formålet med indsatstrappen er at få viden og kompetencer ud på skolerne og så tæt på praksis som muligt.

Hørsholm Kommune

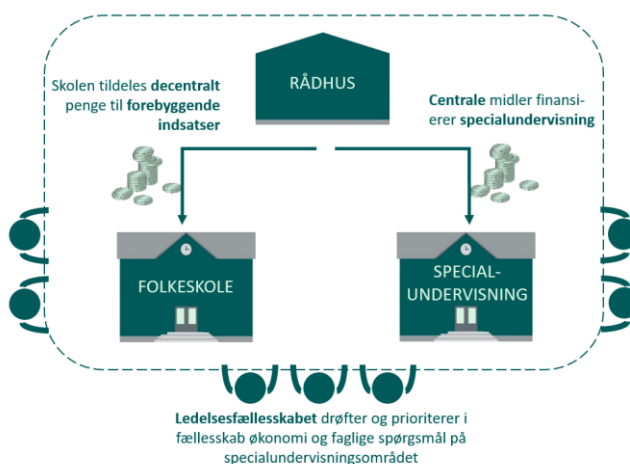
Samarbejdsmodel, der skaber incitament til at samarbejde om ressourceudnyttelse

Hørsholm Kommune har siden 2019 benyttet en samarbejdsmodel, som sikrer, at hele skoleområdet samarbejder om at løse faglige og økonomiske udfordringer. Kommunen har fravalgt en decentral model, hvor den enkelte skole belastes af et merforbrug, dels fordi man mener, at skoleledere er motiveret af at finde gode faglige løsninger og ikke af økonomiske incitamenter, dels for at skåne skolerne, hvis økonomi er for lille til at absorbere de udsving, der følger af skiftende elevgrundlag. Der arbejdes således ikke direkte med økonomiske incitamenter, men sikres gennem et inddragende ledelsesfællesskab, at der skabes en følelse af ejerskab og fælles ansvar for at finde de bedste faglige og økonomiske løsninger.

Central økonomistyring med inddragelse af skoler

Samarbejdsmodellen omfatter en aktivitetsbestemt ressourcefordelingsmodel, hvor der fastlægges en central pulje til specialpædagogiske aktiviteter, herunder til specialklasser, specialskole, tilbud i andre kommuner og specialundervisning på almenområdet i mindst ni timer ugentligt. Derudover tildeles skolerne på baggrund af elevtal midler decentralt til forebyggende indsatser og supplerende undervisning i under ni timer ugentligt, som de selv forvalter.

Figur 2. Ressourcefordelingsmodel i Hørsholm Kommune



En del af den centrale pulje er fleksibel og kan flyttes rundt og bruges aktivt alt efter, hvad behovet er – pengene følger aktiviteten. Samtidig gives støtte ikke som tidligere for ét år ad gangen, men for en kortere periode. Det gør specialundervisningsområdet mere fleksibelt.

De centrale midler til specialundervisning fordeles som udgangspunkt to gange årligt, hvor skoler kan indstille elever med vanskeligheder til et visitationsudvalg, hvis de oplever, at mulighederne inden for almenområdet er udtømt. For at rykke visitation tættere på eleven, mødes kommunens centerchef for dagtilbud og skole og PPR-leder med de enkelte skoleledere ude på skolerne og gennemgår de elever, der har brug for specialundervisningstilbud, herunder specialscole, specialklasse i almenskoler eller støtte i almenklasser i mindst ni timer om ugen. På baggrund af møder med alle skoleledere fordeler centerchef og PPR-leder midlerne til skolerne.

Ledelsesfællesskab danner rammen for samarbejde

Som en del af samarbejdsmodellen har Hørsholm Kommune etableret et ledelsesfællesskab, som er involveret i beslutninger om faglige og økonomiske prioriteringer, og som drøfter generelle problematikker, som knytter sig til det specialiserede område.

