

SPECIALPÆDAGOGISK STØTTE PÅ HØJSKOLEOMRÅDET

Analyse af tilskud til specialundervisning og elever med
svære handicap på højskolerne

Rapport / Marts 2018



Henriette Bjerrum &
Malene Thøgersen



Videncenter
for Folkeoplysning

SPECIALPÆDAGOGISK STØTTE PÅ HØJSKOLEOMRÅDET

Titel

Specialpædagogisk støtte på højskoleområdet. Analyse af tilskud til specialundervisning og elever med svære handicap på højskolerne.

Forfatter

Henriette Bjerrum & Malene Thøgersen

Øvrige bidragydere

Johanne Valbjørn Gydesen

Rekvirent

Kulturministeriet

Layout

Videncenter for Folkeoplysning

Forsidefoto

Folkehøjskolernes Forening i Danmark

Print

Mercoprint Digital A/S

Udgave

1. udgave, København, marts 2018

Pris

Rapporten kan bestilles i trykt udgave hos Videncenter for Folkeoplysning, pris 200,00 kr. inklusive moms, eksklusiv forsendelse. Rapporten kan downloades gratis i vidensbanken på www.vifo.dk

ISBN

978-87-93375-41-3

978-87-93375-43-7 (pdf)

Udgiver

Videncenter for Folkeoplysning

c/o Idrættens Analyseinstitut

Kanonbådsvej 4A

DK-1437 København K

T: +45 3266 1030

E: idan@idan.dk

W: www.idan.dk

Gengivelse af denne rapport er tilladt med tydelig kildehenvisning.

Indhold

Forord	8
Baggrund for undersøgelsen	9
SPS-ordningens virkefelt: Højskolerne i dag	10
Rapportens hovedresultater	14
Stort udbytte og tilfredshed	14
Udfordringer ved den nuværende ordning	14
Rapportens opbygning	16
Undersøgelsens metode og datagrundlag	18
Anonymitet	19
Del 1	
Introduktion til del 1	20
Kapitel 1: De lovgivningsmæssige rammer for SPS-ordningen	22
Udviklingen i lovgivningen på området	22
De gældende lovgivningsmæssige rammer	25
Opsamling: De lovgivningsmæssige rammer	29
Organisering af ordningen i dag	30
Kapitel 2: Udviklingen i SPS-tilskuddets omfang og fordeling	31
SPS-tilskuddets fordeling på tilskudstyper	32
Kapitel 3: Højskolernes kendskab til SPS-ordningen	37
Højskolernes generelle vurdering af behov for SPS	39
Kapitel 4: Højskolerne der modtager SPS	44
Støttens fordeling på tværs af højskoler	45
Modtagerhøjskolernes målgrupper og SPS-elever	49
Del 2	
Introduktion til del 2	55
Kapitel 5: Skolernes ansøgningspraksis	56
Samspil med eleverne	56
Ekstern dokumentation	59
Skoleudtalelsen	62
Den tidsmæssige ramme for ansøgningerne	63
Sommerkurser/korte kurser	65
Tilliden i systemet	66

Administrative ressourcer	67
Kapitel 6: Sagsbehandlingen i ordningen.....	69
IT-udfordringer i ansøgningssystemet	73
Kapitel 7: Skolernes indsats.....	74
Indsatserne set gennem regnskaberne	75
§ 27, stk. 1: Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand for elever med særlige behov.....	81
§ 27 stk. 2: Tilskud til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler til elever med svære handicap.....	83
Indsatser ud over SPS.....	95
Kapitel 8: Elevernes udbytte af højskoleopholdet.....	96
Et højskoleophold på lige fod med andre.....	96
Højskoleopholdet som skelsættende.....	98
Større robusthed.....	101
Uddannelse og job	101
Tilhørssted	102
Frihed og udvidelse af mulighedsfelt	103
Ansvar for fællesskabet og sig selv	104
Indgå i et ungdomsmiljø.....	105
Elevernes behov, skolernes indsats og støttens størrelse	106
Del 3	
Introduktion til del 3.....	109
Kapitel 9: Hvis du fik frie hænder... ..	110
IT og sagsbehandling.....	110
Regler omkring ordningen	111
Taksterne.....	113
Ordningen generelt.....	114
Andet	115
Kapitel 10: Sammenlignende perspektivering til lignende områder.....	117
SPS-tilskud på efterskoleområdet.....	118
Tilskud til handicapundervisning på aftenskoleområdet.....	127
Opsamling af den perspektiverende analyse.....	134
Kapitel 11: Grænseflader til andre lovgivninger og ordninger	136
Serviceloven.....	136

Elever på STU-forløb	138
Elever på EGU-forløb	139
Mentorordningen.....	139
Opsamling: Grænseflader til andre lovgivninger	140
Kapitel 12: Udfordringer i ordningen	141
Fordele ved den nuværende ordning	141
Udfordring 1: Organiseringen af ordningen.....	142
Udfordring 2: Tilsyn med ordningen.....	143
Udfordring 3: Svært at komme i gang	144
Udfordring 4: Ekstern dokumentation for elevernes behov	145
Udfordring 5: Den personlige ansøgning og det fælles bedste	146
Udfordring 6: Behov, der ikke dækkes – kommunernes støtteområder	147
Udfordring 7: Behov, der ikke dækkes – materiel/faciliteter.....	147
Udfordring 8: Behov der ikke dækkes – elevtyper.....	148
Udfordring 9: Særaftaler	149
Udfordring 10: Sammenhæng mellem § 27, stk. 1 og § 27, stk. 2.....	149
Udfordring 11: Ordningens økonomiske incitamentsstruktur – brug af de forskellige takster.....	150
Udfordring 12: Ordningens økonomiske incitamentsstruktur – taksten for lærertimer.....	150
Udfordring 13: Ordningens økonomiske incitamentsstruktur – skolernes risikovillighed.....	151
Udfordring 14: Lovgivningens fokus på ekstraudgifter kontra praksis	152
Udfordring 15: Vejledningen kontra praksis – eleverne som enkeltintegrerede	152
Kapitel 13: SPS-ordningen i fremtiden.....	153
Fremtidig organisering af ordningen.....	156
Ændringsmuligheder inden for lov.....	158
Ændringsmuligheder, som forudsætter lovændring.....	168
Litteraturliste	178
Bilag 1 – Metode.....	181
Bilag 2 – Supplerende tabeller og figurer	188
Bilag 3 – Skematiske oversigter over ændringsforslag	189

Forord

Højskolerne er en af de centrale hjørnesteen i den danske folkeoplysende tradition. Siden Videncenter for Folkeoplysning i april 2017 af Kulturministeriet fik til opgave at undersøge den ordning, der ligger til grund for højskolernes mulighed for at søge støtte til elever med behov for specialundervisning og til elever med svære handicap, har vi haft den glæde at arbejde indgående med skoleformen og højskolerne.

Det har været en stor inspiration at stifte bekendtskab med de mange ildsjæle, der hver på deres måde arbejder på at sikre alle typer højskoleelever det bedst mulige højskoleophold. Store dele af undersøgelsen er baseret på kvalitative data, hvorfor vi har mange at takke for deres uvurderlige bidrag.

Særligt de højskoler, der bruger ordningen, har været en stor hjælp i undersøgelsen. Både forstandere, viceforstandere, SPS-ansvarlige, bogholdere, lærere og elever fra skolerne har stillet deres tid og viden til rådighed for os. Ligeledes har de åbnet deres skoler for os i forbindelse med små feltbesøg og har i det hele taget indgået i en åben dialog, der har gjort det muligt at skabe et overblik over et meget komplekst felt. Stor tak til jer alle, der så generøst har delt jeres erfaringer og refleksioner.

Der skal også lyde en stor tak til de højskoler, der har deltaget i Vifos generelle undersøgelse af højskolernes tilstand og dermed har været med til at perspektivere ordningen i forhold til det almene højskoleliv.

Tak til følgegruppen, hvor Thor West Nielsen, Folkehøjskolernes Forening (FFD), Ole Lauth, Danske Handicaporganisationer, Ole Wille, Slots og Kulturstyrelsen, Kirstine Bygballe Mikkelsen og Lars Nørregaard, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), Frederik Thorkild Bjerglund Madirazza, Martin Holmlund Lauesen og Per Nylykke, Kulturministeriet har bidraget med idéer, erfaringer og debat om ordningen og undersøgelsens resultater.

Tak til Efterskoleforeningen, Dansk Oplysnings Forbund (DOF) og de efterskoler og aftenskoler, der har bidraget med interviews til den perspektiverende analyse.

En særlig tak skal desuden lyde til Sine Eggert og Jesper Moesbøl, der har bidraget med deres store viden på området.

Trods de mange bidragsydere til undersøgelsen er det Videncenter for Folkeoplysning, der alene er ansvarlige for rapportens endelige udformning og resultater. Det er vores håb, at undersøgelsen vil kunne bidrage til at styrke det vigtige arbejde, højskolerne udfører med støtte fra ordningen.

Aarhus, februar 2018

Baggrund for undersøgelsen

Højskoleloven har igennem de seneste mange år givet mulighed for, at højskolerne kan søge tilskud til elever med behov for specialundervisning og til elever med svære handicap. I daglig tale kaldes denne tilskudsmulighed for SPS-ordningen.

Den lovmæssige hjemmel for SPS-ordningen er højskolelovens § 27. Her beskrives højskolernes muligheder for at søge fire forskellige former for støtte. De kan søge til elever, der har behov for *specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*. Desuden kan skolerne få dækket tre forskellige former for ekstraudgifter, hvis de har elever med svære handicap: *Lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler*.

§ 27. Staten yder tilskud til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand for elever med særlige behov, herunder til skoler, der har tilladelse til at have et samlet særligt undervisningstilbud. Tilskuddet ydes med en takst pr. årselev, der fastsættes på de årlige finanslove.

Stk. 2. Staten yder tilskud til dækning af ekstraudgifter, der er godkendt af Kulturministeriet, til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler til elever med svære handicap. Tilskuddet fastsættes på de årlige finanslove og reguleres ud fra de faktisk ydede tilskud.

Gældende 'Lov om Folkehøjskoler' (26/12/2013)

I 2016 blev der bevilliget i alt 41,4 mio. kr. i tilskud til specialundervisning og elever med svære handicap på højskolerne. Midlerne blev fordelt på i alt 15 højskoler. Brugen af ordningen har været stigende over tid. I 2007 blev der fordelt 19 mio. kr. til 6 højskoler (2016-priser)¹. På 10 år er der dermed sket en fordobling i både støttebeløbet og antallet af skoler, der modtager støtte. Over de senere år er udgifterne til området dog stagneret.

På trods af at flere højskoler end tidligere bruger ordningen, er det under halvdelen af alle landets højskoler, der har benyttet/benyttter ordningen. Kulturministeriet er derfor interesseret i at få belyst, hvorvidt den nuværende ordnings støttemuligheder svarer til elevernes og skolernes behov.

Baggrunden for denne rapport er således et ønske fra Kulturministeriet om at belyse brugen af SPS-ordningen på højskolerne, fordele og ulemper ved den nuværende ordning samt ordningens bæredygtighed. Ud over en undersøgelse af højskolernes ordning skal rapporten bidrage med perspektiverende analyser af lignende ordninger på andre områder. Kulturministeriet har bedt Videncenter for Folkeoplysning om at varetage opgaven.

Ifølge kommissoriet har rapporten det følgende formål:

¹ Kilder: Beløbet er fundet i Finanslovsdatabasen, mens antallet af skoler fremgår af STUKs opgørelser.

”Det er analysens formål, at den skal udgøre et beslutningsgrundlag for at kunne vurdere mulige ændringer af regelgrundlaget, administrationen af tilskuddet og dets anvendelse på højskolerne. Analysen skal indeholde forslag til forbedringer af den eksisterende ordning.”

Kulturministeriets kommissorium for undersøgelsen af SPS-ordningen

Kommissoriet understreger desuden, at der både skal være tale om forslag, som kan gennemføres inden for den eksisterende lov, og forslag, der kræver lovændringer.

SPS-ordningens virkefelt: Højskolerne i dag

Der er ca. 70 højskoler i Danmark i dag. Efter en kritisk periode har folkehøjskolerne i den seneste årrække oplevet en jævn vækst i antallet af elever på de lange kurser (kurser af minimum 12 ugers varighed). I skoleåret 2015/16 havde højskolerne samlet set 4.542 årselever², hvilket er en stigning på godt 20 pct. siden 2000/01, hvor de havde 3.765 årselever. Dette skal ses i sammenhæng med, at antallet af højskoler i Danmark har været faldende fra de i alt 106 højskoler, der var i år 1995, til de 69, der er i dag³.

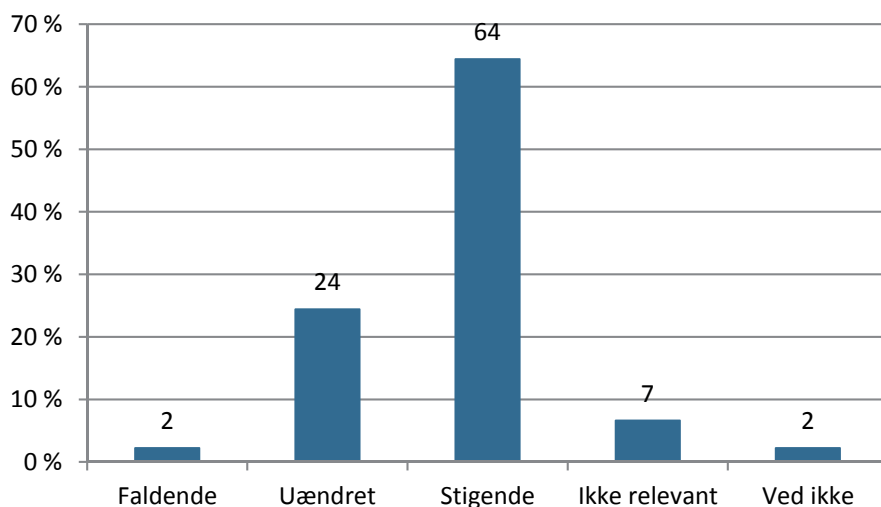
Antallet af årselever på de korte kurser (af maksimalt to ugers varighed) har været svingende siden 2000/01, hvor der var kursister svarende til 607 årselever. Det højeste antal siden da var 930 årselever i 2006/07, mens det i 2015/16 var 710.

Billedet af en skoleform i fremgang tegner sig også i en spørgeskemaundersøgelse blandt landets højskoler, som Vifo gennemførte i sommeren 2017 (se bilag 1). Her angiver et flertal på 64 pct. af de adspurgte højskoler, at de har oplevet stigende elevtal over den seneste femårige periode. Kun én højskole svarende til 2 pct. har oplevet faldende elevtal, mens 24 pct. svarer ”Uændret” (se figur 1).

² En årselev svarer til, at én elev deltager i 37 timers undervisning ugentligt i 40 uger.

³ Kilde: <http://www.vifo.dk/om-folkeoplysning/folkehoejskoler/> samt opdaterede tal fra FFD: Nielsen 2017

Figur 1: Udviklingen i højskolernes elevtal over den seneste femårige periode



Figuren viser svarfordeling i andele på spørgsmålet: "Hvordan har udviklingen i højskolens elevtal været over den seneste femårige periode?" n = 45.

Skoleformen

Højskolernes særlige skoleform har stor betydning for, hvordan SPS-ordningen er udført i dag, og flere centrale karakteristika ved skoleformen har betydning for de hensyn, der skal vægtes i forbindelse med en eventuel ændring af ordningen.

Med frit curriculum og frihed til at arbejde med undervisningsformer og metoder er højskolerne en af de frieste skoleformer i Danmark. Samtidig er der en del regler, der skal overholdes for at leve op til lovgivningen og være anerkendt som højskole. Dette afsnit op-ridser de centrale lovgivningsmæssige elementer.

Åbne for alle

Et omdrejningspunkt for skoleformen er, at højskoler skal være åbne for alle voksne, der er fyldt 17,5 år. Alle danskere har således lige adgang til at blive højskoleelever uanset for-kundskaber, uddannelser, stillinger m.v. Kurserne skal annonceres offentligt, og annon-ceringen må ikke være rettet mod en særlig målgruppe. Der er i højskoleloven fire skoler, der er undtaget disse regler: To ungdomshøjskoler og to seniorhøjskoler.

Åbenhedsprincippet ses som en del af grundlaget for, at højskolerne kan leve op til deres hovedformål med livsoplysning, folkelig oplysning og demokratisk dannelse⁴. I princippet betyder det, at højskolerne ikke kan afvise potentielle elever, hvis der er frie pladser på sko-len.

⁴ Vejledning om åbne kurser på folkehøjskoler, Kulturministeriet. <https://slks.dk/folkehoejskoler/ske-maer-og-vejledninger/>

21 timers undervisning om ugen

Selvom skolerne står helt frit i forhold til metodevalget og indholdet på kurserne, er der klare regler om, at eleverne skal deltage i mindst 21 timers undervisning hver uge⁵.

Samvær

Samvær er nævnt i højskoleloven som en central del af formålet:

”Loven omfatter folkehøjskoler, der tilbyder undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er livsoplysning, folkelig oplysning og demokratisk dannelse, og som er godkendt af kulturministeren til tilskud.”

Højskolelovens § 1

Samværet er således en central del af højskolernes pædagogiske praksis, som skaber et særligt læringsrum også uden for den formelle undervisning grundet de tætte relationer imellem lærere og elever (Rahbek og Møller 2015).

Samværets betydning for skoleformen var indtil 2016 tydelig i ansættelsesbekendtgørelsen for højskoleområdet. Indtil 2016 var der således et loft for, hvor mange undervisningstimer en højskolelærer måtte have om året. Det var maksimum 408 timer om året. Resten af en højskolelærers årsværk var pædagogisk samvær og forberedelse. Dette loft eksisterer ikke længere lovmæssigt, men mange højskoler holder imidlertid princippet i hævd. Blandt andet har 49 højskoler i Folkehøjskolernes Forening (FFD) tilsluttet sig et charter, hvor de skriver under på, at en fuldtidsansat lærer underviser mellem 400 og 500 timer om året⁶.

Højskolen som kostskole

Internatformen er et andet centralt element i skoleformen. I udgangspunktet skal højskoleelever bo på skolerne. Højskolerne har mulighed for at optage dagelever, der ikke bor på skolen, men de må maksimum udgøre 15 pct. af det samlede antal årselever⁷ (STUK, august 2016). Samlivsformen er således en integreret del af højskolernes idé og pædagogik og understreges af, at højskoleloven ligestiller lærernes undervisning med deres samvær med eleverne⁸.

Disse lovgivningsmæssige vilkår har deres rødder i højskolernes tradition og pædagogiske værdier. En af højskolernes centrale pædagogiske praksisser, der ikke er behandlet lovgivningsmæssigt, men som har betydning for en eventuel ændring af SPS-ordningen, er fællesskabet. Gennem fællesskabet er eleverne medskabere af højskolen. Læringen, dannelsen

⁵ For en uddybende forståelse af undervisning på højskoler: https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Folkehøjskoler/Vejledning_om_undervisning_paa_folkehøjskoler.pdf

⁶ Information om charteret og listen over højskoler, der har skrevet under, kan ses her: <http://www.ffd.dk/administration/loen-og-ansættelse/charter/>

⁷ Borups Højskole og Suhrs Madakademi er som de eneste skoler i landet fritaget for denne regel.

⁸ Kilde: [http://www.ffd.dk/højskolepaedagogik/paedagogiske-projekter/samvaerets-betydning/](http://www.ffd.dk/højskolepaedagogik/paedagogiske-projekter/samvaerets-betydning/mini-steriets-fortolkning/), kilde: <http://www.ffd.dk/højskolepaedagogik/paedagogiske-projekter/samvaerets-betydning/>

og uddannelsen foregår både imellem lærere og elever, men også eleverne imellem. For en højskoleelev er det at kunne indgå i et fællesskab således en nødvendighed for at få et meningsfuldt udbytte af et højskoleophold (Rahbek og Møller 2015). I forhold til SPS-ordningens mål og udformning er et sidste vigtigt element ved skoleformens særkende, at kursus-tiden som regel er ganske kort. Et højskoleophold kan være så kort som en uge. Selv de lange kurser er kun et semester (typisk 18-24 uger). Nogle elever tager dog flere semestre i træk.

Rapportens hovedresultater

Stort udbytte og tilfredshed

Undersøgelsen viser, at både elever og højskoler har stort udbytte af SPS-ordningen. Eleverne får gennem støtten mulighed for at indgå i et højskoleophold på lige fod med andre elever, hvilket er ordningens hovedformål.

For mange højskoleelever er højskoleoplevelsen skelsættende med store selvudviklende oplevelser. Undersøgelsen peger på, at det i høj grad også er tilfældet for SPS-elever. Alle højskoler fortæller om, hvordan deres elever lærer at se nye perspektiver og handlemuligheder. Det er både på det personlige plan og i forhold til at klare sig i livet. Mange SPS-elever hjælpes til afklaring med deres uddannelses- eller karrierevalg⁹. For andre får de redskaber med til livet som førtidspensionist. For enkelte bliver højskolen et ankerpunkt, som de kan vende tilbage til.

For modtagerhøjskolerne giver SPS-støtten en enestående mulighed for at kunne rumme elever, der uden støtten ikke ville kunne klare sig i undervisningen, i samværet og i fællesskabet, som er de centrale elementer i et højskoleophold. Gennem SPS-støtten kan modtagerskolerne sikre, at der er ressourcer nok til, at den enkelte elevs behov for støtte, læring og ressourcer ikke går ud over de andre elever og fællesskabet som helhed. Modtagerhøjskolerne ser SPS-ordningen som helt central for, at de som højskoler kan leve op til lovens krav om at være åbne for alle.

Skolerne bruger SPS-midlerne til at støtte eleverne på mange forskellige måder. Det kan være lige fra ren praktisk hjælp i forhold til at kunne deltage i idræt, at have adgang til skrive- og læsestøtte på computeren eller at have en ekstra samtale om ugen med en lærer. Dobbeltbemanding i timerne er en af højskolernes centrale indsatser. Andre skoler underviser SPS-eleverne på mindre hold, etablerer mentorlignende ordninger og støtter op med mere socialpædagogisk bistand.