Ledelsesfællesskabet består af kommunens fire skoleledere, ungdomsskolelederen, PPR-lederen og centerchefen og arbejder under overskriften 'fælles børn fælles ansvar'. Med samarbejdsmodellen har kommunen samlet den faglige opgave og økonomien i det samme center, og ledelsesfællesskabet har således ansvar for den overordnede økonomistyring og for at prioritere og drøfte de faglige opgaver, der ligger ud over den almene undervisning. Det er imidlertid centerchefen og PPR-lederen, der i sidste ende fordeler de centrale specialundervisningsmidler til skolerne.

Selvom ledelsesfællesskabet ikke direkte forvalter midler til specialundervisning, sørger modellen således gennem et forpligtende samarbejde for at ansvarliggøre relevante ledere for at skabe incitament til at sikre bedre udnyttelse af faglige og økonomiske ressourcer.

Ledelsesfællesskabet har desuden gjort det muligt i højere grad at tænke på tværs og dermed sætte fokus på børnefællesskaber, støttetildeling til elevgrupper samt et tæt samarbejde mellem skolerne omkring elever, som ikke trives.

Aalborg Kommune

Delvist decentral, områdeinddelt model, der skaber incitament inden for hvert område i en ellers stor kommune

I Aalborg Kommune blev det i starten af 2025 besluttet at overgå til en delvist decentral tildelingsmodel baseret på en inddeling af kommunen i områder. Kommunen har hidtil benyttet en model, hvor både visitation og finansiering af elever til specialundervisning har ligget centralt. Den nye model har til sigte at bringe kompetencen til at visitere tættere på skolelederen og de medarbejdere, som kender børnene, og skal sikre, at flere børn bliver på skoler i deres lokalmiljø.

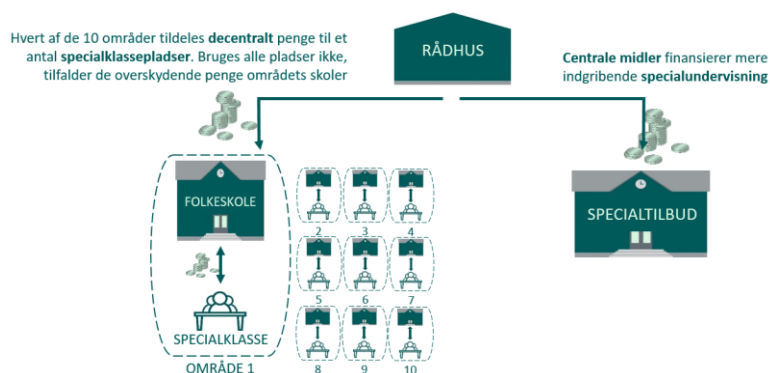
Opdeling i mindst og mest indgribende tilbud

I den nye model skelnes der mellem to niveauer for specialtilbud – områdedækkende og kommunedækkende tilbud. De områdedækkende tilbud er de mindst indgribende specialtilbud og omfatter specialklasser, såkaldte Fokusklasser, som er placeret på én eller flere skoler i hver af de ti områder, som kommunen er inddelt i. Fokusklasser skal som udgangspunkt dække hvert områdes behov for specialtilbud for de mindre indgribende målgrupper af børn, der tidligere blev visiteret til forskellige tilbud. De kommunedækkende tilbud er mere indgribende specialtilbud og omfatter specialskoler, specialklasser for elever med vidtgående funktionsnedsættelser samt en række specialskoletilbud for elever med behov for specialpædagogisk bistand.

Økonomisk incitament i en geografisk stor kommune

Økonomien til de områdedækkende tilbud lægges ud decentralt som et antal specialklassepladser, som områdets skoler tilsammen har. Bliver alle pladser ikke brugt, får området frigivet midler til skolernes egen disposition. En fordelingsnøgle afgør, hvor stor en del af de overskydende midler hver skole får tildelt. Bruger området omvendt flere pladser, end de har, afgør fordelingsnøglen, hvor meget af merforbruget hver skole skal betale.