Udfordringer ved den nuværende ordning

Trods den store tilfredshed med ordningens mål og virkning viser undersøgelsen, at der er mange indlejrede udfordringer i ordningen – herunder uklare sammenhænge mellem ordningens formelle rammer og praksis. Ordningens økonomiske incitamentsstruktur kan virke ulogisk, ligesom vejledningen og sagsbehandlingen rummer modstridende elementer. Organiseringen af ordningen virker kompleks og på enkelte punkter uhensigtsmæssig. Ligeledes peger undersøgelsen på, at det kan være svært for højskolerne at komme i gang med at bruge ordningen og dermed opnå lige adgang til støtte for alle højskoleelever med støttebehov svarende til ordningens formål. Det er også en meget kompleks ordning, som er præget af historikken på området og pragmatiske løsninger, der har fået ordningen til at

⁹ Det er et generelt træk for højskolerne, at de hjælper elever med at skabe fokus. Andre projekter og evalueringer har vist lignende resultater. Se for eksempel Lange 2013.

virke. Samlet set kan det være en udfordring for ordningens gennemsigtighed og legitimitet.

For at imødegå disse udfordringer er det rapportens samlede vurdering, at der bør foretages ændringer af den gældende ordning.

En kommende ændring af ordningen må tage hensyn til både elevernes behov, højskolerens hverdag og formål, modtagerskolernes behov, en lettere administration og sagsbehandling, ordningens gennemsigtighed og legitimitet samt ordningens økonomiske ramme.

Rapportens konklusion er, at der er mange ændringspotentialer i forbindelse med en kommende nytænkning af ordningen alt efter, hvilke hensyn man ønsker at vægte højest. Der er en række muligheder for at justere ordningen inden for den gældende lovgivning, mens andre elementer og modeller vil kræve ændringer i lovteksten. Samtidig står det også klart, at en ændring af SPS-ordningen må gå hånd i hånd med gode overgangsordninger, da skolerne bør have tid og mulighed for at omstille sig til nye regler og praksisser.

Rapportens opbygning

Rapporten består overordnet af tre hoveddele. Efter en kort beskrivelse af undersøgelsens metode og datagrundlag sætter del 1 rammen for rapporten med et overordnet indblik i konteksten for SPS-ordningen på højskoleområdet. Først og fremmest beskriver kapitel 1 udviklingen i de lovmæssige rammer på området og giver et overblik over de gældende lovmæssige rammer for SPS-tilskuddet i dag. I forlængelse heraf beskrives ordningens nuværende organisering og ansvarsfordeling på statsligt plan.

Kapitel 2 beskriver udviklingen i brugen af ordningen gennem de seneste ti år – herunder det økonomiske omfang af støtten og udviklingen i denne. Kapitlet ser derudover nærmere på, hvordan tilskuddet fordeler sig på de respektive tilskudstyper.

Kapitel 3 sætter på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til landets øvrige højskoler fokus på det generelle kendskab til ordningen samt deres vurdering af støttebehovet hos deres højskoleelever.

Kapitel 4 ser nærmere på de højskoler, der modtager SPS-midler. Først på et overordnet plan gennem en beskrivelse af støttens fordeling på tværs af højskolerne. Dernæst ved at se konkret på modtagerskolernes målgrupper og SPS-elever.

Del 2 går i dybden med SPS-ordningen i praksis på højskolerne. Kapitel 5 beskriver skolerens ansøgningspraksis – herunder den tidsmæssige ramme for ansøgningerne og arbejdet med at indhente den nødvendige dokumentation.

Kapitel 6 giver et indblik i sagsbehandlingen i forbindelse med ordningen. Med udgangspunkt i talmateriale fra STIL beskrives herunder omfanget af afslag og ændringer i timetal i forbindelse med sagsbehandlingen.

Kapitel 7 sætter fokus på skolernes indsætter, og hvordan de dermed bruger de midler, de får tildelt gennem SPS-ordningen. Kapitlet belyser først, hvorvidt og i hvilken udstrækning SPS-tilskuddet er synligt i skolernes regnskaber. Derefter går analysen – med udgangspunkt i undersøgelsens kvalitative materiale – i dybden med de konkrete indsætter på de respektive skoler for hver af de respektive tilskudsformer.

Kapitel 8 skifter fokus til eleverne og belyser elevernes udbytte af højskoleopholdet og den støtte de modtager – både ud fra skolernes perspektiv og fra elevernes eget perspektiv.

Del 3 udgør rapportens afsluttende del, som med udgangspunkt i analysens øvrige resultater sætter fokus på udfordringer ved den nuværende ordning samt diskuterer mulige ændringsforslag og modeller for den fremtidige udformning af SPS-ordningen.

Som indledning til denne del beskriver kapitel 9 højskolernes egne ønsker til fremtidens SPS-ordning, og hvilke dele af ordningen de ville ændre og fastholde, hvis de fik helt frie hænder.

Kapitel 10 er en perspektiverende analyse af lignende ordninger på andre områder. Det ene område er efterskoleområdet, som indtil for nylig havde en ordning, der minder om den nuværende ordning på højskoleområdet, men hvor ordningen nu er konverteret til en takstbaseret model. Det andet område er aftenskoleområdet og retningslinjerne for det handicappede, aftenskolerne ifølge folkeoplysningsloven kan få fra kommunerne. Den perspektiverende analyse tjener som inspiration til diskussionen af fremtidige modeller for SPS-ordningen på højskoleområdet.

Kapitel 11 gennemgår en række grænseflader til andre lovgivninger, som kan være relevante at være opmærksomme på i forbindelse med en eventuel fremtidig ændring af SPS-ordningen. Det gælder dels støttemulighederne i serviceloven samt retningslinjer i forhold til de særlige uddannelsesforløb, som nogle af højskolerne i undersøgelsen har elever på.

Kapitel 12 ridser indledningsvist fordelene ved den nuværende SPS-ordning på højskoleområdet op og omfatter derefter en samlet gennemgang af de udfordringer og dilemmaer ved ordningen, som analysens resultater giver anledning til at diskutere.

Det afsluttende kapitel 13 har fokus på ændringspotentialer og modeller i forbindelse med en eventuel fremtidig ændring af SPS-ordningen. Kapitlet beskriver indledningsvist de forskellige hensyn, der bør være opmærksomhed på i forbindelse med en eventuel gentænkning. Derefter er ændringspotentialerne delt op i tre dele: Den første del omfatter mulige ændringer i organiseringen af ordningen, den anden del omfatter ændringer, der kan foretages inden for gældende lov, mens den sidste del gennemgår en række modeller og ændringsforslag, som vil kræve lovændringer.

Undersøgelsens metode og datagrundlag

Undersøgelsen har søgt at belyse ordningen fra flere vinkler. Rapporten bygger derfor på både kvalitativt og kvantitativt datamateriale:

- Statistisk materiale
- Baggrundsdokumenter
- Eksempler på ansøgninger fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK)
- Baggrundsinterviews med centrale aktører
- Kvalitativ analyse blandt 10 modtagerhøjskoler, der modtog SPS i 2015
- Fokusgruppediskussion
- Perspektiverende interviews
- Sideløbende spørgeskemaundersøgelse blandt højskoleforstanderne i Danmark.

Nedenfor er de enkelte elementer kort beskrevet. For uddybende bemærkninger om datagrundlag og metode se bilag 1.

Statistisk materiale. Dele af analysen er baseret på tal fra 'Regnskabsportalen', 'Finanslovs-databasen' samt statistisk materiale fra Undervisningsministeriet (UVM). Sidstnævnte omfatter oversigter over bevillinger fordelt på højskoler og støtteformer samt omfanget af afslag og nedslag i timetal. Oversigterne er rekvireret gennem STUK, mens Styrelsen for IT og Læring (STIL) har stået for selve dataudtrækkene. I bilag 1 er det statistiske materiale yderligere uddybet.

Baggrundsdokumenter. Lovgivninger, bekendtgørelser og vejledninger på området udgør et væsentligt datagrundlag for rapportens historiske rids og baggrundsanalyser.

Eksempler på ansøgninger fra STUK. Vifo fik i forbindelse med undersøgelsen adgang til 41 eksempler på ansøgninger/tilsagn/afslag fra 2015, 2016 og 2017¹⁰. Eksemplerne var udvalgt efter at skulle vise et varieret udsnit af ansøgningsfeltet.

Baggrundsinterviews. Der er gennemført fem interviews med både nuværende og tidligere medarbejdere i Kulturministeriet (KUM), Slots og Kulturstyrelsen (SLKS) samt Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK). Se tabel 12 i bilag 1 for en samlet oversigt over de formelle interviews, der er blevet gennemført.

Undersøgelse blandt ti udvalgte modtagerhøjskoler. Helt central i rapporten er undersøgelsen af de ti højskoler¹¹, som i 2015 modtog SPS-støtte til specialundervisning, lærertimer

¹⁰ I udgangspunktet var hensigten, at en del af undersøgelsen skulle være en gennemgang og kategorisering af indkomne ansøgninger i 2016. Det viste sig imidlertid at være problematisk at få adgang til ansøgningerne på grund af datasikkerhedslovgivningen. Det betød, at alle ansøgninger skulle anonymiseres manuelt, hvilket ville være et alt for omfattende arbejde for STUK.

¹¹ Det drejer sig om de følgende højskoler: Brande Højskole, Djurslands Folkehøjskole, Egmont Højskolen, Egå Ungdoms-Højskole, Engelsholm Højskole, Højskolen Snoghøj, Livsstilshøjskolen Gudum, Nordfyns Højskole, Ubberup Højskole og Vrå Højskole.

og/eller praktisk medhjælp, og som stadig fik støtte i 2017. Alle ti højskoler deltog i et opstartsinterview om deres brug af og holdninger til ordningen. Otte af de ti har været genbesøgt i forbindelse med 'minifeltbesøg', hvor Vifo deltog i undervisningen, fritiden eller interviewede elever eller personale.

Under besøgene på de nævnte højskoler er der gennemført i alt 26 formelle interviews med forstandere, elever, lærere og andre ansatte, som i deres arbejde har med SPS-midlerne at gøre. Desuden er der gennemført en række uformelle interviews med elever og lærere i forbindelse med feltbesøgene.

Fokusgruppediskussion. Som et led i den kvalitative analyse blev alle modtagerhøjskolerne inviteret til en fokusgruppediskussion efter endt dataindsamling. På mødet fremlagde Vifo de foreløbige resultater, hvorefter ordningen nu og i fremtiden blev sat til diskussion igennem fire strukturerede debatter¹². Målet med dagen var dels at sikre, at højskolerne kunne genkende resultaterne og dels at få yderligere inspiration til fremtidige modeller gennem det meget kvalificerede forum, som skolerne tilsammen udgør.

Perspektiverende interviews. For at få et bredere perspektiv på ordningen, er der desuden gennemført perspektiverende interviews på to højskoler, som ikke modtager SPS-støtte i dag, ligesom der er gennemført perspektiverende interviews på efterskoleområdet og aftenskoleområdet.

Spørgeskemaundersøgelse blandt højskolerne. For at opnå indsigt i højskolernes kendskab til ordningen samt deres generelle tilstand anno 2017 er der blevet gennemført en spørgeskemaundersøgelsen blandt alle landets højskoler. Undersøgelsen blev gennemført i perioden juni-oktober 2017. I alt 53 højskoler har besvaret spørgeskemaet helt eller delvist svarende til 77 pct. af højskolerne. Se bilag 1 for en yderligere uddybning af metoden bag spørgeskemaundersøgelsen.

Anonymitet

Arbejdet med kvalitative data på et lille felt som højskoleområdet i Danmark giver den udfordring, at det er næsten umuligt at sikre informanternes anonymitet. Enten fordi informanterne har unikke stillinger og/eller fordi, der er så stor forskel skolerne imellem, at deres højskole og den levede praksis vil skinne igennem i citaterne. For at honorere informanternes åbenhed og tillid har alle bidragsydere med genkendelige funktioner fået deres citater til godkendelse før offentliggørelsen af rapporten. Endnu engang stor tak til alle. I de dele af rapporten, der bygger på offentligt tilgængeligt materiale i form af højskolernes regnskaber, er skolerne dog ikke anonymiseret.

¹² Debat 1: Den personlige ansøgning og det fælles bedste, Debat 2: Specialskoler eller lige adgang for alle?, Debat 3: De mange forskellige forståelser, Debat 4: Jeres inputs til fremtidige modeller.

DEL 1:

KONTEKSTEN FOR SPS-ORDNINGEN PÅ HØJSKOLEOMRÅDET

Introduktion til del 1

Del 1 giver et overordnet indblik i SPS-ordningens rammer, udvikling og kontekst, som danner baggrund for den egentlige analyse. Kapitel 1 redegør for den historiske udvikling af de lovgivningsmæssige rammer på området og slutter med et overblik over de gældende love og regler for tilskuddet i dag. I forlængelse heraf beskrives ordningens nuværende organisering og ansvarsfordeling på statsligt plan.

Kapitel 2 beskriver udviklingen i brugen af ordningen gennem de seneste ti år – herunder det økonomiske omfang af støtten og udviklingen i denne. Kapitlet ser derudover nærmere på, hvordan tilskuddet fordeler sig på de respektive tilskudstyper.

Kapitel 3 undersøger det generelle kendskab til SPS-ordningen blandt landets højskoler. Kapitlet tager udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse til alle landets højskoler og ser også på højskolernes egen vurdering af udviklingen i deres målgrupper over de sidste fem år. Ligeledes belyser det, hvordan skolerne arbejder med at forbygge frafald, og hvornår de selv vurderer, der er grænser for, hvilke elever de kan rumme.

Det sidste kapitel i del 1 sætter scenen for analysen af de ti højskoler, der i 2015 modtog SPS-støtte. Kapitlet giver et indblik i de store forskelle der er skolerne imellem. Både hvad angår økonomi, målgrupper, fag og faciliteter. Først belyser kapitlet på et overordnet plan støttens fordeling på tværs af højskolerne. Dernæst beskrives skolernes målgrupper og SPS-elever.

Kapitel 1: De lovgivningsmæssige rammer for SPS-ordningen

Dette kapitel har til formål at skabe overblik over de lovgivningsmæssige rammer på området og udviklingen i disse gennem den periode, hvor højskolerne har haft mulighed for tilskud til specialundervisning og elever med svære handicap. Overblikket vil være baseret på tidligere og nuværende love og bekendtgørelser på området. Formålet er at sætte den nuværende lovgivning og praksis på området ind i en historisk kontekst.

Først belyses udviklingen i lovgivningen over tid med en beskrivelse af løbende ændringer i de relevante love og bekendtgørelser. Derefter gives der en detaljeret beskrivelse af den nuværende lovgivning på området – inklusive den gældende bekendtgørelse og vejledning.

Udviklingen i lovgivningen på området

Den specialpædagogiske støtte på højskoleområdet har en lang historie. Selvom den første udtrykkelige lovmæssige fastsættelse af en generel ordning om tilskud til specialpædagogisk støtte på højskolerne kun kan spores tilbage til Skolestøtteloven (lov om statsstøtte til visse private skoler), der trådte i kraft i 1987, har der tidligere været en praksis for tilskud på området.

Allerede i 1950'erne blev der lavet særlige aftaler for Egmont Højskolen og Nørugaards Højskole, som gav mulighed for ekstra ressourcer til elever med handicap. Det har desværre ikke været muligt inden for undersøgelsens rammer at finde informationer om, hvordan aftalerne var sammensat på det tidspunkt¹³, men ifølge Egmont Højskolens forstander var der tale om aftaler mellem embedsværket og den daværende forstander, kombineret med støtte fra Vanføreforsorgen (SAHVA) til dækning af nogle af følgeudgifterne for de enkelte elever¹⁴. Ifølge dokumenter fra Egmont Højskolen havde skolen fra 1973 en aftale med Undervisningsministeriet om, at de måtte hæve årstimetallet med 15 pct. til 98 timer pr. årselev for det antal årselever, 'der må karakteriseres som handicappede i en sådan grad, at de har behov for specialundervisning' (Undervisningsministeriet 1973). Det gav skolen mulighed for at anvende flere lærertimer til elever med støttebehov. Ordningen blev udvidet i 1978 til 115 timer pr. elev Ifølge Egmont Højskolens forstander var denne ordning gældende frem til 1991. I 1987 blev der imidlertid etableret en generel støtteordning på området i forbindelse med Skolestøtteloven¹⁵.

¹³ Egmont Højskolens kontor og arkiv brændte i 1978, hvorved dokumenter fra skolens opstart gik tabt.

¹⁴ De udgifter, der blev dækket af SAHVA, svarer til støttemulighederne i serviceloven i dag (Mail fra Egmont Højskolens forstander 24.1.2018).

¹⁵ Ifølge et dokument fra Egmont Højskolen fik skolen besked om, at særordningen ville blive afskaffet ved udgangen af finansåret 1987. Skolen sendte dog efterfølgende et brev til ministeriet med argumenter for at få lov at fortsætte den tidligere ordning. Ifølge den nuværende forstander blev ordningen først endelig afviklet i 1991. Det har dog ikke været muligt at finde skriftlige dokumenter vedrørende aftalens endelige afvikling.

I støtteloven fra 1987 er muligheden for støtte formuleret i § 3a stk. 2: "Refusionstilskud ydes med 100 pct. af ekstraudgifter til lærertimer og hjælpemidler, der med virkning for tilskudsgrundlaget er godkendt af undervisningsministeren til undervisning af svært handicappede elever". Støtteloven indeholdt ikke eksplicitte bestemmelser om specialundervisning, men ministeriet havde mulighed for at godkende ekstra løntimer til skoler, der gav specialundervisning (Bemærkninger til skolestøtteloven 1987).

I 1993 kom der en ny højskolelov, som havde til formål at samle støtteloven og højskoleloven i én og samme lov. § 26 i 1993-loven videreførte den ovenstående bestemmelse i støtteloven om tilskud til godkendte ekstraudgifter ved undervisning af elever med svære handicap, og at rammen fastsættes ud fra de faktisk ydede tilskud:

"Staten yder tilskud til dækning af ekstraudgifter godkendt af Undervisningsministeriet til lærertimer og hjælpemidler til elever med svære handicap.

Stk. 2. Tilskuddet fastsættes på de årlige finanslove og reguleres ud fra antallet af elever, der ydes tilskud til, og det faktiske tilskud pr. elev."

§ 26 Højskoleloven 1993

I forhold til specialundervisning fremgår det indledningsvist, at "skolerne kan tilbyde specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" (§ 5 1993-loven), men den uddybende paragraf (§ 27) omfatter udelukkende elever på efterskoler og elever på andre skoler, som ikke er fyldt 18 år. I forhold til folkehøjskoler specifikt angiver § 24 i loven, at der hvert år ud af driftsmidlerne til området afsættes midler til særlige tilskud til specialpædagogisk bistand, som kan ydes efter ansøgning. Af bemærkningerne til loven fremgår det:

"Der afsættes et særligt tilskud til specialpædagogisk bistand på folkehøjskoler, herunder ungdomshøjskoler, samt husholdningsskoler og håndarbejdsskoler for så vidt angår elever, der ikke er omfattet af § 27. De særlige tilskud ydes efter ansøgning."

Bemærkninger til § 24 i forslag til lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler, 1992

I bemærkningerne til loven fremgår det yderligere, at bestemmelsen om specialpædagogisk bistand er ny men i overensstemmelse med praksis i alle skoleformer.

I bekendtgørelsen er tilskudsmulighederne uddybet yderligere, og her begynder de at ligne de formuleringer, der er i lovgivningen i dag. Højskolerne er omfattet på lige fod med de øvrige skoleformer:

Tilskud til undervisning af svært handicappede elever

§ 26. Staten yder tilskud til dækning af ekstraudgifter godkendt af Undervisningsministeriet til lærertimer og hjælpemidler til elever med svære handicap.

Stk. 2. Tilskuddet fastsættes på de årlige finanslove og reguleres ud fra antallet af elever, der ydes tilskud til, og det faktiske tilskud pr. elev.

Tilskud til specialundervisning

§ 27. Staten yder tilskud med en fast takst pr. elev til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til elever med særlige behov. Til skoler, der har et samlet særligt undervisningstilbud, ydes tilskud på grundlag heraf, eventuelt med en nedsat takst pr. elev.

Stk. 2. Taksten pr. elev, herunder en eventuel nedsat takst, fastsættes på de årlige finanslove.

Stk. 3. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om betingelser for tilskud, herunder om et eventuelt maksimum for det antal elever, der ydes tilskud til på det enkelte kursus.

Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler, 1993

Som det fremgår, understreger bekendtgørelsen i 1993 som noget nyt, at "Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om betingelser for tilskud, herunder om et eventuelt maksimum for det antal elever, der ydes tilskud til på det enkelte kursus." (§ 27 stk. 3 i 1993-loven). Denne mulighed gælder dog kun for tilskuddet til specialundervisning og ikke tilskuddet til elever med svære handicap.

I de efterfølgende bekendtgørelser er der ingen ændringer i formuleringerne vedrørende SPS-tilskuddet. Først i 2001 ændres ordlyden og ordningen sammenskrives til én paragraf. Derudover tilføjes muligheden for praktisk hjælp som en eksplicit støttekategori, så der nu er mulighed for støtte til både lærertimer, hjælpemidler og praktisk hjælp¹⁶. Endelig er der flere detaljer i beskrivelsen af Undervisningsministeriets mulighed for at fastsætte nærmere regler om administration af tilskuddet og dokumentation i forbindelse med tildelingen.

Tilskud til specialundervisning m.v. af elever med særlige behov og til undervisning m.v. af svært handicappede elever

§ 25. Staten yder tilskud til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand for elever med særlige behov, herunder til skoler, der har et samlet særligt undervisningstilbud. Tilskuddet ydes med en takst pr. årselev, der fastsættes på de årlige finanslove. Ministeren kan fastsætte et maksimum for det antal elever, der ydes tilskud til på det enkelte kursus.

Stk. 2. Staten yder tilskud til dækning af ekstraudgifter, der er godkendt af Undervisningsministeriet, til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler til elever med svære handicap. Tilskuddet fastsættes på de årlige finanslove og reguleres ud fra de faktisk ydede tilskud.

Stk. 3. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om administration af tilskuddene i stk. 1 og 2, herunder om ansøgning, frister, tildeling og udbetaling, udbetaling af forskud til skolerne og tilbagebetaling fra skolerne. Undervisningsministeren kan bestemme, at tilskuddet administreres af Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte, samt at

¹⁶ Der har dog tidligere været en praksis i forhold til støtte til praktisk medhjælp. Ifølge Egmont Højskolen har skolen modtaget støtte til praktisk medhjælp siden starten af 1990'erne, hvor skolens hjælpelærerordning blev etableret (mail fra Egmont Højskolens forstander 24.1.2018).

de enkelte skoler skal indsende de nødvendige oplysninger til styrelsen i forbindelse med tilskuddets tildeling.”

Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler), 2001

I 2001 var der desuden en uddybende vejledning om tilskuddet for skoler med et samlet særligt tilbud (Egmont Højskolen og Nørgaards Højskole) samt en uddybende beskrivelse af procedurerne for ansøgning om tilskud til hjælpemidler (Vejledning 2001).

I bekendtgørelsen i 2006 blev muligheden for at fastsætte et maksimum for antallet af elever, der ydes tilskud til efter stk. 1, taget i brug – dog med undtagelse af Egmont Højskolen og Nørgaards Højskole:

”Tilskud på grund af et samlet særligt undervisningstilbud kan ydes til efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler og til Egmont Højskolen og Nørgaards Højskole. Tilskud til øvrige højskoler kan højst ydes til 50 pct. af elevtallet på det enkelte kursus.”

Bekendtgørelse om tilskud til folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler, 2006

Afgrænsningen fik dog ikke den store betydning i praksis, da loven ikke gav mulighed for at begrænse antallet af elever, som modtog støtte efter stk. 2.

De gældende lovgivningsmæssige rammer

Efter de ovenstående justeringer skete der ingen ændringer, før den nye – og gældende – højskolelov trådte i kraft i 2014. I mellemtiden var højskoleområdet i 2011 blevet overført fra Undervisningsministeriet til Kulturministeriet i forbindelse med en samling af hele folkeoplysningsområdet i Kulturministeriets ressortområde.

Højskoleloven 2014

Det særlige ved den nye lov er, at højskolerne for første gang fik deres helt egen lov, mens efterskolerne og de frie fagskoler fik en fælles lov. Formuleringerne vedrørende SPS-tilskud i de tidligere bekendtgørelser blev i vid udstrækning indskrevet i den nye højskolelov – dog med mindre justeringer i form af flere præciseringer af ministeriets beføjelser. Den gældende lov på området er formuleret som følger:

§ 27. Staten yder tilskud til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand for elever med særlige behov, herunder til skoler, der har tilladelse til at have et samlet særligt undervisningstilbud. Tilskuddet ydes med en takst pr. årselev, der fastsættes på de årlige finanslove.

Stk. 2. Staten yder tilskud til dækning af ekstraudgifter, der er godkendt af Kulturministeriet, til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler til elever med svære handicap. Tilskuddet fastsættes på de årlige finanslove og reguleres ud fra de faktisk ydede tilskud.

Stk. 3. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om administration af tilskuddene i stk. 1 og 2, herunder om ansøgning, frister, tildeling og udbetaling, udbetaling af forskud til skolerne og tilbagebetaling fra skolerne. Kulturministeren kan fastsætte et maksimum for det antal elever, der ydes tilskud til på det enkelte kursus efter stk. 1, og kan fastsætte

nærmere regler, der afgrænser gruppen af elever efter denne bestemmelse. Kulturministeren kan bestemme, at tilskuddet administreres af en statslig styrelse, og at de enkelte skoler skal indsende de nødvendige oplysninger til styrelsen i forbindelse med tilskuddets tildeling, herunder fastsætte, i hvilket format leveringen skal ske.

Højskoleloven 2014

I beskrivelsen af præciseringen af Kulturministeriets muligheder for at fastsætte regler på området fremgår det stadig, at Kulturministeren kan fastsætte et maksimum for det antal elever, der ydes tilskud til på det enkelte kursus efter stk. 1. Loftet på 50 pct. blev imidlertid fjernet fra bekendtgørelsen – blandt andet fordi den ikke havde den store praktiske betydning, da den kun gjaldt for stk. 1.

Det fremgår stadig, at der kan fastsættes regler, der afgrænser gruppen af elever efter denne bestemmelse, og overordnet understreges det, at § 27 ”i vidt omfang er en uændret videreførelse af lov om frie kostskoler § 25.” (Bemærkninger til lovforslag 2013/1 LSF 21). Formuleringen om skoler med et samlet særligt undervisningstilbud er ligeledes uændret på trods af, at ingen højskoler har denne særstatus i dag.

Samlet set omfatter den nye højskolelov fra 2014 ikke de store ændringer for de lovgivningsmæssige rammer for SPS-tilskuddet. Derimod blev en række centrale præciseringer tilføjet på bekendtgørelsesniveau, og der blev efterfølgende formuleret en ny vejledning, der uddyber retningslinjerne på området.

Tilskudsbekendtgørelsen 2014

Baggrunden for ændringerne i bekendtgørelsen samt udfærdigelse af en vejledning var, at man i længere tid havde oplevet en række udfordringer med SPS-ordningen på statsligt plan (Kulturministeriet 2014). I STUK oplevede man ansøgninger af varierende kvalitet, og en række tilsynsbesøg gennemført i et samarbejde mellem STUK og Kulturministeriet gav indtryk af et behov for opstramninger af retningslinjerne.

Samtidig var udgifterne til området på ganske få år blevet fordoblet. Der var derfor en bekymring for, om udgifterne til ordningen ville løbe løbsk, hvilket – kombineret med de øvrige udfordringer – på sigt kunne medføre en risiko for underminering af ordningen. Endelig havde man haft en sag på efterskoleområdet med misbrug af tilskudsmidlerne til specialundervisning (Undervisningsministeriet 2008), hvilket ligeledes medførte et ønske om større gennemsigtighed¹⁷.

Derfor blev der i 2013 nedsat en arbejdsgruppe¹⁸, der skulle komme med forslag til ændringer inden for lovens overordnede rammer. Arbejdsgruppen havde særlig fokus på ændringsforslag i forhold til en række uklarheder ved de daværende retningslinjer. Særligt i forhold til sondringen mellem stk. 1 og stk. 2, kravene til skolernes ansøgning, tilskuddets

¹⁷ Interviews med tidligere fuldmægtig i STUK og tidligere undervisningskonsulent i Kulturministeriet.

¹⁸ Arbejdsgruppen havde deltagelse af Folkehøjskolernes Forening, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og Kulturministeriet (Kulturministeriet 2014a).

anvendelse og tilskuddets størrelse (Kulturministeriet 2014a). De ændringer, der efterfølgende blev gennemført, er stadig gældende, og i bekendtgørelsen er retningslinjerne beskrevet som følger:

§ 36. I henhold til lovens § 27, stk. 1, ydes tilskud til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til elever, hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte, som ikke kan ydes inden for rammerne af den almindelige undervisning og skolens mentorordning.

Stk. 2. Specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand omfatter:

- 1) særligt tilrettelagt undervisning inden for skolens fagrække og
- 2) undervisning og træning i funktionsområder og arbejdsmetoder, hvis formål er at afhjælpe eller begrænse virkninger af psykiske, fysiske, kognitive eller sensoriske funktionsvanskeligheder i forbindelse med undervisningen.

Stk. 3. Skolen skal kunne dokumentere en elevs behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand ved en udtalelse fra en faglig sagkyndig person, som er uafhængig af skolen.

§ 37. I henhold til lovens § 27, stk. 2, ydes tilskud til dækning af ekstraudgifter til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler til elever med svære handicap.

Stk. 2. Ved et svært handicap forstås en fagligt dokumenteret funktionsnedsættelse, som medfører et støttebehov i form af lærertimer af et omfattende omfang og/eller praktisk medhjælp og/eller hjælpemidler for, at eleven kan deltage i undervisningen og det pædagogisk tilrettelagte samvær på lige fod med andre elever. En elev, der har fået bevilget praktisk medhjælp og/eller hjælpemidler, og som i tillæg hertil har behov for et mindre antal lærertimer, kan bevilges tilskud til specialundervisning efter § 36.

Stk. 3. Tilskud til lærertimer gives til ekstra undervisning, der varetages af forstandere, viceforstandere eller lærere, der er ansat i overensstemmelse med lovens § 18.

Stk. 4. Tilskud til praktisk medhjælp og hjælpemidler gives til dækning af ekstraudgifter, der knytter sig til skolens undervisning og pædagogisk tilrettelagte samvær.

Stk. 5. Skolen skal kunne dokumentere en elevs svære handicap gennem relevant faglig dokumentation.

Bekendtgørelse om tilskud m.v. til folkehøjskoler 2014

Overordnet er der tale om præciseringer i forhold til målgrupperne for de to ordninger, indsatsens karakter og dokumentationskravene.

I forhold til specialundervisning (stk. 1) uddybes det, at der skal være tale om elever, som har behov for særlig støtte, som ikke kan rummes inden for den almene undervisning eller mentorordning. Indholdsmæssigt kan støtten gives i form af særlig tilrettelagt undervisning på skolens fagområde eller undervisning og træning, som har til formål at mindske

betydningen af elevens funktionsvanskeligheder i forbindelse med undervisningen. Endelig understreges det, at skolen skal kunne dokumentere elevens behov for støtte gennem en uafhængig sagkyndig person.

I forhold til tilskuddet til elever med svære handicap (stk. 2) uddybes det, at der skal være tale om en 'faglig dokumenteret funktionsnedsættelse', som medfører omfattende støtte i form af lærertimer, praktisk medhjælp eller hjælpemidler med henblik på, at eleven kan deltage på lige fod med andre elever. Derudover præciseres det, at de støtteberettigede lærertimer skal varetages af en højskolelærer, der er ansat på højskolelærervilkår efter ansættelsesbekendtgørelsen. Det er dog ikke et krav, at der skal være tale om fuldtidsansatte lærere.

Ved et svært handicap forstås en fagligt dokumenteret funktionsnedsættelse, som medfører et støttebehov i form af lærertimer af et omfattende omfang og/eller praktisk medhjælp og/eller hjælpemidler for, at eleven kan deltage i undervisningen og det pædagogisk tilrettelagte samvær på lige fod med andre elever. Endelig understreges det også for stk. 2, at skolen skal kunne dokumentere elevens svære handicap gennem faglig relevant dokumentation.

Det er desuden værd at bemærke, at formuleringerne i bekendtgørelsen afspejler et samfundsmæssigt handicapbegreb, hvor det centrale er, at handicappet opstår i mødet med forhindringer. Ifølge Det Centrale Handicapråd er der tale om et handicap, når "en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sansemæssig funktionsnedsættelse spiller sammen med barrierer i personens omgivelser og hindrer vedkommende i fuldt eller delvist at deltage i samfundslivet på lige fod med andre." (Det Centrale Handicapråd 2017,1). Støtten gives således ikke udelukkende på baggrund af bestemte diagnoser eller funktionsnedsættelser, men skal sættes i relation til forhindringer i forbindelse med undervisningen, så eleven kan deltage på lige fod med andre.

Vejledningen 2014

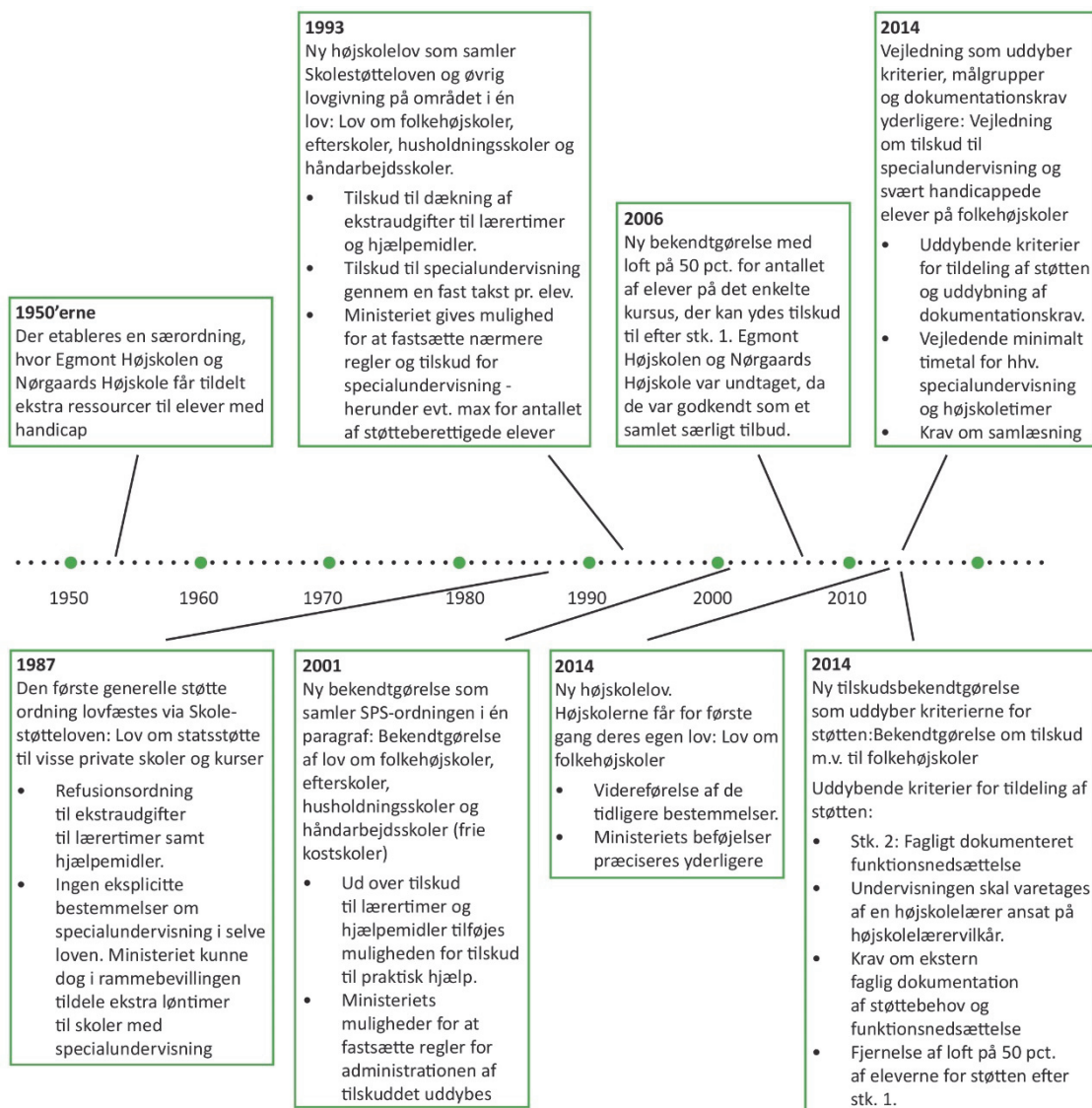
Vejledningen opridser kriterierne for de fire forskellige former for tilskud, og hvordan de kan bruges: Specialundervisningstilskud, tilskud til lærertimer til elever med svære handicap, tilskud til praktisk hjælp og tilskud til hjælpemidler. Eksempelvis fremgår det, at specialundervisning er målrettet elever med et begrænset støttebehov – typisk op til tre timer ugentligt, mens støtten til elever med svære handicap er målrettet elever med et omfattende støttebehov i undervisningen (mindst 4-5 timer om ugen). Derudover understreges det, at der i forhold til lærertimer i ansøgningen skal tages højde for samlæsning af timer, såfremt flere elever på samme hold modtager støtte. Endelig er der en uddybning af dokumentationskravene til de forskellige tilskudsformer. De enkelte elementer og formuleringer i vejledningen vil blive uddybet yderligere senere i analysen, hvor de enkelte tilskudsmuligheder og brugen af dem behandles i dybden.

På trods af disse opstramninger og præciseringer i bekendtgørelsen og vejledningen i 2014 er det Kulturministeriets opfattelse, at der fortsat er en række udfordringer på området, hvilket som nævnt er baggrunden for denne rapport.

Opsamling: De lovgivningsmæssige rammer

Opsamlende kan det konkluderes, at den generelle mulighed for specialpædagogisk støtte på højskoleområdet har eksisteret i de seneste 30 år, når der ses på lovgivningen på området. Ordningens historik går imidlertid endnu længere tilbage i form af de særlige ordninger for Egmont Højskolen og Nørgaards Højskole i 1950'erne. Figur 2 viser en samlet tidslinje over de vigtigste lovmæssige ændringer på området.

Figur 2: Overblik over den lovmæssige udvikling



Kilder: Lovtekster samt supplerende dokumenter fra Egmont Højskolens arkiv.

Gennemgangen viser, at de lovgivningsmæssige rammer på området igennem rigtig mange år har været holdt på et meget overordnet plan uden uddybende kriterier og vejledninger af brugen af ordningen. Selvom der over tid kan spores en tendens til flere detaljer i beskrivelsen af ordningens rammer, er det først med ændringerne i tilskudsbekendtgørelsen og udarbejdelsen af vejledningen i 2014, at der kom mere eksplicitte kriterier og ret-

ningslinjer i forhold til ordningens målgrupper, brugen af tilskuddet og dokumentationskravene. Det er også interessant, at muligheden for støtte til praktisk medhjælp først blev indført i 2001 og dermed er en relativ ny bestemmelse i lovteksten, selvom der tidligere har været en praksis på området.

Helt centralt er det desuden, at der igennem hele ordningens levetid har været tale om en ordning, hvor rammen til støtte til elever med svære handicap fastsættes ud fra det faktisk ydede tilskud. Det betyder i praksis, at der bliver tilført flere midler til området, såfremt støttebehovet stiger. I starten var der tale om en decideret refusionsmodel, mens der i dag tildeles midler på baggrund af bevilligede timer, når det gælder elever med svære handicap. En anden pointe er, at der gennem hele perioden – siden højskoleloven i 1993 – har været forskel på de to støtteformer: Tilskuddet til elever med svære handicap er givet på baggrund af lærertimer, mens specialundervisningstilskuddet har været en takst, som fastsættes på de årlige finanslove.

Organisering af ordningen i dag

Indtil foråret 2017 lå både tilsynsplikten og ansvaret for ordningen ved Kulturministeriet. Den konkrete sagsbehandling af ansøgningerne foregik i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) i Undervisningsministeriet¹⁹.

Kulturministeriet er stadig øverste myndighed, men i foråret 2017 skete der organisatoriske ændringer med ansættelse af en fagkonsulent i Slots- og Kulturstyrelsen og en mere generel medarbejder i Kulturministeriet. Opgaver med administrationen af tilskuddet til specialpædagogisk støtte (SPS) er stadig delegeret til STUK.

I efteråret 2017 er driften af ordningen delt ud på følgende fem instanser:

- Kulturministeriet har det overordnede ansvar med hensyn til lovgivning, retningslinjer og økonomi.
- Slots- og Kulturstyrelsen (SLKS) har tilsynsplikten med skolernes brug af ordningen.
- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) står for den konkrete sagsbehandling og udbetaling.
- Styrelsen for IT og Læring (STIL) står for statistik på området.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) står for drift og udvikling af sagsbehandlingssystemet SPS2005.

¹⁹ Som tidligere nævnt var højskolerne indtil 2011 under Undervisningsministeriets ressort. Der var opgaverne funktionsopdelte. Da højskolerne blev flyttet til Kulturministeriet, fortsatte STUK selve sagsbehandlingen.

Kapitel 2: Udviklingen i SPS-tilskuddets omfang og fordeling

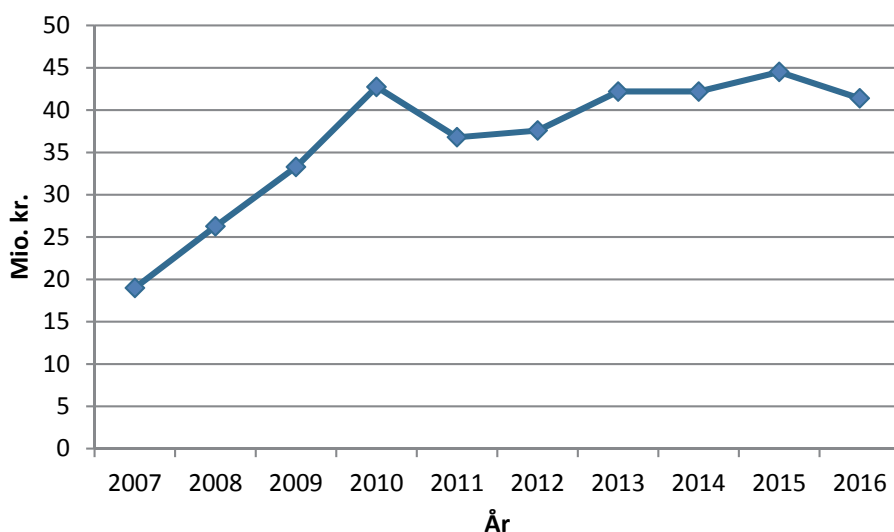
På baggrund af materiale fra STUK og STIL samt Finanslovsdatabasen beskriver dette kapitel udviklingen i brugen af SPS-tilskuddet gennem de seneste 10 år.

Højskolerne kan som tidligere beskrevet søge fire forskellige former for tilskud²⁰:

- 1) Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (§ 27, stk.1). Takst: 540 kr. om ugen.
- 2) Lærertimer (§ 27, stk. 2). Takst: 888 kr. i timen
- 3) Praktisk hjælp (§ 27, stk. 2). Takst 141 kr. i timen
- 4) Hjælpe midler (§ 27, stk. 2). Refusion ifølge bilag.