Figur 3. Ressourcetildelingsmodel i Aalborg Kommune



I en større kommune som Aalborg, hvor afstanden mellem skolerne og forvaltningen kan opleves som stor, kan det være vanskeligt at skabe økonomiske incitamenter, da den enkelte skole ikke i samme grad mærker sammenhængen mellem egen og forvaltningens økonomi. Med den nye model, hvor kommunen inddeles i mindre områder, der hver råder over en lukket økonomi, skabes der inden for hvert område incitament til at visitere færre elever til Fokusklasserne og dermed frigøre ressourcer til indsatser i almenområdet. På den måde har områderne en mere direkte ansvarslinje og et økonomisk incitament til at tage større ansvar for fællesskabet.

Modellen er dog først og fremmest udviklet med henblik på at fremme samarbejdet på tværs af skoler i områderne og tilbyde mindre indgribende tilbud, der er tættere på almenområdet, og dermed beholde flere børn i deres lokalområde.

Samtidig er der et ønske om at rykke visitationen tættere på børnene. I hvert af de ti områder etableres der derfor et områdevisitationsudvalg bestående af områdets skoleledere, en medarbejder fra visitationen og lederen fra PPR. Områdevisitationsudvalgene har visitationskompetence for de mindst indgribende (områdedækkende) specialtilbud. Kompetencen til at træffe den endelige beslutning om, hvilket tilbud eleven skal visiteres til, ligger hos PPR-lederen.

En model der tager højde for varierende skolestørrelse

Skolestørrelserne i Aalborg Kommune varierer fra en folkeskole med omkring 50 elever til en folkeskole med godt 1.000 elever. Derfor er områdemodellen, hvor et område tildeles et antal specialklassepladser baseret på elevtal og socioøkonomi, mere hensigtsmæssig end en takstmodel, hvor den enkelte skole betaler en takst pr. elev, der visiteres til specialundervisning. Aalborg Kommunes argument er, at benyttede man en takstmodel med en høj takst kan det blive uforholdsmæssigt dyrt for de mindste skoler at tilbyde elever et specialtilbud, og valgte man omvendt en lav takst, kan det betyde, at det bliver så billigt for de største skoler at sende børn i et specialtilbud, at incitamentet til inklusion reelt forsvinder.

Central styring af de mest indgribende tilbud

Såfremt en elev har behov for et mere indgribende kommunedækkende specialtilbud, ligger betalingsansvaret for segregeret specialundervisning fortsat centralt hos forvaltningen, og der er ligeledes et centralt visitationsudvalg med seks årlige visitationer forankret i PPR tilknyttet disse tilbud. Udvalget består af lederen fra PPR, psykologer og konsulenter. Kommunen har valgt at bevare central styring af de kommunedækkende tilbud, da specialiseret viden og kompetencer i særligt høj grad kræves for børn med behov for de mest indgribende tilbud.

Roskilde Kommune

Delvist decentral model med lokalt ledelsesansvar for elever og økonomi understøttet af central rådgivning og økonomisk kompensation

I Roskilde Kommune er både betalingsansvaret for specialundervisning og visitationskompetencen placeret delvist decentralt hos alment skolerne, mens man fra centralt hold kompenserer skoler for særligt dyre specialundervisningstilbud og rådgiver skoler i forbindelse med visitation. Formålet med modellen er at skabe en balance, hvor skoleledere får et stort ledelsesansvar for deres elever og økonomi, men hvor der sikres central understøttelse for at gøre skolernes budgetter mindre følsomme over for udsving og sikre, at alle elever får det rette tilbud.