Når der ses på den samlede udvikling i SPS-støtten til højskolerne, er der sket en stigning i perioden 2007-2016 (figur 3). I de senere år har det samlede beløb dog ligget på et relativt stabilt niveau. Stigningen i begyndelsen af perioden skyldes dels, at eksisterende brugere af ordningen fik bevilliget mere i tilskud, og at nye skoler kom til.

Figur 3: Udvikling i SPS-tilskud til højskolerne 2007-2016

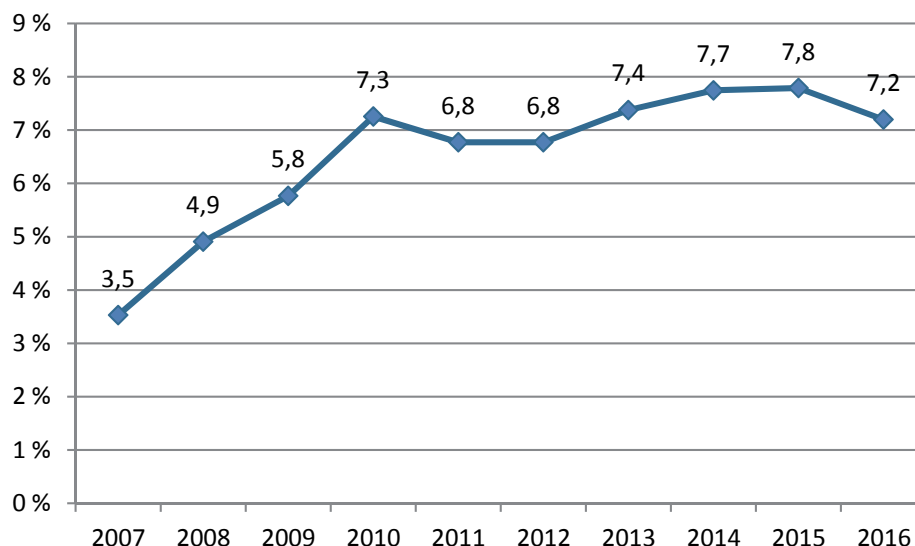


Figuren viser udviklingen i tilskuddet til elever med svære handicap og specialundervisning på folkehøjskolerne. Beløbet angiver regnskabstal for de respektive år. Beløbene er inflationskorrigeret med 2016 som basisåret. Dog er tallene for 2012 og 2013 inflationskorrigeret af Finansministeriet, da de nominelle beløb ikke var tilgængelige. Kilde: <http://www.oes-cs.dk/> (Finanslovsdatabasen).

²⁰ De nævnte takster er 2017-takster.

Hvor SPS-tilskuddet i 2007 udgjorde 3,5 pct. af det samlede statstilskud til højskolerne, lå andelen i 2015 på godt 7 pct. I samme periode er det samlede tilskud til folkehøjskoler steget fra 538 mio. kr. i 2007 til 575 mio. kr. i 2016²¹.

Figur 4: SPS-tilskuddets andel af det samlede statstilskud (2007-2016)



Kilde: Finanslovsdatabasen. For årene 2012 og 2013 er tallene dog fundet i bevillingsloven pga. fejl i finanslovsdatabasen. Figuren viser udviklingen i, hvor stor en procentdel tilskuddet til specialundervisning og handicappede udgør af det samlede tilskud til folkehøjskoler.

SPS-tilskuddets fordeling på tilskudstyper

Opgørelser fra UVM giver mulighed for et mere detaljeret indblik i, hvordan det samlede tilskud fordeles sig på de forskellige tilskudstyper: Dette afsnit beskriver først udviklingen i brugen af specialundervisning (efter stk. 1) og derefter udviklingen i lærertimer og praktisk hjælp (efter stk. 2). Sidst beskrives udviklingen i brugen af hjælpemidler (efter stk. 2).

Specialundervisning

Tilskuddet til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (§ 27, stk. 1) er fordelt på en række undergrupperinger i opgørelserne fra UVM. Kategorien 'gamle undervisningsformer' omfatter kategorier, som ikke længere er i anvendelse i styrelsen, men som i vid udstrækning relaterer sig til specialundervisning²². Der er i mange tilfælde tale om kategorier, som er udfaset til fordel for den nye specialundervisningskategori.

Derudover er kategorien 'sommerkurser' ligeledes tilskud til specialundervisning. Denne kategori udgør dog ikke det samlede tilskud til 'sommerkurser', da der også kan søges til

²¹ Beløbene er faste 2016-priser. Det samlede statstilskud har dog været svingende i den mellemliggende periode og toppede i 2010 med 589 mio. kr.

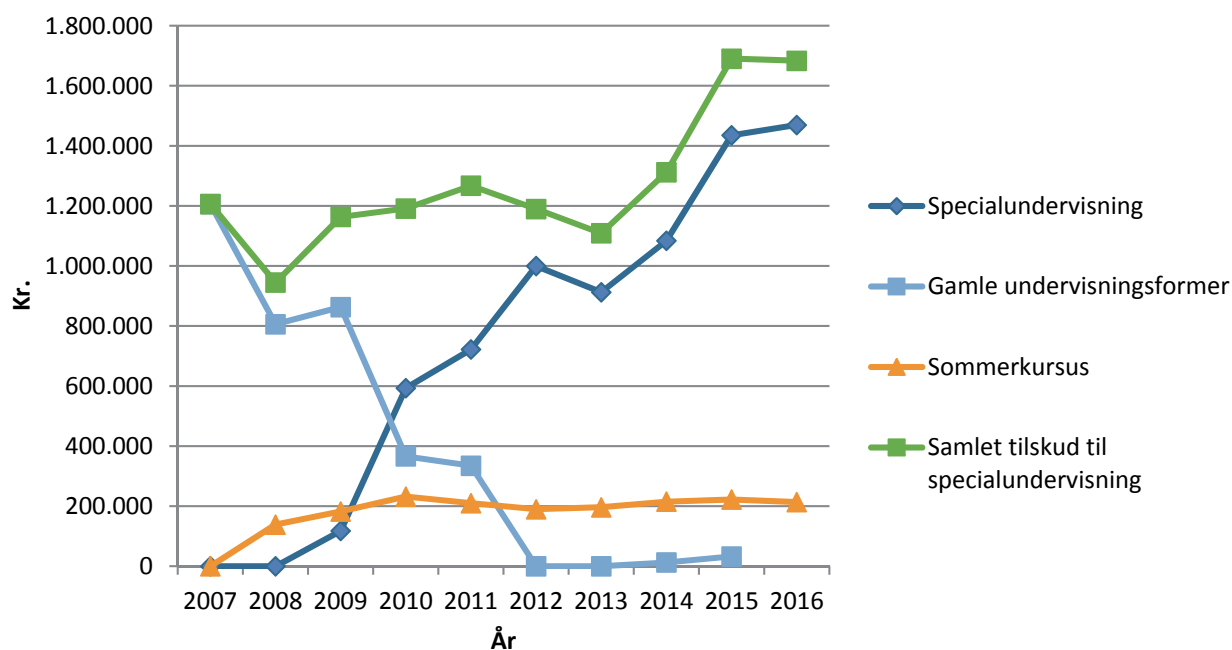
²² I perioden 2007-2016 er der under 4.000 kr. i kategorien 'gamle undervisningsformer', som ikke kan placeres under specialundervisning. Under kategorierne 'samlet særligt tilbud' og 'enkeltintegreret specialundervisning' hører imidlertid under tilskuddet til specialundervisning.

lærertimer på korte kurser, som indgår i opgørelsen på lige vilkår med andre lærertimer. Det samme gør sig gældende for støtten til praktisk medhjælp og hjælpemidler. På en enkelt højskole var der imidlertid lavet en særtaftale om, at tilskuddet til sommerkurser kunne afvikles som specialundervisning med lempede dokumentationskrav, selvom målgruppen typisk ville være berettiget til støtte efter stk. 2²³.

Figur 5 viser udviklingen i tilskuddet til specialundervisning, gamle undervisningsformer og sommerkurser i perioden 2007-2016, som tilsammen udgør det samlede tilskud til specialundervisning.

Som det fremgår, er det samlede tilskud til specialundervisning steget i løbet af perioden, men det udgør stadig en meget beskednen del af det samlede tilskud sammenlignet med tilskuddet til lærertimer til elever med svære handicap, hvilket hænger sammen med, at taksten til specialundervisning er på 21.581 kr. pr. årselev svarende til knap 540 kr. om ugen (2017-takster), mens støtten pr. højskoletime er på 888 kr. Som det vil fremgå senere, er det særligt en enkelt højskole, som modtager specialundervisningstilskud til mange af deres elever.

Figur 5: Tilskud til specialundervisning 2007-2016



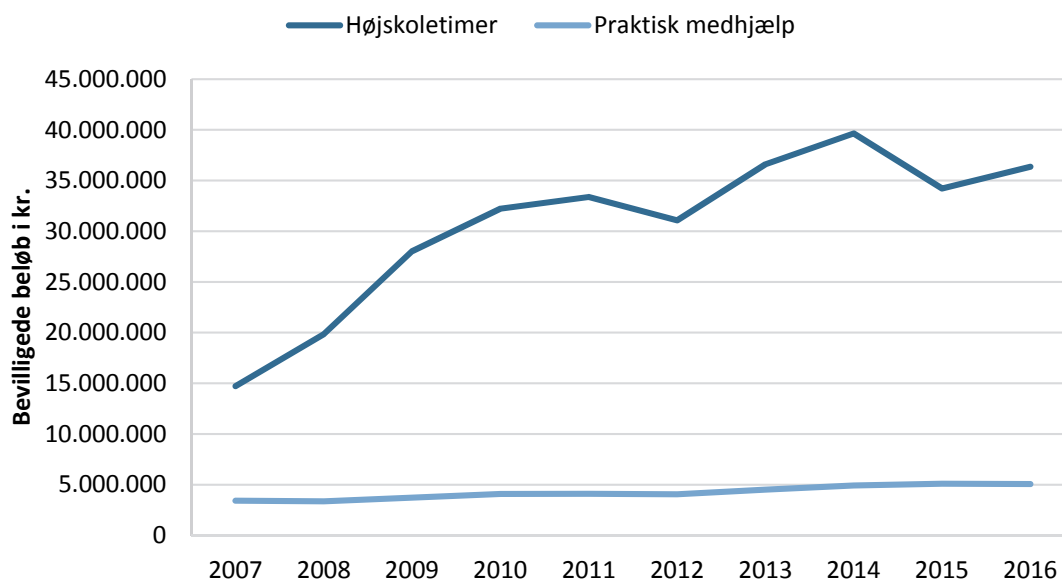
Kilde: Opgørelse fra UVM (07.11.2017), som efterfølgende er inflationskorrigeret til faste 2016-priser via forbrugerprisindekset.

²³ Den pågældende højskole blev i januar 2018 informeret om, at denne særlige ordning ikke kunne fortsætte.

Lærertimer og praktisk medhjælp

Den nedenstående figur viser udviklingen i tilskud til hhv. lærertimer og praktisk medhjælp i perioden 2007-2016²⁴. Som det fremgår, er det lærertimer, der udgør langt den største andel af det samlede tilskud til specialundervisning og elever med svære handicap. I 2016 blev der bevilliget cirka 36 mio. kr. til lærertimer og cirka 5 mio. kr. til praktisk medhjælp. I begge kategorier har beløbet været stigende over tid, men det har dog ligget på et relativt stabilt niveau over de senere år.

Figur 6: Udviklingen i tilskud til lærertimer og praktisk hjælp



Kilde: Opgørelse fra UVM (07.11.2017), som efterfølgende er inflationskorrigeret til faste 2016-priser via forbrugerprisindekset.

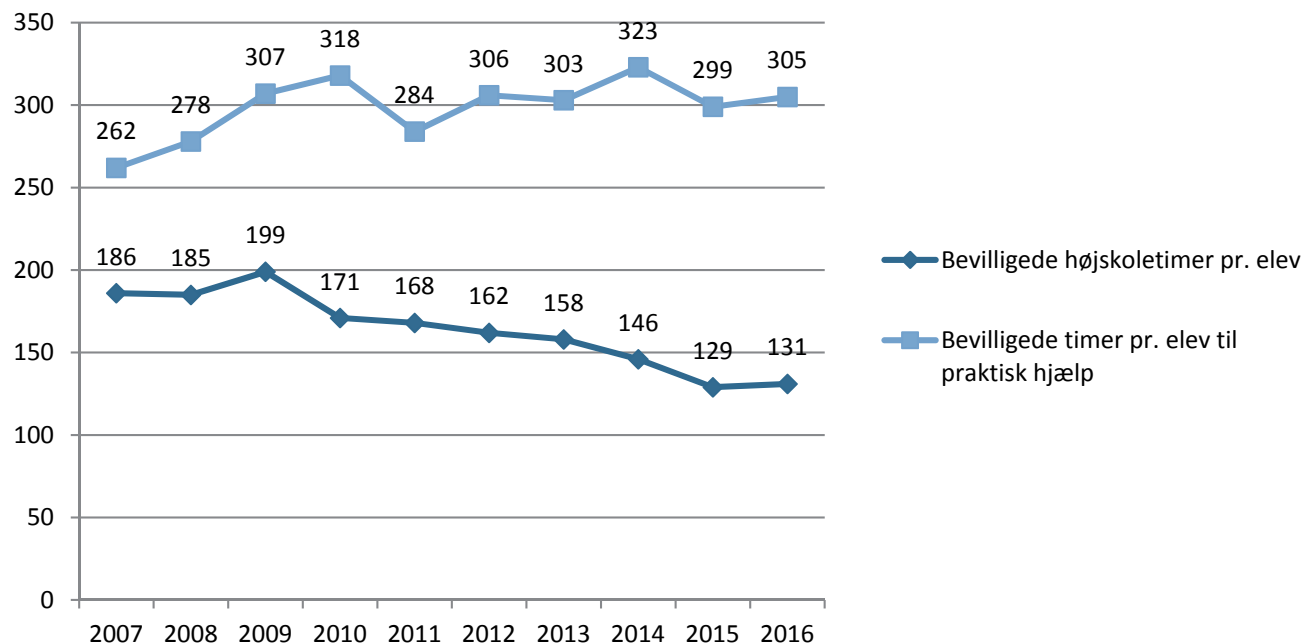
Interessant er det desuden, at der sideløbende med stigningen i det samlede tilskudsbeløb til SPS er sket et fald i antallet af bevilligede lærertimer pr. elev. Antallet af bevilligede timer pr. elev toppede med 199 timer i 2009 og var i 2016 nede på 131 timer. Ordningen omfatter dermed betydeligt flere elever i dag end tidligere, men med et mindre timetal pr. elev. En del af faldet kan skyldes en opstramning i forbindelse med udarbejdelsen af vejledningen i 2014, hvor der skete et relativt stort fald i det gennemsnitlige timetal pr. elev. I vejledningen blev det blandt andet understreget, at der ved flere elever med svære handicap skal tages højde for eventuelle samtlæste timer (Kulturministeriet 2014b).

Der har dog været tale om et løbende fald helt tilbage fra 2009, hvilket tyder på, at opstramningen i vejledningen ikke er hele forklaringen. En anden mulig forklaring er, at der

²⁴ Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er nogle forskelle i opgørelsen af SPS-tilskuddets størrelse, når der ses på beløbene i Finanslovsdatabasen (regnskabstal), som er præsenteret tidligere, og STUKs bevilligede tilskud, som indgår i denne figur. Afvigelserne skyldes, at tilskuddene bevilges løbende i skoleåret, og derfor kan tilskuddene blive regnskabsført på tværs af finansår. Regnskabstallene er endvidere justeret i forhold til efterreguleringer af tilskuddet som følge af for eksempel, at en elev stopper før kurssets afslutning. I figur 19 i bilagsmaterialet ses en samlet oversigt over udviklingen i SPS-tilskuddet, når der ses på hhv. tal i Finanslovsdatabasen og tal i UVM's bevillingsopgørelse (Opgørelse UVM 07.11.2017)

kan være sket ændringer i målgruppen, så det gennemsnitlige støttebehov er lavere end tidligere. Det kan hænge sammen med, at der i perioden er opstået en række nye skoler med nye typer af elever. I forhold til praktisk medhjælp er der omvendt sket en lille stigning i timetallet pr. elev, men timetallet pr. elev har ligget relativt stabilt over de senere år.

Figur 7: Udviklingen i antallet af bevilligede timer pr. elev (2007-2016)



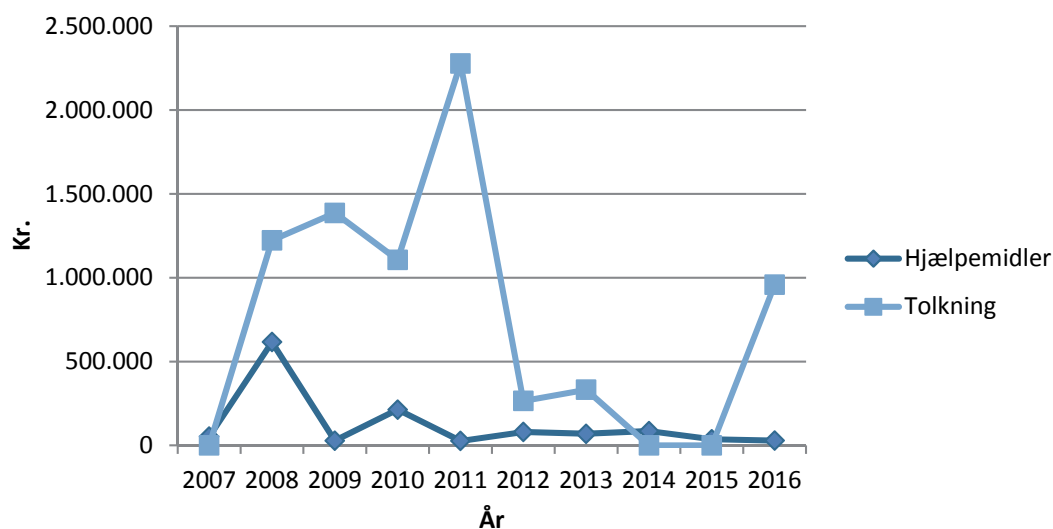
Kilde: Opgørelser fra UVM (07.11.2017)

Hjælpe midler

Figur 8 viser udviklingen i tilskuddet til hjælpemidler og tolkning i perioden 2007-2016. Tilskuddet udbetales på baggrund af de faktiske udgifter via refusion. I modsætning til de øvrige tilskudsformer er disse typer karakteriseret ved meget store udsving fra år til år. Udgifterne til tolkning varierer fra 0 kr. i tre år i løbet af perioden til knap 2,3 mio. kr. i 2011 (2016-priser), og på årsbasis har mellem 0 og 4 højskoler fået bevilliget midler til tolkning (Opgørelse fra UVM 07.11.2017). De store udsving skyldes givetvis, at der meget sjældent er døve/svært hørehæmmede elever på højskolerne, men når de er der, er udgiften til tolkning typisk meget høj.

Udgifterne til hjælpemidler pr. år varierer mellem knap 27.000 kr. i 2011 til knap 620.000 kr. i 2008 med et årligt gennemsnit i perioden 2007-2016 på 124.000 kr. (2016-priser). Mellem én og seks højskoler har på årlig basis fået bevilliget midler til hjælpemidler, men bortset fra to enkeltstående tilfælde har der været tale om relativt små beløb. I perioden 2007-2016 er der samlet godkendt 90 ansøgninger til tilskud til hjælpemidler, mens der har været fire afslag (Opgørelse fra UVM 15.01.2018).

Figur 8: Tilskud til hjælpemidler og tolkning 2007-2016



Kilde: Opgørelse fra UVM (07.11.2017). Beløbet er omregnet til faste 2016-priser via forbrugerprisindekset.

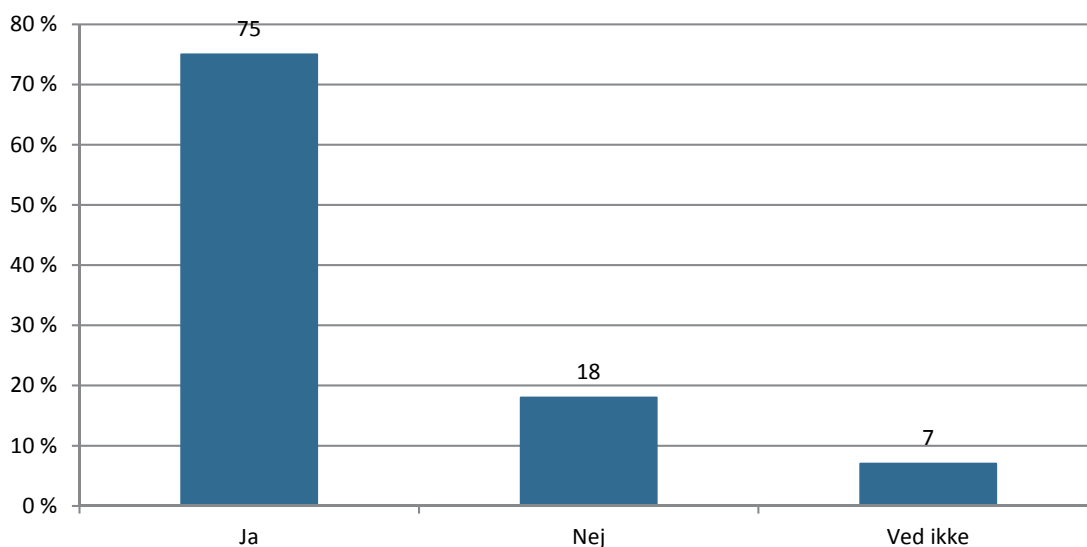
De store udsving på tværs af år skyldes givetvis, at både tolkning og hjælpemidler er målrettet enkeltindivider med helt specifikke behov, og støtten er fordelt på meget få personer. Særligt i forhold til hjælpemidler er det dog bemærkelsesværdigt, at så få højskoler benytter sig af muligheden for tilskud til hjælpemidler. De kvalitative interviews viser, at det ikke nødvendigvis skyldes manglende behov blandt de skoler, der bruger SPS-ordningens øvrige støttemuligheder, men snarere faktorer som den korte periode eleverne er på skolen, at behovet for hjælpemidler ikke udelukkende er knyttet til undervisningstiden og derfor grundet princippet om sektoransvarlighed ikke kan dækkes af SPS-ordningen, eller at skolerne har så meget brug for hjælpemidlerne, at de har oparbejdet et beredskab på skolen.

Kapitel 3: Højskolernes kendskab til SPS-ordningen

Ud over en belysning af, hvordan SPS-ordningen bliver benyttet i dag, har det også været et ønske fra Kulturministeriets side at få belyst ordningen fra ikke-brugernes perspektiv og dermed blive klogere på, hvorfor så mange højskoler ikke benytter ordningen. Skyldes det manglende behov eller manglende kendskab til ordningen? Og hvad betyder ikke-brugerens perspektiver for den forventede fremtidige udvikling i brugen af ordningen? Baseret på resultaterne fra en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets højskoler vil dette afsnit se nærmere på ikke-brugernes syn på SPS-ordningen samt deres erfaringer med udviklingen i elevsammensætningen på højskolerne.

De højskoler, der ikke indgår i den kvalitative del af denne undersøgelse, blev spurgt, om de kender SPS-ordningen. Tre fjerdedele af respondenterne svarer, at de er bekendt med muligheden for at søge SPS-støtte, når de har elever med særlige behov. Af dem har fem højskoler brugt ordningen i løbet af perioden 2010-2016. Der er imidlertid 18 pct. af skolerne, der ikke kender ordningen, og 7 pct., der har valgt at svare 'Ved ikke'. Det vil sige, at det for en fjerdedel af højskolernes vedkommende kan skyldes mangel på viden om ordningens muligheder, at de ikke søger SPS-støtte.

Figur 9: Højskolernes kendskab til SPS-ordningen



Figuren viser svarfordelingen på spørgsmålet: "Ifølge Lov om Folkehøjskoler er der mulighed for at søge særlige tilskud til specialundervisning og svært handicappede elever (SPS-tilskud). Har I som højskole kendskab til denne mulighed?" (andel i pct.) n = 45 højskoler.

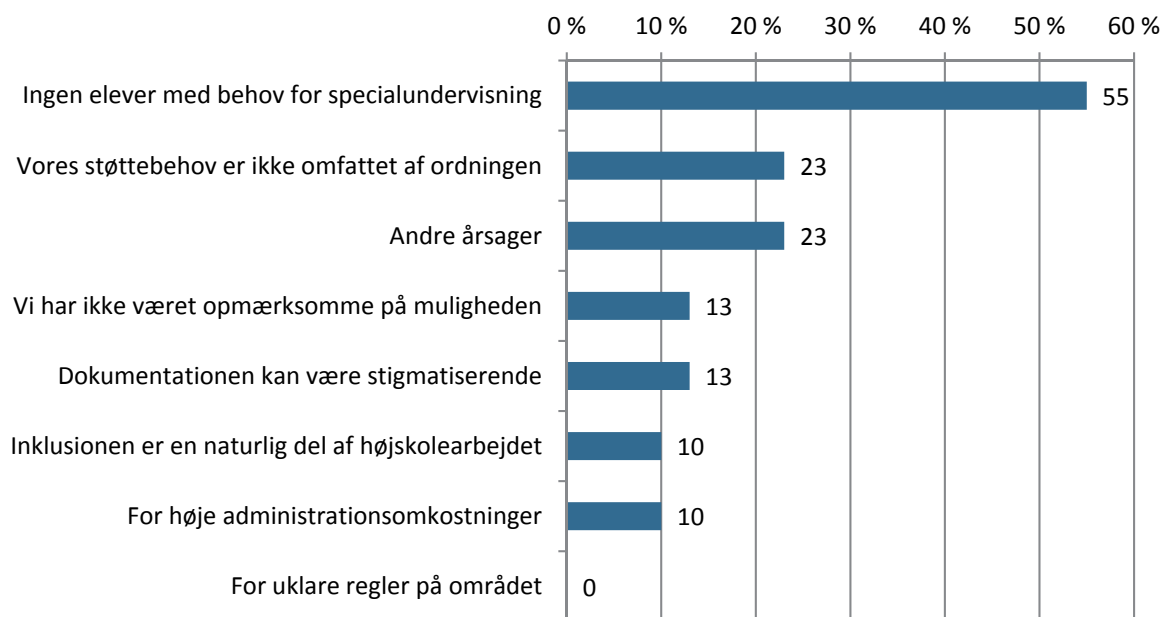
De højskoler, der havde kendskab til ordningen, men som ikke bruger den, blev yderligere spurgt om, hvorfor de ikke bruger ordningen. Over halvdelen af respondenterne svarer her, at det skyldes, at de ikke har elever med behov for den slags støtte (se figur 10).

Der er imidlertid også højskoler, som har andre grunde til ikke at søge. Enkelte højskoler ser inklusion og åbenhed som en så integreret del af deres arbejde, at de ikke finder grund

til at søge. Andre synes, det er for ressourcekrævende, eller at det kan virke for stigmatiserende for eleverne at søge midlerne.

I forhold til en kommende ændring af SPS-ordningen er det imidlertid særligt interessant, at næsten hver fjerde af de højskoler, der ikke modtog SPS-støtte i 2015, vurderer, at deres elever har et reelt støttebehov, men at det ikke kan dækkes af den nuværende ordning.

Figur 10: Højskolernes grunde til ikke at søge SPS-tilskud



n = 31 højskoler. Kun de højskoler, der har kendskab til ordningen og som har svaret 'nej' til, at de har søgt om SPS-tilskud i perioden 2010-2016, har fået spørgsmålet.

De 23 pct., der har svaret 'andre årsager', er også interessante i denne sammenhæng. Højskolernes egne formuleringer giver indtryk af, at skolerne i nogle tilfælde har en snæver forståelse af, hvad ordningen skal/kan støtte eller af ordningens rammer, hvorfor de ikke søger:

"Vores skole er gammel og dårligt indrettet til fysisk handicappede"

"Man skal søge i så god tid, og vores elever plejer at være sene til at melde sig."

Åbne svar fra spørgeskema

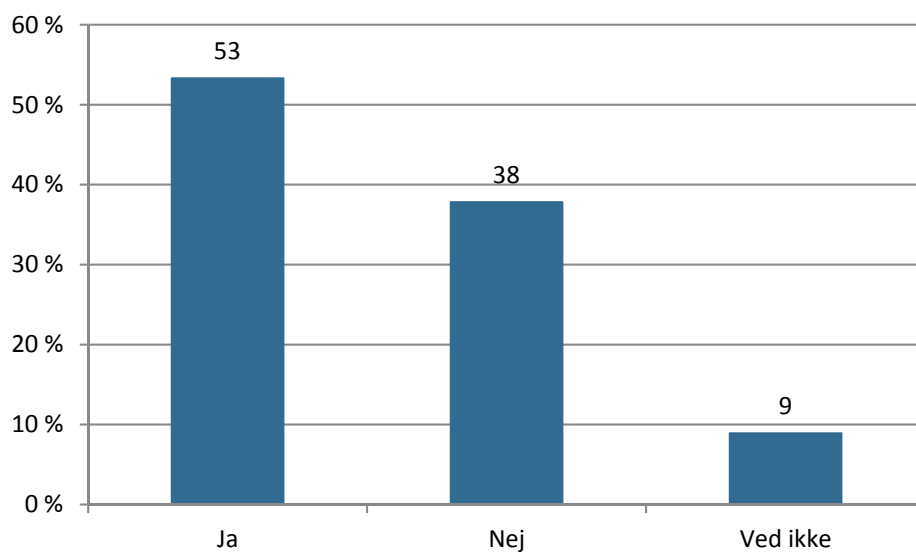
For en fremtidig ændring af ordningen understreger spørgeskemaundersøgelsen flere interessante perspektiver. Dels tyder besvarelserne på, at det kan være hensigtsmæssigt med bedre generelt kendskab til ordningen. Dels kan der reelt være op mod 10-12 højskoler, der har elever med støttebehov, som de pt. ikke søger til. Dette skøn virker realistisk, når man ser nærmere på skolernes vurdering af forandringer i elevgruppen de seneste fem år. Næste afsnit ser nærmere på spørgeskemaundersøgelsens resultater på det område.

Højskolernes generelle vurdering af behov for SPS

Ser man på højskolernes samlede målgruppe, har der længe været en tendens til, at det er de mest velfungerende og stærke unge, der tager på højskole²⁵. I FFD's nye strategi er det således et opmærksomhedspunkt at arbejde på at sikre, at højskolerne er åbne for alle målgrupper.

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen kunne imidlertid tyde på, at der allerede er en udvikling i gang. 53 pct. af respondenterne svarer, at de har oplevet ændringer i elevernes behov for støtte og vejledning i løbet af de sidste fem år.

Figur 11: Oplevede ændringer i elevgruppens sammensætning (andel i pct.)



Figuren viser svarfordelingen på spørgsmålet: "Har I inden for de seneste fem år oplevet ændringer i elevgruppens sammensætning, når det gælder elevernes behov for støtte og vejledning i løbet af højskoleopholdet?" (andele i pct.). n = 45.

De uddybende svar tyder på en udvikling i retning af et øget behov for støtte. Det er både højskoler, der er SPS-modtagere, og højskoler, som ikke har modtaget støtte fra ordningen, der ser den udvikling. Elevgrupperne på de skoler, der indgår i den kvalitative del af denne undersøgelse, er nærmere beskrevet i næste kapitel, så her skal kun fremhæves de uddybende svar fra de skoler, der ikke modtog SPS i 2015. 20 af skolerne har valgt at uddybe, hvilken udvikling de ser og de tiltag, de har på skolen.

²⁵ En undersøgelse fra Capacent Epinion 2008 viser, at jo højere uddannelsesniveau unges forældre har, desto større er sandsynligheden for, at de tager på højskole. I et opsummerende afsnit skriver de: "Resultaterne er ganske entydige: Højskoleelevernes mødre er generelt højere uddannede og har højere indkomst. Samme overordnede mønster ses for fædrene, men forskellen er her knapt så stor. Samlet set kan det derfor konkluderes, at højskoleeleverne målt på disse alment anerkendte parameter i overvejende grad kommer fra velstillede hjem."

En enkelt skole oplever nedgang i antallet af elever, der har brug for særlig støtte. Skolen vurderer, at kommunerne i stedet anbringer unge i kommunale projekter. De resterende skoler peger særligt på tre forandringer:

- Mentorordningens effekt
- Stigende sårbarhed/problemstillinger blandt de 'stærke'
- Flere psykiske problemstillinger/diagnoser

To skoler nævner, at mentorordningen har betydet, at de har fået flere elever, der har brug for støtte og vejledning. Dels fordi de har flere mentorelever, men også fordi øvrige elever gerne vil bruge mentorerne nu, hvor tilbuddet er der. En enkelt skole skriver, at de bevidst holder nogle pladser fri til elever med særlige udfordringer, fordi de ellers typisk har de meget 'velfungerende 4. g'ere'. Samme skole skriver imidlertid, at de 'velfungerende' ofte har uerkendte problemstillinger.

Det er et billede, der genkendes af flere skoler. Således uddyber fem af skolerne, at de ser en langt større skrøbelighed, psykiske symptomer og mangel på selvværd hos unge, der på overfladen synes velfungerende.

Resten understreger et billede af mere skrøbelige unge, der har brug for støtte og vejledning. Det er både psykisk mistrivsel og flere diagnoser, der her bliver nævnt. En enkelt ser også, at de svageste er blevet endnu svagere i forhold til tidligere. Desuden fremhæver en højskole, at eleverne kan have svært ved at indgå i et så forpligtende fællesskab, som der er på højskolerne.

Udviklingen kan dels skyldes, at højskolerne allerede gennem nogen tid har haft fokus på at tiltrække mere forskelligartede elever og er lykkedes med det. Skolernes erfaring kan også skyldes en mere generel samfundsmæssig udvikling, hvor der er stadig flere danskere, der er psykisk sårbare og oplever symptomer, der kan relateres til psykiske sygdomme²⁶.

For højskolerne betyder det, at de i højere grad end tidligere bruger tid på personlig vejledning og individuel støtte. Samtidigt bruger flere højskoler ressourcer på at strukturere fællesskabet i form af pædagogisk tilrettelagt samvær. Eksempler kan være ung-til-ung hold, hvor de unges indbyrdes ressourcer sættes i spil, samtalealoner, flere introducere og helt konkret flere samtaler.

Det sidste spørgsmål højskolerne, der ikke brugte SPS-ordningen i 2015, fik i spørgeskemaet i forbindelse med SPS-støtten, var:

²⁶ 20 pct. af den danske voksne befolkning oplever i løbet af et år symptomer, der svarer til symptomer ved psykiske lidelser. Blandt børn og unge har der været et stadigt fald i den generelle trivsel i den periode, der er blevet målt på det. 'Danskernes sundhedsvaner' viser desuden, at særligt unge kvinder mellem 16 og 24 år har problemer med trivslen. Hver fjerde i denne gruppe føler sig ofte nervøs eller stresset. (En stigning på 4 procentpoint fra 2010-2013) De er samtidigt den gruppe, hvor den største andel (17, 5 pct.) lider af dårlig mental sundhed. (Danskernesundhed.dk)

”Ifølge lov om folkehøjskoler skal højskolernes kurser være åbne for alle, og højskolerne har mange forskellige elevtyper. Er der efter din mening grænser for, hvilke elever højskolerne kan/skal rumme uden særlige tilskud/indsatser?”

23 pct. af højskolerne svarede ’nej’, mens 77 pct. svarede ’Ja’ (n = 44). Blandt dem, der svarede ’Ja’, har 19 respondenter valgt at uddybe deres besvarelse.

Syv respondenter svarer, at der er mange elever, der er så sårbare og opmærksomhedskrævende, at det kræver ekstra ressourcer, hvis det ikke skal gå ud over holdet og fællesskabet som helhed. Fem skoler peger på, at deres udfordringer i forhold til rummeligheden konkret ofte skyldes skolens generelle fysiske tilgængelighed eller meget ’fysiske fag’. Fire skoler peger på, at de oplever, at deres grænser går ved elever med psykisk sygdom, der er behandlingskrævende eller så svær, at den går ud over fællesskabet. Fællesskabet er også i fokus for to skoler, der netop understreger, at for dem går grænsen generelt der, hvor den enkeltes behov går ud over fællesskabet som helhed, og hvor de ikke har ressourcer til at støtte eleven, så opholdet bliver meningsfyldt. Endelig peger to skoler på, at eleverne skal kunne følge undervisningen og være ’undervisningsparate’.

Langt de fleste af disse besvarelser kredser således om forholdet mellem den enkelte elev og fællesskabet. Helheden må ikke lide under hensynet til den enkelte. Men skolerne understreger også, at tilføres der ekstra ressourcer til elever med særlige behov, kan meget lade sig gøre.

En anden måde at få indblik i højskolernes generelle støttebehov er ved at undersøge skolernes frafald og de tiltag, de har i forhold til at mindske frafald.

Både modtagerskoler og højskoler, der ikke modtog SPS-støtte i 2015, blev spurgt, om de havde særlige tiltag for at mindske frafald. Hele 33 skoler angiver, at de har særlige indsatser for at mindske frafald. 23 skoler har valgt at uddybe. Her er både tiltag som ’fokus på introuger’, ’tidlige studieture’, ’energifyldt kursusafslutning’ og aktiviteter i mindre grupper (f.eks. ’lærerstyrede netværksgrupper’, ’ugentlige ganggruppemøder’, lærere tilknyttet ’familiegrupper’), føre fremmødeprotokol, men også de mere personlige tiltag som vejledning, (trivsels-) samtaler (før og under opholdet), dialog, mentoring m.m. (Kilde: åbne besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen.)

Ser man på de skoler, som både har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen og denne undersøgelses kvalitative del, uddyber alle otte højskoler, at det er et område, de har fokus på. Der er en tendens til, at disse skoler i deres arbejde med at forebygge frafald har fokus på den enkelte elev og lærernes roller og kvalifikationer i forhold til at støtte eleverne.

For langt de fleste skoler ser det ud til, at tiltagene virker. Kun tre skoler vurderer, at de har flere elever, der falder fra nu, end de havde for tre år siden. 19 skoler oplever derimod, at færre elever falder fra nu end tidligere, og en stor gruppe svarer, at det er et uændret antal.

To skoler understreger, at det svinger utroligt meget med frafald blandt eleverne. Det kan også være afhængigt af, hvorvidt man som skole er med i projekter eller søger at nå nye målgrupper. En skole skriver således:

”Det er vores oplevelse, at det er svingende, hvor mange elever der har udfordringer, der gør, at de ikke kan gennemføre et kursus. Vi var en del af STAR projektet, og der var et væsentligt større frafald blandt disse elever.”

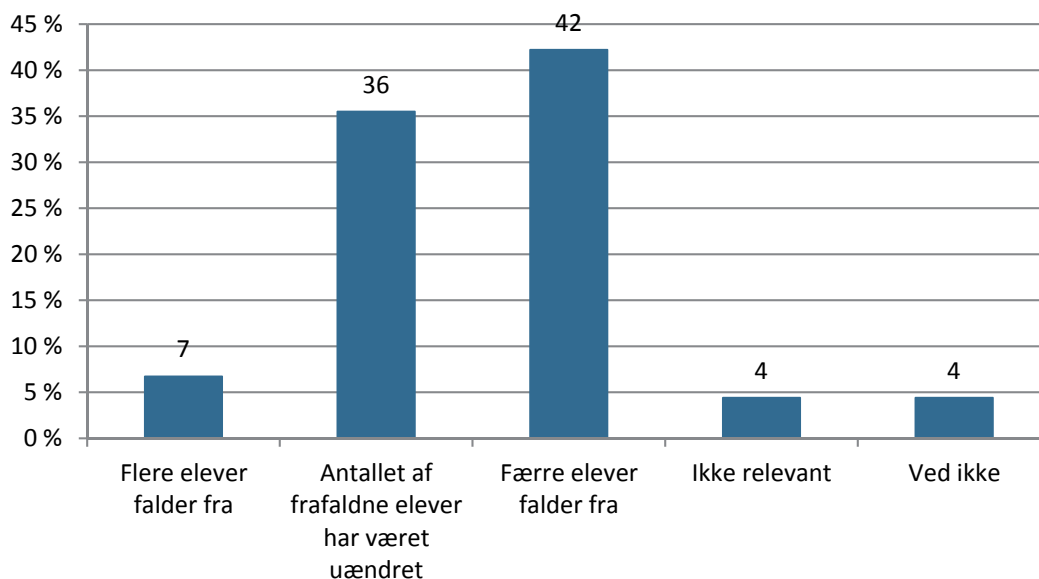
Åbent svar i spørgeskema

To andre skoler peger på, at flere ’udsatte’ elever kræver en stor indsats for at kunne fastholdes. En enkelt skole påpeger, at de også kan have udsving i frafaldet, når elever bliver tilmeldt skolerne uden at oplyse om deres reelle situation og behov:

”Vi oplever, at der er en stigning i den gruppe unge, som kæmper med tung baggrund og psykiske udfordringer. Og så oplever vi mange, der prøver at tilmelde psykisk udviklingshæmmede eller unge, som får ekstremt meget hjælp hjemme uden at oplyse os om det – selvom vi spørger, og det er ikke altid holdbart. Den udvikling er rigtig dyr for os.”

Åbent svar i spørgeskema

Figur 12: Oplevet udvikling i frafald (andel i pct.)



Figuren viser fordelingen af højskolernes svar på det følgende spørgsmål: ”Vurderer du, at I gennemsnitligt har flere eller færre elever, der falder fra i forhold til for fem år siden?” (andele i procent) n = 45.

I forhold til en eventuel fremtidig ændring af ordningen er det vigtigt at notere sig, at skolerne ser en udvikling, hvor der kommer flere psykisk sårbare elever. Selvom skolerne er rummelige og skal være åbne for alle, er der grænser for, hvor meget en højskole kan løfte.

Besvarelsene tyder på, at det ikke er elevernes faglige problemstillinger, der primært udfordrer skolernes princip om åbenhed, men elevens evne til at indgå i dagligdagen og det

forpligtende fællesskab. Blot én respondent nævner i denne forbindelse elevens begrænsninger i forhold til at kunne deltage i selve undervisningen. Og her er det en fysisk udfordring og ikke en faglig udfordring. Det er en væsentlig pointe at tage med i overvejelserne om en fremtidig ændring af SPS-ordningen. For at få støtte til elever med svære støttebehov (efter stk. 2) er den udløsende faktor et støttebehov, der er direkte knyttet til undervisningen. Skolernes egen vurdering af grænser for rummelighed har imidlertid et helt andet fokus.

Kapitel 4: Højskolerne der modtager SPS

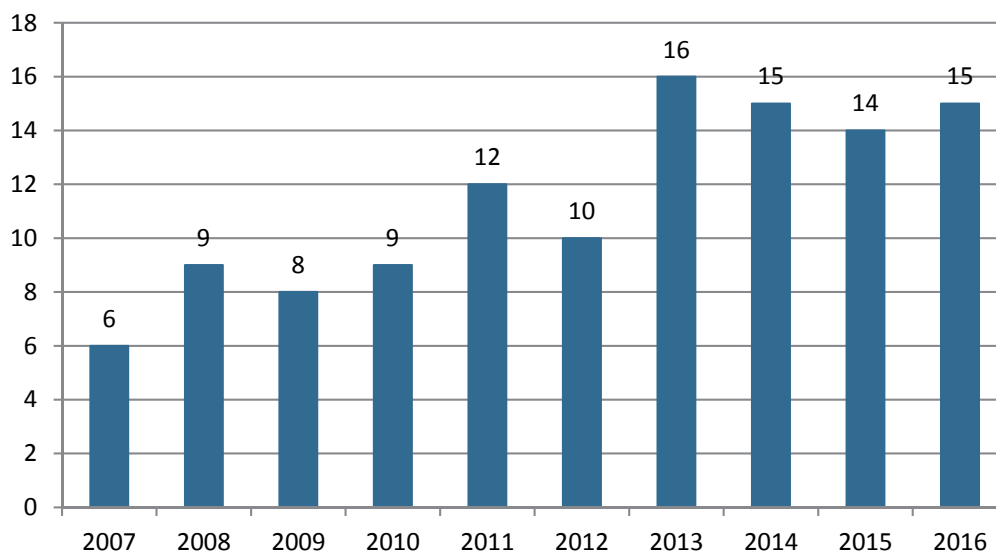
Som nævnt i det indledende metodekapitel er den statistiske analyse af ordningen suppleret med en dybdegående undersøgelse og analyse af de højskoler, der modtog SPS-støtte i 2015. Det skyldes, at der endnu ikke var tilgængelige oplysninger for 2016, da undersøgelsen blev sat i gang.