Delvist decentralt betalingsansvar på alment skolerne

Kommunen benytter et medfinansieringskoncept, hvor alment skoler betaler specialundervisningsudgifter op til 354.000 kr. pr. elev pr. år, mens centrale midler kompenserer skoler for 75 pct. af de udgifter, der overstiger 354.000 kr. Undtaget herfra er behandlings- og specialundervisningstilbud, hvor alment skoler betaler udgifter op til 413.000 kr. pr. elev pr. år, mens centrale midler kompenserer skolerne for 50 pct. af udgifterne herover. Skolernes udgifter afhænger af det tilbud, eleven visiteres til, men skolerne har et maksimalt finansieringsansvar på 666.000 kr. pr. elev pr. år. Specialundervisningsmidler fordeles mellem skolerne efter socioøkonomiske parametre, som afspejler forskelle i skolernes udgiftsbehov på specialundervisningsområdet.

For elever med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder, som forventes at behøve specialundervisning uanset alment skolernes indsats, tilbydes centralt finansierede specialundervisningstilbud. Oftest har disse børn gået i fx specialbørnehave og når aldrig ind i det almene skolemiljø. Betalingsansvaret for disse tilbud ligger centralt, da disse børn ikke er ligeligt fordelt mellem kommunens skoler, og fordi alment skolerne ikke vurderes gennem forebyggelse at have mulighed for at påvirke behovet for specialundervisning for denne gruppe af elever.

Figur 4. Ressourcetildelingsmodel i Roskilde Kommune



Visitationsteam med praksisnær vejledning og rådgivning

Kompetencen til at visitere elever til specialundervisning på baggrund af en PPV ligger decentralt hos skolelederne, mens et centralt visitationsteam bestående af skolechefen, PPR-lederen og specialpædagogiske konsulenter spiller en aktiv vejledende rolle. Visitationsteamet mødes tre gange årligt med de enkelte skoleledere, som har elever med behov for specialundervisning, og bidrager med målgruppevurdering af eleven og med praksisnær rådgivning af pædagogisk og didaktisk karakter. Det vejledende visitationsteam arbejder med udgangspunkt i, at teamet er vejledende, men anvisende i forhold til målgruppe, mens det er skolelederen, der på baggrund af denne vejledning og anvisning, træffer den endelige beslutning om, hvilket sted elevens undervisning skal foregå.

Kommunen ønsker med denne model at tydeliggøre ejerskabet hos skolelederne og deraf deres mulighed for at skabe en vej for egne elever tilbage til almenområdet, men samtidig sikre en retningsgivende støtte fra forvaltningens side.

Balance mellem decentralt ansvar og central understøttelse

Med den delvist decentrale ressourcetildelingsmodel ønsker Roskilde Kommune at sikre en balance, hvor der udlægges et stort ledelsesansvar til de enkelte skoler, som har ansvar for både elever og økonomi, men hvor der samtidig sikres understøttelse fra centralt hold i forhold til økonomisk kompensation og rådgivning i forbindelse med visitation til specialundervisning. Forvaltningen er derfor også løbende i dialog med skolerne om specialundervisningsområdet både i forbindelse med visitationsmøderne om de enkelte børn, arbejds møder, seminarer og 1:1-samtaler med skolelederne.

Viborg Kommune

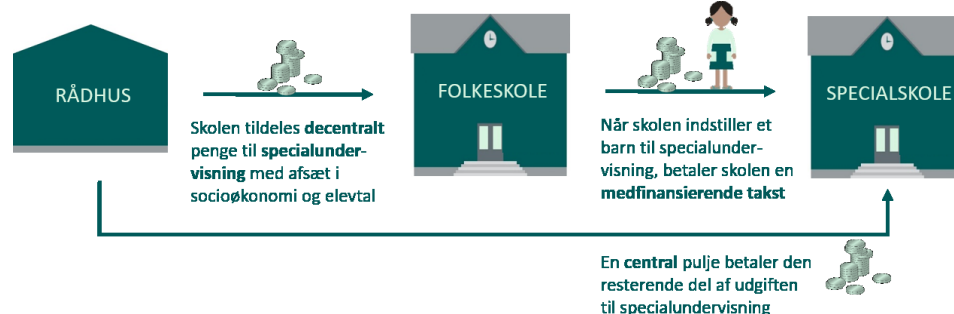
Delvist decentral model med en fast takst ved visitation, der skaber incitament uden at gå på kompromis med faglige hensyn