I 2015 modtog i alt 14 skoler SPS-støtte. To af disse skoler modtog imidlertid kun støtte til hjælpemidler til enkeltelever og bruger normalt ikke ordningen. Yderligere to skoler modtog et begrænset støttebeløb i 2015 og bruger ikke længere ordningen. Undersøgelsens kvalitative del omfatter således ti højskoler. Dette kapitel ser nærmere på disse skoler og giver dermed et første indblik i den store diversitet, der er i både skoletyper, elevtyper og SPS-indsatser.

I løbet af perioden 2007-2016 har i alt 30 højskoler modtaget støtte fra ordningen. Dette tal dækker dog over store forskelle på tværs af skolerne. Over halvdelen af de 30 skoler har modtaget støtte i 1-3 af de ovenstående år, mens kun tre skoler (Egmont Højskolen, Brande Højskole og Nordfyns Højskole) har modtaget støtte i alle ti år. Djurslands Folkehøjskole har modtaget støtte kontinuerligt siden 2008.

Antallet af højskoler, der modtog støtte, toppede i 2013 med 16 skoler, og har siden ligget stabilt på 14-15 skoler (figur 13). Set over hele perioden er der på ti år sket mere end en fordobling i antallet af skoler, der modtager SPS-støtte.

Figur 13: Antal højskoler med SPS-støtte i perioden 2007-2016



Kilde: Opgørelser fra UVM (07.11.2017). Figuren omfatter skoler, som har modtaget en eller flere af de følgende støtteformer: Specialundervisning, lærertimer, praktisk medhjælp, hjælpemidler, tilskud til lærertimer eller specialundervisning på sommerkurser.

Ses der specifikt på tilskud til lærertimer, som udgør langt hovedparten af SPS-støtten, steg antallet af højskoler, som modtog støtte, især mellem 2012 (fem skoler) og 2013 (ti skoler)²⁷. I 2015 modtog i alt 12 højskoler støtte til enten specialundervisning, lærertimer og/eller praktisk medhjælp²⁸. Disse skoler omfatter imidlertid en meget høj grad af forskellighed – både når det gælder omfanget af støtten og højskolens øvrige karakteristika.

En af skolerne er blandt de største højskoler i Danmark, mens andre af højskolerne er små med mellem 30 og 60 elever pr. semester. Der er stor forskel i deres fokusområder, deres samlede økonomi og de fysiske rammer. Samtidig har de det til fælles, at de på forskellig vis har fokus på elever, der har særlige behov. Næste afsnit giver et indblik i de store forskelle gennem en beskrivelse af støttens fordeling på tværs af modtagerskolerne. I beskrivelsen indgår samtlige 12 skoler, der modtog støtte i 2015.

Støttens fordeling på tværs af højskoler

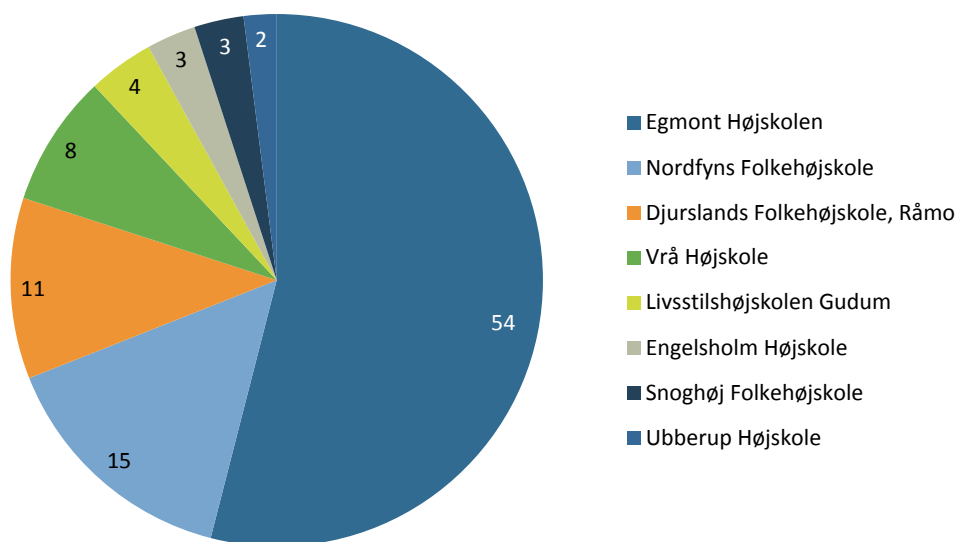
Der er meget store forskelle på, hvor stort et beløb de enkelte højskoler modtager i SPS-støtte. Figur 14 viser den procentuelle fordeling af støtten til lærertimer til elever med svære handicap på tværs af højskolerne i 2015.

Som det fremgår, er Egmont Højskolen den suverænt største støttemodtager, som modtager mere end halvdelen af den samlede støtte til elever med svære handicap. Derefter kommer Nordfyns Højskole med 15 pct. af det samlede beløb, Djurslands Folkehøjskole med 11 pct., og Vrå med 8 pct. af den samlede støtte. De øvrige højskoler modtager alle mellem 2 og 4 pct. af den samlede støtte til lærertimer til elever med svære handicap.

²⁷ Lærertimer er den mest søgte form for støtte, og er også den højeste takst i ordningen.

²⁸ To skoler modtog derudover støtte til hjælpemidler i 2015, men da der var tale om enkeltstående behov hos skoler, der ikke normalt søger, indgår de som nævnt ikke i undersøgelsen.

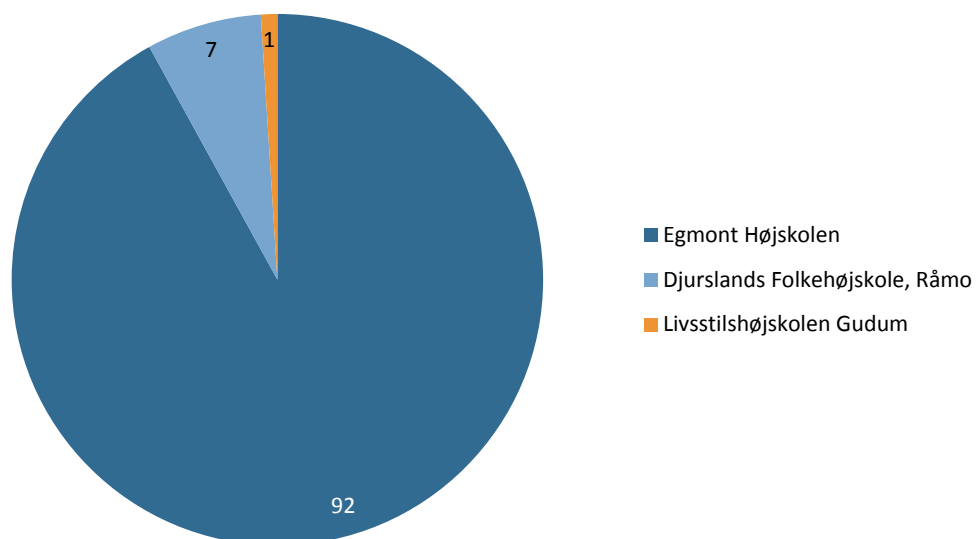
Figur 14: Fordelingen af tilskud til lærertimer 2015



Kilde: Opgørelse fra UVM (07.11.2017).

Egmont Højskolen modtager også langt størstedelen af støtten til praktisk hjælp (figur 15), mens Djurslands Folkehøjskole og Livsstilshøjskolen Gudum modtager en meget begrænset andel.

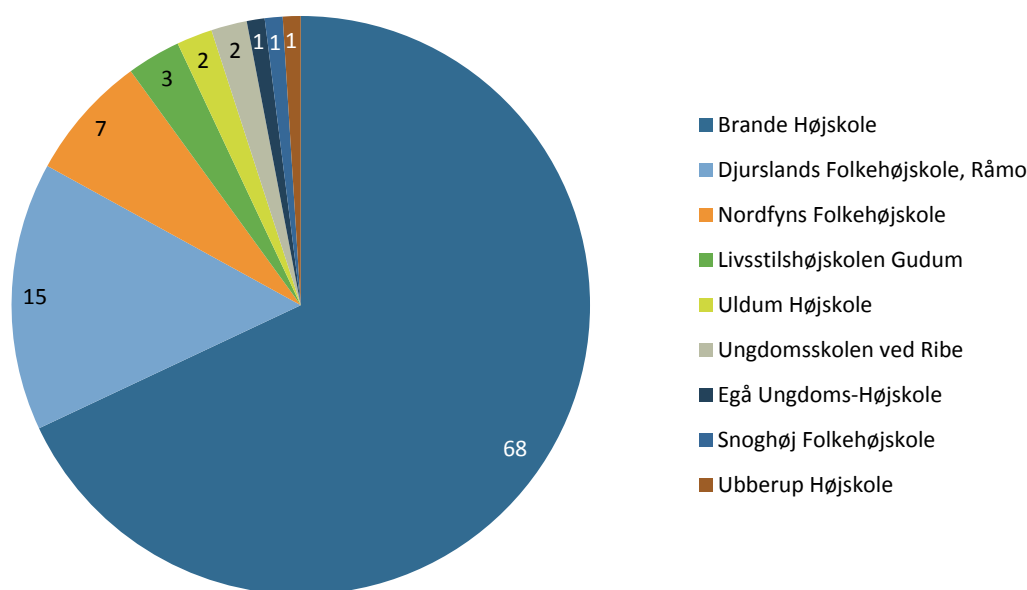
Figur 15: Fordelingen af tilskud til praktisk medhjælp 2015



Kilde: Opgørelse fra UVM (07.11.2017).

Tilskuddet til specialundervisning blev i 2015 fordelt på ni forskellige skoler, hvoraf Brande Højskole modtog mere end to tredjedele af det samlede tilskud. Djurslands Folkehøjskole modtog 15 pct. af tilskuddet, mens Nordfyns Højskole modtog 7 pct. De resterende seks højskoler modtog alle mellem 1 og 3 pct. af tilskuddet. Ud over disse ni skoler modtog Egmont Højskolen specialundervisningsmidler til deres sommerkurser, som er opgjort i en selvstændig kategori.

Figur 16: Fordelingen af tilskud til specialundervisning 2015



Kilde: Opgørelse fra UVM (07.11.2017). Derudover modtog Egmont Højskolen teknisk set også tilskud til specialundervisning i 2015 (221.637) til deres sommerkurser. Dette beløb er i opgørelsen fra UVM registreret under kategorien 'sommerkurser'.

I lyset af den ovenstående beskrivelse af tilskuddets fordeling på tværs af højskoler er der ikke overraskende store forskelle på, hvor meget tilskuddet til specialundervisning og elever med svære handicap fylder i skolernes samlede økonomi. Den nedenstående tabel viser, hvor stor en andel SPS-tilskuddet udgør af de respektive skolars samlede statstilskud i 2015. Egmont Højskolen og Djurslands Folkehøjskole er de skoler, hvor SPS-støtten udgør den største andel med hhv. 52 og 45 pct. af det samlede statstilskud. Også Nordfyns Højskole og Livsstilshøjskolen Gudum ligger højt. Her udgør SPS-støtten hhv. 30 og 21 pct. af statstilskuddet. Hos fem skoler udgør SPS-støtten mellem 9 og 13 pct. af tilskuddet, mens det for tre skoler udgør en meget begrænset andel på maks. 1 pct.

Tabel 1: SPS-tilskuddets andel af samlet statstilskud fordelt på skoler

	Samlet statstilskud i 2015 (kr.)	SPS-tilskud i 2015 (kr.)	SPS-tilskuddets andel af samlet statstilskud (pct.)
Egmont Højskolen	44.680.698	23.365.222	52,3
Djursland Folkehøjskole	9.430.006	4.257.596	45,1
Nordfyns Højskole	16.670.495	5.029.708	30,2
Livstilshøjskolen Gudum	7.442.364	1.539.598	20,7
Højskolen Snoghøj	7.524.893	963.912	12,8
Engelsholm Højskole	10.785.566	1.114.198	10,3
Vrå Højskole	12.423.667	1.278.673	10,3
Brande Højskole	9.880.369	966.535	9,8
Ubberup Højskole	9.944.191	852.249	8,6
Ungdomshøjskolen ved Ribe	6.614.531	63.672	1
Uldum Højskole	8.705.839	31.107	0,4
Egå Ungdomshøjskole	9.034.402	27.218	0,3

Kilde: Højskolernes regnskaber for 2015 på Regnskabsportalen.

SPS-tilskuddets andel er interessant i forhold til tilskuddets betydning for højskolernes samlede økonomi. Særligt de skoler, hvor SPS-tilskuddet udgør en høj andel af det samlede støttebeløb, vil være følsomme over for ændringer i ordningen. Når en skole modtager mange støttekrone via lærertimer, bliver selv mindre ændringer i timesatsen til store beløb.

Derudover kan det være en udfordring, at tilskuddet typisk først modtages sent i højskoleforløbet. Både fordi skolerne ikke mener, det er muligt at søge, før de har lært eleverne at kende og dermed kender deres støttebehov, og fordi der er en vis sagsbehandlingstid i STUK. Når SPS-tilskuddet udgør en stor andel af højskolens samlede indtægter, vil der derfor være store udsving i skolens økonomi, og støtten iværksættes dermed i praksis, før skolerne kan være sikre på at få tilskuddet. For skolernes økonomi er det derfor afgørende, at omfanget af afslag er begrænset.

Modtagerhøjskolernes målgrupper og SPS-elever

En anden måde at belyse skolernes forskellighed og bredden i SPS-støtten på er gennem en nærmere beskrivelse og analyse af skolernes generelle målgruppe og deres SPS-elever.

I udgangspunktet var hensigten, at denne delanalyse skulle belyses af en gennemgang og kategorisering af indkomne ansøgninger i 2016. Det viste sig imidlertid at være problematisk at få adgang til ansøgningerne på grund af datasikkerhedslovgivningen. Det betød, at alle ansøgninger skulle anonymiseres manuelt, hvilket ville være et alt for omfattende arbejde for STUK. Vifo fik i forbindelse med undersøgelsen adgang til 41 eksempler på ansøgninger og deres tilsagn/afslag. Dette afsnit er derfor i højere grad baseret på de kvalitative undersøgelser blandt de ti højskoler, der indgår i undersøgelsens kvalitative del.

Det lille indblik i ansøgningerne korresponderer dog meget godt med det overordnede billede fra skolebesøgene. Det gælder både for deres typer af SPS-elever og indsatser.

De ti skoler, der har deltaget i undersøgelsen, har meget forskellige profiler som højskoler. Det betyder, at deres samlede elevgrupper er indbyrdes forskellige, ligesom der er forskel på, hvilke elever de søger tilskud til. Overordnet set kan man dele skolerne op i fire forskellige kategorier i forhold til, hvilke elevtyper de tiltrækker:

- Skole uden tilbud til særlige målgrupper (1)
- Skoler med projekter eller linjer til særlige målgrupper (3)
- Skoler, der som helhed retter sig mod særlige målgrupper (5)
- Skole, der har faciliteter og fag, der retter sig mod særlige målgrupper (1)

Ingen særlige tilbud

Denne skole har ingen synlig profil i forhold til elever med særlige behov for støtte. Det er en skole, der profilerer sig på meget høj faglighed og gerne ser sig som afklarende/optagelsesforberedende for eleverne og deres muligheder inden for en kunstnerisk karriere. Denne profil tiltrækker både stærke elever og elever, som er fagligt stærke, men som kæmper med andre ting:

”Man kan sige, at her har vi på godt og ondt de stærkeste elever, jeg nogensinde har oplevet. Nogle af dem, hvor man bare tænker, det er dem, der kommer til at løfte samfundet videre. Og så har vi nogle, som har det virkelig, virkelig dårligt.”

Forstander, skole 1

Skolen oplever, at deres elever især kæmper med de sociale og relationelle udfordringer, det giver at gå på højskole. Hvis de ikke tager hånd om det som skole, ser de en afsmitning på elevernes muligheder for at klare sig i fagene.

Set i relation til SPS-ordningen generelt er denne skole interessant, da den måske viser en tendens, man kan ane blandt de højskoler, der ikke bruger SPS-ordningen. Som beskrevet

ovenfor svarede 53 pct. af de deltagende højskoler i spørgeskemaundersøgelsen, at de i løbet af de seneste fem år vurderer, at elevernes behov for støtte har ændret sig. De uddybende svar viser, at de ser flere og flere elever, der er psykisk sårbare:

”En del elever, som virker velfungerende på overfladen, slås med problemer som f.eks. angst, depression, tvangsadfærd mv.”

”Flere elever med angst, spiseforstyrrelser og allergi. Vi skal ofre mere tid til samtaler og henvisning til professionel hjælp.”

Uddrag af åbne besvarelser fra spørgeskemaundersøgelsen

Samtidig er det en gruppe, hvis støttebehov ikke nødvendigvis primært er knyttet til undervisningen, hvorfor det kan være svært at se, hvordan det er muligt at opnå støtte til målgruppen gennem den nuværende ordning.

Skoler med projekter/linjer til særlige målgrupper

De tre skoler i denne kategori er skoler med meget blandede elevgrupper. Den ene skole har en profil, som på mange måder ligner skolen uden særlige tilbud. Hvor deres faglighed er trækplasteret, og hvor elevernes ambitioner er høje og meget målrettede. Samtidigt har de imidlertid en uddannelseslinje, der er målrettet unge, der er faldet ud af uddannelsessystemet.

En anden højskole har i udgangspunktet en bred målgruppe, men har gennem længere tid kørt et projekt, der i samarbejde med kommuner tilbyder unge en vej tilbage til uddannelse, når de er faldet ud af uddannelsessystemet. Denne skole understreger også, at de er en lokal skole, hvilket afspejles i, at de har få af det, der i højskoleverdenen kaldes 4. g'ere. Blot 10 pct. af alle deres elever har en studentereksamen. De søger SPS-tilskud til ca. halvdelen af deres elever.

Den sidste af de tre skoler i denne kategori har en blanding af internationale elever, som går på linjer om dansk sprog, samfund og kultur på den ene side og linjer til særlige målgrupper på den anden side. De målrettede linjer retter sig henholdsvis mod unge uden ungdomsuddannelse, udviklingshæmmede og elever, som ønsker livsstilsændringer.

Målgrupperne på de tre skolers uddannelseslinjer/projekter ligner hinanden i forhold til de funktionsnedsættelser, der søges støtte til. Den tredje skoles øvrige linjer tiltrækker dog også andre typer funktionsnedsættelser.

Skoler med særlige målgrupper

Af de fem skoler, man kan kategorisere som højskoler med særlige målgrupper set i et SPS-perspektiv, er der store forskelle skolerne imellem og i deres målgrupper som helhed. De har imidlertid det til fælles, at deres kernemålgrupper på hver deres vis med stor sandsynlighed vil have en overrepræsentation af elever med brug for (SPS-)støtte.

Den ene skole blev i sin tid oprettet med det formål at sikre udviklingshæmmede et godt højskoletilbud. Denne oprindelse er stadig tæt knyttet til skolens værdier og formål, og skolen søger SPS-støtte til stort set hele elevgruppen. De fleste af skolens elever er førtids-pensionister. Det betyder ikke, at elevgruppen er homogen. De har både elever med oligofreni, Downs syndrom, svære kognitive funktionsnedsættelser (hvad der svarer til 4-6 år) og elever med psykiske udfordringer:

”Sådan lige nu, der har vi jo en dame, der skal giftes og flytte sammen med sin kæreste og alt muligt, men hun er psykisk så ustabil, så hun skal samles op, og hun vil aldrig kunne fungere på en almindelig højskole. Hun ville falde fuldstændig igennem, men hun kommer i egen bil. Men skal samles op tre-fire gange om ugen.”

SPS-lærer, skole 5

Der er to livsstilshøjskoler i denne kategori. Begge skoler har stor aldersmæssig spredning i deres elevgruppe med elever i alle aldre. Også socialt og uddannelsesmæssigt oplever begge skoler stor diversitet.

”Altså vores elevgruppe - (...), vi har en forskel på - bare i kg. f.eks. - så har vi en forskel på 200 kg. på vores tyndeste og vores tykkeste elev. Og det siger alligevel lidt. Så vi har elever i alle størrelser, vi har elever i alle aldre. De er fra 18 til på den anden side af 70. En af fordommene er, at de ikke er selvbetalere - det er de næsten alle sammen. På et hold kan vi måske godt have 8 eller 7, der er finansieret af en eller anden kommune.

(...)

På det sidste hold vi havde, der havde vi inden for det intellektuelle spænd én, der var ordblind og talblind. (...) Og i den anden ende havde vi en, der var i gang med at skrive sin ph.d. Vi har bare et kæmpe, kæmpe spænd. Og så har vi jo rigtig, rigtig mange i midten.”

Forstander, skole 8

Fælles for de to skolers elevgrupper er, at de kommer på skolerne med et ønske om at forandre ting i deres liv. For nogle er det mere end blot væggtab, og skolerne oplever, at flere elever kommer med meget komplekse problemstillinger.

Den fjerde skole i denne kategori er en skole, der arbejder intensivt med grundlæggende fag, og som ser sig selv som forberedende til folkeskolens afgangsprøver, tekniske skoler eller SOSU-skolerne. Det betyder, at stort set alle eleverne er, hvad skolen kalder 'skole-ramte'. Eleverne har oplevet mange svigt i løbet af deres skoletid og har ofte akkumulerede problemstillinger blandt andet som følge af mange oplevede nederlag. Skolen har desuden en linje med dansk for udlændinge (forberedende til Dansk 1 og Dansk 2).

Den sidste af skolerne i denne kategori har unge, som trænger til et afbræk i deres uddannelsesforløb som deres målgruppe. Målgruppen her kan på mange måder minde om den sidstnævnte skole og de elever, der går på 'de blandede skolers' uddannelseslinje.

Skole med særlige faciliteter og tilbud

Den sidste af de højskoler, der indgår i den kvalitative del af undersøgelsen, har gennem årene arbejdet målrettet med at gøre deres faciliteter så inkluderende som muligt. Det betyder, at højskolens værksteder, aktivitetsrum, fælleslokaler, undervisningsrum og en del værelser er indrettet, så der er taget hensyn til kørestolsbrugere, brugere af gangstativer m.m. Højskolen har således helt unikke forhold for elever med fysiske handicap og har desuden hold, der er særligt målrettet borgere med handicap.

Samtidig har skolen en stor gruppe af andre elever. De fleste af de elever har en dobbeltfunktion, hvor de er højskoleelever i undervisningstiden, mens de i deres fritid tjener til højskoleopholdet som personlige assistenter for de elever, der har en BPA (borgerstyret personlig assistance-ordning). Det giver højskolen en meget blandet elevgruppe.

Tabel 2 viser en kondenseret oversigt over de fire forskellige skoletyper og deres målgrupper.

Tabel 2: Skoletyper og målgrupper

Skoletype	Samlet målgruppe	Eksempler på funktionsnedsættelser skolerne søger SPS-støtte til
Ingen særlige tilbud	Unge Selvbetalere	Angst, depression, psykiske sygdomme
Projekter eller linjer	Unge Meget blandet elevgruppe Kommunebetalte på linjer + selvbetalere	ADHD, ordblindhed, psykisk sårbarhed.
	Alle aldre Meget blandet elevskare Internationale elever Blandet selvbetalere og kommunebetalte	Udviklingshæmmede, borderline, angst, depression, uudredte psykiske lidelser, Tourette, Aspergers, unge uden uddannelse m.m.
	Primært unge Socialt udsatte (10 pct. med studentereksamen) Mange får opholdet betalt STU-elever	Angst, uro, Aspergers, hyper sensitivitet, depression, ikke udredte psykiske handicap, andre psykiatriske diagnoser, selvdagnosticerede unge.
Skoler med særlige målgrupper	Alle aldre Ofte førtidspensionister Selvbetalere	Udviklingshæmmede/oligofreni, Cerebral parese, Downs syndrom, tal- og ordblinde, psykisk belastede, kognitivt udfordrede.
	Alle aldre Socialt forskellige Ca. 80 pct. er selvbetalere - resten får det betalt af deres kommune	Elever med socialfobi, angst, depression, skizofreni, andre psykiatriske diagnoser. Voldsom overvægt.

	Alle aldersgrupper Socialt meget forskellige Stort set alle selvbetalere	Stress, depression, svær overvægt, tung social angst, let udviklingshæmmede, hjerneskadede, elever i autismespektret, skizofrene, bipolare, elever med personlighedsændringer og posttraumatisk belastningsreaktion og følgende voldsomme indlæringsudfordringer.
	Primært unge Forskellige baggrunde Tosprogede Kommunebetalte	Ordblindhed, 'skoleramte', ADHD, OCD, tilknytningsforstyrrelser m.m.
	Kun unge Forskellige baggrunde Kommunebetalte (få selvbetalere)	Psykisk sårbare, socialt utilpassede m.v.
Særlige faciliteter og linjer	Primært unge (og midaldrende) Meget blandet elevskare Selvbetalere og kommunebetalte ²⁹ STU-elever	Tetraplegi, paraplegi, oligofreni, udviklingshæmmede, Downs syndrom, cerebral parese, elever med et fast hjælpebehov (efter servicelovens §96, stk. 1) på op til 24 timer, lungeinsufficiens, elever med støtte efter servicelovens § 85 (tildelt pædagogisk støtte) m.m.

²⁹ Skolen har desuden en ordning, hvor de personlige assistenter, der arbejder for elever med en BPA-ordning samtidigt går på højskole. Så deres løn bidrager til at betale skoleafgiften.

DEL 2:

SPS-ORDNINGEN I PRAKSIS PÅ HØJSKOLERNE

Introduktion til del 2

Del 2 af rapporten belyser, hvordan SPS-ordningen udmønter sig i praksis. Det er en central del af undersøgelsen jf. kommissoriet. Hovedmålet med denne del af rapporten er at beskrive højskolernes brug af ordningen, de behov, de som skoler har for at kunne støtte deres elever, elevernes udbytte af ordningen samt skolernes ansøgningspraksis og sagsbehandlingen i ordningen.

I kapitel 5 beskrives skolernes ansøgningspraksis. Herunder deres samspil med eleverne, deres arbejde med at skaffe den eksterne dokumentation og udarbejdelse af skoleudtalelsen. Kapitlet behandler også de tidsmæssige rammer for ansøgningerne generelt og skolernes udfordringer med at søge til korte kurser, der er underlagt samme regler og dokumentationskrav som de lange kurser.

Derefter beskrives sagsbehandlingen i ordningen i kapitel 6. Kapitlet giver et overblik over antallet af ansøgning, bevillinger og afslag ud fra det talmateriale fra UVM, der har været til undersøgelsens rådighed.

Kapitel 7 sætter fokus på skolernes indsatser og viser, hvordan skolernes forskellighed – både i forhold til målgrupper, fagligt fokus og fysiske muligheder – tilpasser ordningen til hver deres specifikke kontekst. Kapitlet belyser først, hvorvidt og i hvilken udstrækning SPS-tilskuddet er synligt i skolernes regnskaber. Derefter går analysen i dybden med de konkrete indsatser, modtagerskolerne iværksætter, når de har fået midler til specialundervisning (stk. 1), lærertimer (stk. 2), praktisk medhjælp (stk. 2) og hjælpemidler (stk.2).

Det sidste kapitel i denne del om ordningens og højskolernes praksis skifter fokus til eleverne og belyser elevernes udbytte af højskoleopholdet og den støtte, de modtager.

Kapitel 5: Skolernes ansøgningspraksis

Rammerne for at søge om SPS-tilskud er beskrevet i vejledningen 'Tilskud til specialundervisning og svært handicappede elever på folkehøjskoler' (Kulturministeriet 2014b). Der er to centrale elementer i ansøgningsproceduren. For hver elev skal der foreligge:

1. dokumentation for elevens støttebehov/funktionsnedsættelse/handicap
2. en skoleudtalelse, der beskriver den indsats, som skolen vil iværksætte for den enkelte elev.

Søger skolerne § 27, stk. 1, fremsendes udelukkende skoleudtalelsen. Den eksterne dokumentation opbevares på skolerne, så den kan fremvises, hvis STUK efterspørger yderligere informationer.

Desuden er der krav om, at både eleven og højskolens forstander skriver under på ansøgningen, som skal være indsendt til styrelsen, før højskoleopholdet slutter.

Skolerne søger tilskuddet via et IT-system, der hedder SPS2005, der er en del af US2000, der ligger i Uddannelses- og Forskningsministeriet.

De interviewede højskoler har forskellige måder at gribe ansøgningsproceduren an. Dette kapitel ser nærmere på skolernes praksisser.

Samspil med eleverne

Elevens underskrift og samtykke er et af de centrale elementer i SPS-ansøgningerne. Det medfører, at der skal være et samspil med eleverne i forhold til at søge støtten. Undersøgelsen viser, at det er et samspil, som ikke nødvendigvis er problemfrit alle steder, men som skolerne takler med stor respekt for eleverne.

Kigger man på skolernes samspil med eleverne, er der en overordnet tendens til, at der er to typer af elever, som der søges SPS-støtte til. Dels elever, som selv er opmærksomme på, at de har en funktionsnedsættelse/et handicap i forhold til at gå på højskole, og som i udgangspunktet ønsker at modtage særlig støtte. På den anden side er der de elever, der har valgt højskolen for at få en ny start eller har et uerkendt behov for støtte i forbindelse med et højskoleophold.

Det tætte samspil mellem den første type af elever og højskolen starter ofte, når eleven indsender tilmeldingspapirerne. På tilmeldingsblanketterne har eleverne mulighed for at skrive, om der er noget højskolen skal være opmærksom på. Hvis eleverne anfører opmærksomhedspunkter her, tager skolerne generelt en yderligere kontakt til eleverne. I nogle tilfælde for at undersøge, om de er selvhjulpne, og i andre tilfælde for at få fat i den eksterne dokumentation, så højskolerne kan forberede sig.

To af højskolerne har optagelsessamtaler med alle deres elever. I nogle tilfælde er disse samtaler også med familien eller andre ansvarlige i elevens bagland.

Blandt disse elever er også dem, der er særligt henvist fra en kommune, eller som tager højskoleopholdet som en del af deres uddannelsesplan. I denne gruppe elever er langt de fleste meget glade for muligheden for støtte og skriver gerne under på ansøgningen.

Interviewer: "Men for jer, det der med, at eleverne skal skrive under på deres egen ansøgning, det er ikke et problem?"

Forstander, skole 4: "Nej det synes jeg ikke. Altså, vi har en løbende dialog med dem, og vi er meget tæt på vores elever her, så det synes jeg ikke."

Interviewer: "Ja, og de er klar over, at de har et behov, når de kommer?"

Forstander, skole 4: "Ja, det ligger ligesom i sagens natur. Vi snakker også med deres bagland om det og også, når de er til samtale, inden de bliver optaget."

For flere højskoler er den største udfordring i samspillet med disse elever, når eleven synes, det er svært at få fat i den eksterne dokumentation af funktionsnedsættelsen/handicappet.

Den anden gruppe af elever virker til at være en større udfordring for skolerne. Det kan være elever, der ønsker at få en ny start. De har været en del af systemet hele deres barndom og ønsker blot at gå på højskole på helt de samme vilkår som alle andre. Det kan også være elever, der tidligere har haft psykiske udfordringer, som de ikke ønsker at dele, eller andre ting, de selv føler, de har lagt bag sig. Efter en første afvisning af at skulle have hjælp vender nogen af dem tilbage til de SPS-ansvarlige senere i opholdet:

"Men så når vi når hen til uge tre for eksempel, der er det, det hele falder sammen. Der kan man ikke opretholde den der facade længere. Slut uge to-tre så går det galt."

Forstander, skole 7

Andre gange viser det sig, at eleven faktisk kunne klare højskoleopholdet på egen hånd:

"Men vi kan godt have nogle, hvor vi siger, at det er helt sandsynligt, at vedkommende får behovet, og vi tager snakken. Hvis vedkommende så siger: 'nej, jeg har lyst til at komme her, og det skal jeg nok klare. Jeg har hele mit liv haft behov for støtte, nu vil jeg vise, at jeg ikke har brug for det.' Og så viser det sig faktisk, at der er nogen, der kan klare sig helt uden. Så er det jo simpelthen så dejligt, så står vi bare der parate i kulisserne til at træde til, men har ikke iværksat noget støtte udover bare [at have] ekstra øjne på."

Viceforstander, skole 7

Andre gange igen, er det for højskolen helt tydeligt, at eleven ikke kan have muligheden for at sige nej, hvis han/hun skal kunne deltage meningsfuldt i et højskoleophold:

"Ja og så oplever vi også det modsatte, at der er nogle der siger: 'nej tak', hvor vi tydeligt kan se, at hvis det her det skal have nogen som helst gang på jord, så er vi nødt til at have nogen, for ellers så bliver det et problem for underviseren og for resten af kursisterne. Så er vi nødt til at sige: 'skal du være her, så er vi nødt til at holde en hånd under dig, og det er du nødt til at acceptere'."

Forstander, skole 7

I andre tilfælde vælger skolerne ikke at søge af hensyn til elevens generelle oplevelser og nuværende tilstand:

"Ja, og f.eks. ham jeg lige talte om nu. Jeg er ikke sikker på, vi ender med at søge til ham. Men vi har jo (...) hjælp på, ikke. Men der kommer også rigtig meget godt ud af det. Og nu er han sådan lidt, de der ekstremt omsorgs[svigtede], det er jo sådan nogle, hvor systemet kender dem rigtig godt. Fordi det typisk har været et hjem, der har været meget kaotisk og tit nogen, der har trukket overskrifter. (...) Så vi er meget nænsomme med at efterspørge den der dokumentationsart."

Forstander, skole 8

Mange elever, der lever med et handicap eller er i et særligt uddannelses- eller sagsbehandlingsforløb, har således ingen problemer med at skrive under. Ved de elever, hvor angsten for at være anderledes er større end et selverkendt behov for hjælp, er situationen mere prekær. Fælles for skolerne er dog, at de ikke oplever det som en blivende problemstilling, hvor eleverne for eksempel bliver eller føler sig stigmatiserede på skolen. Skolerne er meget opmærksomme på problemstillingen, og flere af højskolerne sørger for, at det ikke er tydeligt, hvem det er, der modtager særlig hjælp i elevflokket. Skolernes vurdering er, at eleverne ofte føler højskolen som et fristed også fra stigmatisering:

"De oplever det jo ikke - modsat andre steder - når de er her. Jeg er mentor for to, som er ordblinde, som har en ordblinderygsæk. Men de har jo aldrig haft den fremme. Hvad skulle de bruge den til? Så de føler jo den der frihed 'jeg er ikke speciel her'."

SPS-ansvarlig, skole 10

Selvom samarbejdet med eleven til tider kræver stor nænsomhed, er det for højskolerne et vigtigt element, at eleverne inddrages i ansøgningen:

"Men det synes jeg er den rigtige vej først. Altså, jeg synes, det er svært at krydse ind foran et voksent menneske og sige: 'Må jeg tale med din læge eller sagsbehandler?'"

Forstander, skole 1

En anden forstander understreger også dette element af ansøgningen som meget vigtigt:

"Og så havde jeg en anden grundholdning, som de andre højskoler var meget imod. Det er det, [at] eleverne skal være med til at skrive den der ansøgning under. Altså, når vi har lavet sådan en ansøgning her på halvanden side, som er et konsumerat af alt dét, der er skrevet her, så skal eleven se, hvad er det, vi har gjort."

Forstander, skole 2

I forhold til en eventuel fremtidig ændring af ordningen, er det værd at bemærke, at der for skoler, der ikke bruger den, kan være en frygt for at stigmatisere eleverne, hvis de skulle bruge ordningen. For modtagerskolerne er samspillet med eleverne en balanceakt, der kræver stor gensidig respekt. Det kan være vanskeligt, hvis eleven har et uerkendt behov, men for mange skoler er det ikke en problemstilling. For de elever, der selv er klar over, at de har et støttebehov, er det en velkommen dialog.

Fælles for modtagerskolerne er det, at de synes, det er vigtigt, at eleverne selv er med i processen, da de oplever det som en central del af arbejdet med voksne, myndige mennesker.

Ekstern dokumentation

Målet med den eksterne dokumentation er at få en uvildig vurdering af elevens funktionsnedsættelse/handicap. I forhold til § 27 stk. 1 kan dokumentationen komme fra en læge, en psykolog, en hjemmevejleder, en UU-vejleder eller lignende. Til § 27 stk. 2 kan dokumentationen være lægefaglig: "fra praktiserende læger, psykiater, neurolog etc." (Kulturministeriet 2014b, 7)

Der er ingen tvivl om, at den eksterne dokumentation er det element i ansøgningsproceduren, der skaber størst udfordringer for mange af skolerne. Når det er sagt, er det forskelligt, hvor omstændeligt skolerne synes, det er, og hvordan de håndterer fremskaffelsen af den eksterne dokumentation. Man kan inddele de ti interviewede højskolars arbejde med den eksterne dokumentation i tre kategorier: 'Elevens ekspert', 'Skolens ekspert' og 'ekstra eksternt vurdering'.

'Elevens ekspert'

Seks af de ti skoler bruger dokumentation fra elevernes bagland. Det vil sige, at den enkelte elev skal sørge for at komme med dokumentationen fra tidligere i deres livsforløb. En enkelt af disse skoler arbejder tæt sammen med de kommuner, som eleverne kommer fra, og ser det derfor sjældent som et problem at få adgang til den uvildige udtalelse.

For de andre skoler i denne kategori er det ofte en udfordring at få adgang til dokumentationen:

"F.eks. i det her semester, vi er faktisk henne over midten af semestret, før jeg har fået kradset papirerne ind, og det er svært. Det er den store udfordring, at få den der eksterne, faglige udtalelse."

Forstander, skole 1

For mange af eleverne er det en stor opgave selv at sørge for at få dokumentationen på plads. På flere skoler ender den opgave derfor hos forstanderen eller anden SPS-ansvarlig. De eksterne eksperter, der bliver kontaktet, er både læger, sagsbehandlere, UU-vejledere, hjemmevejledere, kontaktpersoner m.m.

Skolerne omtaler det som en tidskrævende opgave, der samlet kan tage op til én uge pr. elev. Det er dog kun i ganske få tilfælde, at det ikke er muligt for skolerne at skaffe en dokumentation, hvorefter ansøgningen må opgives.

Her skal dog nævnes, at det for nogle elever kan være et problem at skaffe dokumentation for funktionsnedsættelsen/handicappet. En skole nævner:

”Vi har jo også elever, vi ikke kan få dokumentation for, f.eks. så har vi elever med Downs syndrom. Downs syndrom bliver tit konstateret ved fødslen, og hvis forældrene så mister det stykke papir, hvor der står Downs syndrom på, så findes der ikke rigtig noget. (...) Downs syndrom plejer man ikke at blive helbredt for, så derfor er der ikke rigtig nogen, der kan se nogen grund til at lave en masse papirer, der hænger sammen med det, og det kan jo være en udfordring for os. For vi har elever, der er svært, svært handicappede, som bor i bofællesskaber og får rigtig, rigtig meget både pædagogisk og fysisk støtte til rigtig mange ting, og der findes stort set ingen dokumentation for det.”

Forretningsfører, skole 5

En anden skole understreger samme problemstilling, da mange af deres elever kommer til skolen uden at have fået en udredning.

’Skolens ekspert’

For at imødegå problemerne med at få fat i ekstern dokumentation og muligheden for at søge til elever, der har problemer, men som ikke er udredte, har tre skoler valgt at få en eller to faste, eksterne eksperter til at beskrive elevernes funktionsnedsættelse/handicap.

Skolerne bliver dermed fri for at kæmpe med inddrivelse af den eksterne dokumentation. Samtidig bruger disse skoler eksperternes dokumentation direkte i det pædagogiske arbejde og som en form for sparring på den indsats, skolen vælger:

”Og jeg vil tro [Navn] taler med – altså vores psykolog – taler med 20 pct. flere, end vi søger til. For der kan være nogle situationer, hvor hun siger: ’Jamen, der er det der og det der, men jeg synes, I skal søge almindelig specialundervisning til hende’. Og der er også nogle, hvor hun siger til os: ’Ved I hvad? Det her kan I simpelthen ikke magte.’”

Forstander, skole 6

Denne model fjerner således problemerne med at få fat i den eksterne dokumentation gennem eleverne. Ligesom dokumentationen er mere direkte set i forbindelse med skolens virkelighed. Skolernes udgifter til eksperterne er mellem 1.800 og 4.000 kr. pr. elev.

’Ekstra ekstern vurdering’

En enkelt skole arbejder med både at få den uvildige dokumentation gennem eleverne og have en ekstern ekspert tilknyttet.

Den eksterne dokumentation fra eleven er her grundlag for skolens vurdering af indsats og udformning af skoleudtalelse. Både den eksterne dokumentation og skolens udkast til skoleudtalelse sendes til den eksterne ekspert, som derefter besøger skolen og vurderer skolens valg af indsats i forhold til elevernes behov:

"Så vi samler hele lortet sammen, og så har eleverne skrevet under, og så kommer der jo en psykolog. Han får det tilsendt torsdag, og det er sådan en stak. Den har han så læst igennem til mandag, og så kommer han ned og siger: 'Jeg vil se den elev. Det I skriver her, det tror jeg ikke på, og det svarer ikke til det, I skrev i efteråret.'"

Forstander, skole 2

Den eksterne ekspert honoreres med ca. 25.000 kr. årligt.

Opsamling: Ekstern dokumentation

De interviewede skoler har således forskellige måder, hvorigennem de sikrer sig den eksterne dokumentation. Som nævnt ser mange af skolerne det som en ressourcekrævende opgave, og i forbindelse med enkelte elever kan en ansøgning falde på, at der mangler dokumentation. Selvom det er besværligt, er der dog ingen af skolerne, der for alvor ønsker at afskaffe kravet om dokumentation:

"Altså, det man kan sige, det er, at det er hårdt, det tager så lang tid. Jeg synes, det er hårdt for eleven. Det med at skulle vende tilbage til eleven, 'kan du ikke lige', 'jeg mangler lige' og 'har du husket at ringe til din læge?'. Samtidig med at jeg også prøver at få eleven etableret i en normal virkelighed, og så er det, at det virker lidt kontraproduktivt, at man skal ind og bede dem om at forholde sig til deres dårligdomme."

Forstander, skole 1

Samme forstander understreger dog, at kravet til ekstern dokumentation er meningsfuldt:

"Jeg forstår dem godt. Det giver jo meget mening. Omvendt så - den tager virkelig tid, fordi der ligesom er nogle forklaringsled."

Forstander, skole 1

For en anden forstander er uvildigheden i dokumentationen central:

Interviewer: "Hvad tænker du om det der dokumentation, altså, er det sådan en hæmsko for jer, at man skal have den?"