Viborg Kommune benytter en delvist decentral ressourcetildelingsmodel, hvor størstedelen af budgettet til specialundervisning er lagt ud til alment skolerne, der betaler en fast takst, når de visiterer en elev til specialklasse eller -skole. Med en fast takst sikrer den decentrale model, at kommunens udgifter til specialundervisning bliver mere forudsigelige og styrbare, og at der skabes incitament på skolerne til at arbejde med forebyggende indsatser. En medfinansierende takst, der ikke er for høj, understøtter samtidig, at økonomiske hensyn ikke vægtes for tungt ved visitation.

Medfinansierende takst ved visitation

Når en elev visiteres til specialundervisning, betaler skolerne en fast medfinansierende takst på 135.000 kr. uanset, hvilket specialpædagogisk tilbud der visiteres til. Skolerne betaler således kun en del af udgiften, mens en central tilbageholdt restpulje betaler tillægstakster afhængig af omfanget af det specialpædagogiske behov. Midlerne til specialundervisning fordeles mellem skolerne på baggrund af antal klasser og socioøkonomi, og skolerne har betalingsansvar for alle elever i skoledistriktet.

Figur 5. Ressourcetildelingsmodel i Viborg Kommune



Skoler kan indstille en elev til specialundervisning, hvis de vurderer, at eleven har behov for specialpædagogisk bistand. Et centralt visitationsudvalg bestående af skolechefen, dagtilbudschefen, PPR-lederen og familiechefen træffer afgørelse om, hvilket tilbud eleven skal have. Viborg Kommune har valgt at inddrage familiechefen i visitationsudvalget i erkendelse af, at visitation og familiesager ofte hænger sammen, og at der har været et for ensidet blik på skolen, når der er fundet løsninger. Der er et ønske om i højere grad at tænke og samarbejde på tværs og kigge på den samlede støtte.

En takst, der skaber incitament uden at fraholde skoler fra at visitere

Den takst, skolerne betaler ved visitation i Viborg Kommune, er en af de lavere takster sammenlignet med øvrige kommuner med decentralt betalingsansvar⁵. Viborg Kommune vurderer, at der er fundet et passende niveau, hvor skolerne på den ene side bliver påvirket af at visitere en elev til specialklasse eller -skole, men hvor beløbet omvendt ikke er så højt, at det fraholder skolerne fra at visitere elever, der har behov for specialpædagogisk bistand på grund af økonomiske hensyn.

Samarbejde på tværs af skolefællesskaber

Viborg Kommune har etableret ni skolefællesskaber med henblik på at øge samarbejdet på tværs af skolerne. De enkelte skolefællesskaber har et skolelederteam bestående af skoleledere og øvrig ledelse, som koordinerer udvikling, sparrer og forvalter midler på tværs, herunder specialstøtte og faglig udvikling. Samtidig etableres der mellemformer på tværs af skolefællesskaber. På den måde bidrager skolefællesskaber både til at effektivisere på administrationen og dele faglig ledelse og vejledning, og samtidig tilgodeser skolefællesskaberne børn med særlige behov.

⁵ DR.dk, 08.07.2022: "Flere folkeskoler skal selv betale for specialundervisning. Lasse kan koste 214.200 kroner om året"

Hjørring Kommune

Fuldt decentral model, der via gennemsnitstakst balancerer hensyn til solidaritet og incitament til inklusion

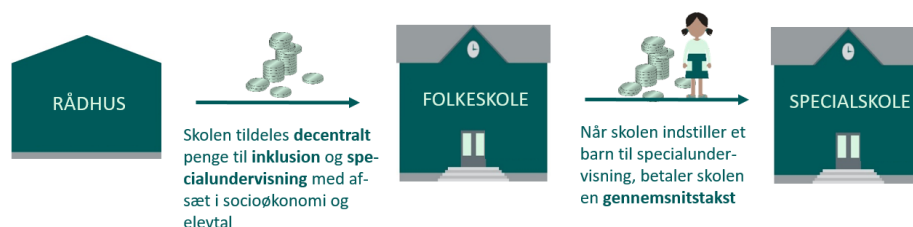
Hjørring Kommune benytter en fuldt decentral ressourcetildelingsmodel, hvor betalingsansvaret for specialundervisning er placeret på de enkelte skoler, der betaler en gennemsnitstakst, når en elev visiteres til specialundervisning. Formålet med modellen er at skabe økonomisk incitament på skolerne til at arbejde med inkluderende indsatser, samtidig med at der ved brug af en gennemsnitstakst sikres en vis forudsigelighed i udgifterne.

Fuldt decentralt betalingsansvar hos de enkelte skoler

Kommunen fordeler en samlet pulje mellem skolerne, som både skal finansiere inkluderende og forebyggende indsatser på almenområdet og visitation af elever til specialtilbud. 70 pct. af puljen fordeles efter skoler elevtal, mens 30 pct. fordeles efter skoledistriktets socioøkonomi. En skole kan altså f.eks. modtage 10 mio. kr. fra puljen, visitere for 8 mio. kr. til specialundervisning og investere de resterende 2 mio. kr. i inkluderende indsatser på almenområdet.

Visiterer en skole over rammen til specialundervisning, vil den skulle finde pengene inden for eget almenområde. Dette er dog pt. ikke aktuelt, da skolerne visiterer for ca. 73 pct. af puljemidlerne og har ca. 27 pct. tilbage at investere i almenområdet for. De enkelte skoler beslutter overvejende selv, hvilke inkluderende indsatser de vil investere deres puljemidler i, og det varierer derfor skolerne imellem, hvad der afprøves af tiltag, såsom mellemformer og co-teaching.

Figur 6. Ressourcetildelingsmodel i Hjørring Kommune



Kommunen har et centralt visitationsudvalg, som oftest imødekommer ønsker om visitation til specialtilbud. Dette indikerer tillid til processen op til, at en elev indstilles til visitationsudvalget, hvor PPR, forældre og relevante medarbejdere på skolen inddrages.

Fast gennemsnitstakst ved visitation

De enkelte skoler betaler en årlig takst, når en elev visiteres til specialundervisning, som finansierer elevens skolegang på specialskolen, Hjørringskolen, hvor alle kommunens specialundervisningstilbud er samlet. Der beregnes hvert år en gennemsnitstakst, der udtrykker den gennemsnitlige pris for at have en elev på Hjørringskolen, og skolerne betaler således samme takst, uanset hvilket specialtilbud der visiteres til.

Af hensyn til et solidaritetsprincip valgte Hjørring Kommune året efter tildelingsmodellens tilblivelse i 2014 at overgå til en gennemsnitstakst, så skoler i socioøkonomisk udfordrede områder, som typisk visiterer til dyrere specialundervisningstilbud, ikke stilles dårligere. Samtidig sikrer en fast gennemsnitstakst, at udgifterne til specialundervisning bliver mere forudsigelige for skolerne. I 2023 udgjorde taksten 293.000 kr.

Kolofon

Økonomistyring af specialundervisningsområdet

Redaktion:

Kontor for Rammer og Inklusion, Børne- og Undervisningsministeriet

Layout:

Børne- og Undervisningsministeriet

Publikationen kan ikke bestilles, men den kan hentes på Børne- og Undervisningsministeriet hjemmeside

Eventuelle henvendelser af indholdsmæssig karakter rettes til nanna.steen.brandt@uvm.dk

Udgivet af:

Børne- og Undervisningsministeriet, 2025