Forstander, skole 8: "Nej. Nej. Det synes jeg ikke. Faktisk så synes jeg, at lige den del fungerer rigtig fint. Jeg er egentlig glad for, at det er en ekstern visitering. Og så kan man sige, det, der jo er dilemmaet, det er: vi sidder og skal vurdere noget. Vi kender det, vi gerne vil give dem. Men vi kender ikke dem. Altså eleven. Der er nogen, der kender eleven, men ikke kender det, vi gerne vil lave."

De skoler, som har en fast ekspert knyttet til skolen, ser ovenikøbet dokumentationen som en god måde at optimere elevernes højskoleophold.

I forhold til en eventuel fremtidig ændring af SPS-ordningen er det især følgende problemstillinger, der er centrale at vurdere:

- Kan det på nogen måde gøres lettere for skolerne at indhente dokumentation?
- Hvordan sikrer man en fortsat uvildig dokumentation, hvis modellen med fasttilknyttede eksperter breder sig?

I forbindelse med færdiggørelsen af rapporten blev Vifo desuden gjort opmærksom på, at hvis en elev har modtaget SPS-støtte enten på en anden højskole eller anden skoleform, der også er administreret i STUK, behøver højskolerne ikke fremskaffe dokumentation på ny, såfremt den eksisterende dokumentation stadig er relevant. I forbindelse med kommunikationen om en mulig fremtidig ændring af ordningen kan det være nyttig viden for skolerne, hvis det fortsat er en mulighed.

Skoleudtalelsen

Målet med skoleudtalelsen er, at elevens behov på grund af funktionsnedsættelse/handicap sættes i relation til skoleformen. Hermed kombineres den enkelte elevs behov i forhold til at udligne de konkrete barrierer, der er for, at eleven kan indgå i højskolelivet på lige fod med andre elever. Det centrale er således en beskrivelse af den indsats, højskolen vælger at sætte ind med, og de ekstra ressourcer højskolen bruger.

I vejledningen fra 2014 fremgår det, at STUK vil udarbejde en fælles skabelon for skoleudtalelsen. Dette er imidlertid endnu ikke sket, og derfor bruger de enkelte skoler fortsat hver deres model.

En del skoler giver udtryk for, at de lige skulle finde formen for, hvordan man skriver en skoleudtalelse, da de begyndte at søge SPS-tilskud. Men de ser selve princippet med en skoleudtalelse som meningsfuld:

”Vi har jo eleverne i helt, helt andre sammenhænge, end de er vant til derhjemme, og der sker jo både det, at eleverne - noget de måske plejer at kunne derhjemme, jamen, så her er man optaget af at lære nogle helt andre ting, så er der nogle ting, der går i glemmebogen. Så sådan er dét, og så det her med, hvordan eleven fungerer i en undervisningssituation og med samværet med de elever og medarbejdere, der er her på skolen, kan jo nogle gange være et noget anderledes billede, end det de har derhjemme. Måske fordi vi er vant til at sætte andre krav til eleverne, og vi har forventninger om, at de flytter sig.”

Forstander, skole 5

Flere skoler bruger skoleudtalelsen som en slags forventningsafstemning med eleven. På en enkelt skole arbejder den SPS-ansvarlige sammen med den relevante SPS-lærer og eleven om at få bestemt indsatsen og beskrevet den:

”Det er jo at tage fat i den enkelte elev og finde ud af, hvad vedkommende har af behov. Sammen med SPS-læreren og eleven at finde ud af, hvad formålet og målet er med den specialpædagogiske undervisning. Så laves der en plan for det, og det iværksættes sim-

pelthen med det samme fra dag ét, kan man sige. For det er meget vigtigt, at vedkommende kan føle sig tryk, at man ikke først iværksætter den en uge efter, eller to uger efter.”

SPS-ansvarlig, skole 7

En anden skole ser i høj grad skoleudtalelsen som mulighed for at skabe transparens om, hvad det er midlerne bruges til. Desuden ser de det som et vigtigt redskab til at få deres lærere til at være bevidste og reflekterende i forhold til de metoder, de bruger:

”Jamen, vi har brug for at kunne sige til lærerne: ’Det her oplæg du kom med, det er simpelthen for tyndt, det kan du ikke få timer på’. Og vi har brug for at fastholde, at de skal ind to gange om året, ’hvad har vi lavet, hvordan er det gået, og hvordan kommer vi videre?’”

Forstander, skole 2

Ud over det bevidstgørende aspekt i det interne arbejde ser denne skole også hele ansøgningsproceduren som utrolig vigtig i forhold til en ekstern legitimering af, at skolen modtager særlige midler. Forstanderen refererede til en gammel sag på efterskoleområdet, hvor en skole havde modtaget mange midler til specialundervisning, men hvor det ikke nåede ud til lærerne og de enkelte elever. Skoleudtalelsen sikrer, at eleverne er klar over, at de får ekstra støtte, og bliver brugt til at holde lærerne skarpe på formålet og metoden.

I forhold til en eventuel fremtidig ændring af ordningen er det værd at bemærke, at skolerne synes, skoleudtalelsen giver mening, og ofte bruger den aktivt i forbindelse med deres indsats. At der skal foreligge en skoleudtalelse, der er udformet af skolen, understreger et kontekstuel handicapbegreb, hvor der først er tale om et handicap når et menneske med funktionsnedsættelse møder en barriere i en given kontekst. Dermed er skoleudtalelsen med til at understrege lovgivningens hensigt med, at tilskuddet gives efter behov.

Den tidsmæssige ramme for ansøgningerne

Det er muligt for højskolerne at indsende ansøgninger om SPS-støtte både før selve højskoleopholdet starter og på et hvilket som helst tidspunkt i højskoleopholdet. Den eneste regel er, at ansøgningen skal sendes, inden kurset er ophørt. I modsætning til andre skoleformer kan højskolerne få tildelt SPS-støtte med tilbagevirkende kraft. Skolerne har således en mulighed for at igangsætte indsatser, så snart de ser behovet, for derefter at søge om dækning af de ekstraudgifter, der er i forbindelse med indsatserne.

Selvom der er mulighed for at søge i hele kursusforløbet, er der et klart ønske fra STUK om, at højskolerne sender ansøgningerne ind så tidligt som muligt. Som der står i vejledningen:

”Ansøgninger skal så vidt muligt være styrelsen i hænde inden kursets begyndelse eller umiddelbart efter kursusstart og skal være modtaget senest ved kursets afslutning. Det er altså ikke muligt at søge tilskud til en elev, efter et kursus er afsluttet.”

Kulturministeriet 2014b

For STUK er fokus på at minimere usikkerheden for skolerne, som ved sene ansøgninger kan have store udlæg uden at være sikker på at få dem dækket.

For skolerne er det bestemt en problemstilling (se næste afsnit), men det er også tydeligt, at informanterne mener, at det er begrænset, hvor tidligt man kan søge på en elev. For alle skolerne er det vigtigt at kende den enkelte elev, før de søger støtte. Det betyder, at hvis de er klar til at søge på en elev før kursusstart, er det som oftest en elev, der allerede har gået på højskolen et semester.

Selv der kan det imidlertid være problematisk at søge tidligt i forløbet – primært hvis man søger støtte efter stk. 2. til elever med svære handicap. Ved dækning af lærertimer og praktisk medhjælp vurderer skolerne, hvor mange timer om ugen eleven har behov for. Dette behov afhænger i høj grad af elevens fagvalg og udvikling på skolen.

Enkelte skoler arbejder med at få ansøgningerne klar i løbet af den første måned. Særligt skoler, der kun søger fra stk. 1, får ansøgningerne afsted i den første del af kurset.

For andre skoler giver det mest mening af søge senere på kurset. En enkelt skole har skemasat den endelige udarbejdelse af ansøgninger til den anden halvdel af semestrene, når eleverne har valgt deres anden runde valgfag. Først på det tidspunkt kan de vurdere, hvor mange støttetimer der samlet er brug for. For eksempel kan omfanget af en tetraplegikers behov for støtte i form af lærertimer eller timer til praktisk medhjælp variere, alt efter om han/hun vælger kajak eller skak.

En anden faktor, der kan spille ind, er problemstillinger i forhold til at få dokumentationen i hus og samtidig gøre det så nemt for STUK som muligt. En forstander puljer således ansøgningerne, som kommer i løbet af semesteret:

”Der er også noget andet i forhold til det med at ansøge forlods. Og det har selvfølgelig også noget at gøre med, at jeg også gerne vil imødekomme det ønske, som jeg har kunnet mærke fra styrelsen om, at man samler sin ansøgninger. Ja, for jeg havde den første ansøgning klar her halvanden måned før, den sidste var klar (...).”

Forstander, skole 1

Andre skoler understreger, at jo senere de søger i kursusforløbet, jo mere nøjagtigt et billede har de af behovene. Søger man sidst i forløbet, undgår man, hvad man kunne kalde ’sikkerhedsansøgninger’, hvor man skal gætte sig til behovet. Ligeledes kan elever have brug for meget varierende støtte i løbet af et kursusforløb. En forstander formulerer det meget præcist:

”Vi har i hvert fald kunnet se, at det kan ændre sig hen over et hold. Så i nogle perioder er der brug for meget hjælp, og i nogle perioder er der brug for mindre hjælp. Og det, synes jeg egentlig, skulle være legitimt. Altså måske skulle man i virkeligheden have et kort på den elev. Så kunne man sige: ’det og det og det og det, det har været forbruget, det er det reelle forbrug’, og så søger vi det. Fordi så kan man sige, så kunne vi jo i hvert fald slippe for det ’for en sikkerheds skyld overhead’, hvis der er sådan noget, ikke?”

(...)

Ja, eller også så skulle man simpelthen lave den anvisning, at vi alle sammen søger til sidst. Altså, det vil jeg sige, det har vi rigtig gode erfaringer med, og vi søger klart mindre, fordi vi søger til sidst. Fordi noget kan godt rette sig op. Og så dividerer vi jo ud.”

Forstander, skole 8

For en eventuel fremtidig ændring af SPS-ordningen kan det være væsentligt at holde sig for øje, at når skolerne skal søge konkret på timetal til den enkelte elev, skal de have tiden til at lære eleverne at kende. Desuden kan støttebehovet for nogle elever forandre sig i løbet af et højskoleophold.

Sommerkurser/korte kurser

I den nuværende lovgivning er der ikke nogen særlige bestemmelser for sommerkurser/korte kurser. Vilkaerne for SPS-tilskud til disse kurser adskiller sig derfor i lovmæssig forstand ikke fra tilskuddet i forbindelse med længerevarende kurser. Netop i kraft af deres korte varighed udgør kurserne dog en selvstændig problemstilling i forhold til SPS-ordningen.

I 2015 var der blot to skoler, der fik bevilliget SPS-støtte til korte kurser. For nogle skoler hænger det sammen med, at de på sommerkurserne har en anden type målgruppe. For andre hænger det sammen med, at de administrative ressourcer, der er forbundet med at søge, er for omfattende. Selv højskolernes lange kurser er korte i forhold til mange andre skoleformer, og som beskrevet kan dokumentationskravet selv på et langt kursus være udfordrende for skolerne, og på et kursus på en uge kan det virke næsten umuligt.

Af de to skoler, der søgte SPS til korte kurser i 2015, søger den ene lærertimer efter stk. 2. Det betyder, at hele problemstillingen med at skaffe dokumentation og færdiggøre ansøgningerne er presset ned på blot en uge, da der ikke er nogen særlige regler for sommerkurser. Skolen skal derfor afsætte store ressourcer til det i en periode, der i forvejen er travl. I praksis betyder det, at de primært søger på de elever, de kender fra tidligere lange kurser.

Den anden skole har langt flere elever på deres sommerkurser og har måttet opgive at søge stk. 2 efter normale vilkår til de korte kurser. Skolen har indtil januar 2018 i stedet haft en aftale med STUK og Kulturministeriet om, at de søger tilskud til sommerkursuseleverne efter stk. 1 – altså til almindelig specialundervisning. Dokumentationen var begrænset til elevernes tilmeldingsblanket, hvor de beskrev, hvilken funktionsnedsættelse de havde og deres støttebehov. Højskolens forstander gennemgik derefter hver enkelt ansøgning og verificerede elevens udtalelse med sin underskrift.

Det gør administrationen af sommerkurserne lettere, men betyder ifølge forstanderen, at sommerkurserne i praksis er en underskudsforretning for den aktuelle højskole. Det hænger blandt andet sammen med, at der ikke kan gives støtte til praktisk hjælp uden den eksterne dokumentation, mens højskolen stadig afsætter de hjælpelærere, der er brug for for at få kurserne afviklet.

I forbindelse med en eventuel fremtidig ændring af ordningen er det værd at overveje, om de nuværende retningslinjer er hensigtsmæssige i forhold til ordningens mål om at skaffe elever med funktionsnedsættelser adgang til højskoleophold på lige fod med andre. Højskolernes sommerkurser er et omdrejningspunkt for at nå mere varierede målgrupper end dem, der har mulighed for at deltage på de lange kurser, og udgør en central del af deres generelle, folkeoplysende aktivitet.

Tilliden i systemet

For de fleste SPS-modtagere udgør støtten som tidligere nævnt en betragtelig andel af deres samlede omsætning. Blandt de 12 modtagere i 2015 var det kun tre skoler, hvor støttebeløbet (med hhv. 10.554 kr., 27.774 kr. og 31.107 kr.) må siges at udgøre en marginal del af skolernes samlede økonomi. For de øvrige skoler udgjorde støtten mellem 8 og 52 pct. af deres samlede statstilskud.

For skoler, der skal i gang med at bruge ordningen, kan det være noget utrygt. Selv hvis skolen søger hurtigt, er behandlingstiden ifølge modtagerskolerne typisk mellem halvanden og tre måneder. Ifølge skolerne kan det derfor være sin sag at igangsætte indsatserne, når eleverne har behovet.

"Jeg har da hele tiden tanker på, om vi kan gøre det endnu mere effektivt, fordi selvom vi havde fået penge hver gang, så er jeg sådan – og det er sådan en gammel refleks, fordi højskoleområdet har været et svært forretningsmæssigt område – at det der med sådan lige at slippe de der timelærer-timer løs fra start af – der må jeg indrømme, at det har jeg simpelthen svært ved."

Forstander, skole 1

En anden skole fortæller, hvordan de nogle gange har efterspurgt afgørelserne for at få ro i forhold til regnskabet:

"Jamen to til tre måneder har den været oppe på. Og jeg har sågar også nogle gange været nødt til at rykke dem. (...) Når vi har ansat en fuldtidshøjskolelærer, det er jo mange penge, ikke?"

SPS-ansvarlig, skole 3

For de skoler, hvor mange (eller alle) elever har brug for særlig støtte, giver det en lang periode med stor økonomisk usikkerhed:

Forstander, skole 4: "Jeg har da også snakket med bestyrelsen om en eller anden risiko. For det er jo lidt mærkeligt at have et halvt års ansættelse af folk og læst nogle timer, og så får man timerne bagefter. Og vi ved jo, at vi med 99 pct. sikkerhed har fået, altså der har vi jo fået alle."

Interviewer: "I har ikke fået afslag?"

Forstander, skole 4: "Nej. Nej. Jo, nogle få afslag. Altså, det kan være måske 30.000 eller sådan noget. Og det kan vi da leve med, men tænk den dag, hvis de lige sagde: 'Nej, nu har vi lavet et helt nyt system'. Så ville vi jo gå fallit nærmest."

Interviewene med skolerne viser, at alle højskolerne trods disse udfordringer sætter indsatsene i gang, før sagsbehandlingen er gennemført, og bevillingen givet. Denne praksis er baseret på, at de sjældent modtager rene afslag i forhold til lærertimer, praktisk hjælp og specialundervisning. Skolerne føler, at STUK i høj grad respekterer skolernes egne vurderinger. Denne holdning bliver bekræftet af talmaterialet fra UVM, som peger på, at der samlet set er få afslag og nedslag i timetildelingen.

Skolerne har stor respekt for den tillid og understreger, at den er altafgørende for, at de kan handle meningsfyldt i forhold til eleverne.

I forbindelse med en eventuel fremtidig ændring af SPS-ordningen er det vigtigt at videreføre tilliden i ordningen, som er altafgørende for den forudsigelighed, som skoler er helt afhængige af.

Administrative ressourcer

Der er flere skoler, der som skolen ovenfor, bruger ekstra tid på administration og ressourcer til at hjælpe eleverne i forbindelse med ordningen. En enkelt skole mener ikke, det tager ekstra tid udover selve ansøgningen, men for de resterende skal en del af SPS-støtten også dække ekstra sagsbehandling samt administrativ og personlig støtte til eleverne.

"Altså jeg tager sådan en time der, den tænker jeg i to dele. Noget af det er samtale, og noget af det er, at vi dobbeltbemander på vores fag."

(...)

"Nu har vi lige lagt en viceforstander ind, det er der mange, der gør. Af mange grunde. Her er en af hovedsøjlerne i hendes arbejdsbeskrivelse, at hun har elevkontakt, ansvar, og det er hende, der så også kører kommunikation mellem vores mentorer og elever, der er støttekrævende."

Forstander, skole 1

Alene det at skaffe dokumentationen kan som tidligere nævnt være omstændeligt. Der er store forskelle fra skole til skole. En af de mindste modtagere bruger primært tid på at skaffe dokumentation og bruger derudover en formiddag på ansøgningsproceduren. Én nævner, at det kan tage op til en uges samlet arbejde. En anden skole anslår, at de samlet bruger omkring ti timer om ugen på administrative opgaver i forbindelse med ordningen. I den anden ende er den største modtager, der bruger mellem 1½ til 2 årsværk på at køre ordningen og de praktiske og administrative opgaver, der ligger der.

For de tre skoler, der har tilknyttet eksterne eksperter, der udreder eleverne i forbindelse med højskoleopholdet, må udgifterne til dokumentationen medregnes som relaterede om-

kostninger. De tre skoler betaler ml. 1.800 kr. og 4.000 kr. pr. elev. Højskolen, der både bruger elevernes dokumentation og en tilknyttet ekstern ekspert, bruger anslået ca. 25.000 kr. om året i honorar.

I forbindelse med en eventuel fremtidig ændring af ordningen bør det bemærkes, at det for langt de fleste modtagerhøjskoler kræver ekstra ressourcer at søge og administrere SPS-ordningen på skolen.

Kapitel 6: Sagsbehandlingen i ordningen

I udgangspunktet var det hensigten, at undersøgelsen skulle omfatte en gennemgang og kategorisering af indkomne SPS-ansøgninger i 2016. Formålet var dels at få et godt indblik i elevernes og højskolernes behov, men også at få et overblik over sagsbehandlingen i ordningen. Som nævnt viste det sig imidlertid at være problematisk at få adgang til ansøgningerne på grund af datasikkerhedslovgivningen. Det betød, at alle ansøgninger skulle anonymiseres manuelt, hvilket ville være et for omfattende arbejde for STUK.

Vifo fik i stedet adgang til 41 eksempler på ansøgninger/tilsagn/afslag fra 2015, 2016 og 2017³⁰ samt et større statistisk materiale for årene 2007-2016³¹.

Ud fra det givne materiale er det vanskeligt at vurdere sagsbehandlingen i SPS-ordningen og at sige noget generelt om mønstre i forhold til, hvornår og hvorfor der gives tilsagn, afslag og nedslag til højskolerne.

Materialet fra UVM giver dog mulighed for at belyse *antallet* af afslag på tilskud til specialundervisning og tilskud til elever med svært handicap. Afslag kan skyldes manglende dokumentation, eller at ansøgningen på anden vis ikke lever op til kriterierne for at modtage tilskud.

I læsningen af tallene er det vigtigt at være opmærksom på, at selvom en skole i første omgang har fået afslag på grund af manglende dokumentation på en elev, kan skolen have genansøgt og fået støtten.

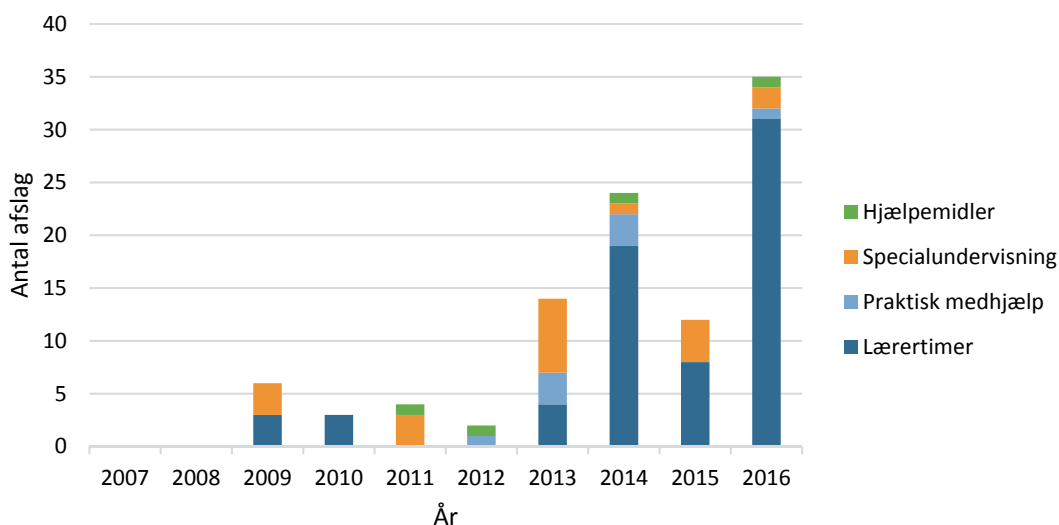
Det skyldes, at ansøgningerne er åbne en måned efter STUK's henvendelse til skolen. Hvis dokumentationen stadig ikke forelægges, og skolen ikke har kontaktet STUK og givet udtryk for, at dokumentationen er på vej, lukkes ansøgningen som et afslag. Der skal i stedet oprettes en ny ansøgning i systemet (inden kursets afslutning). Det reelle antal afslag i forhold til de enkelte elever kan således være lavere, end opgørelsen giver indtryk af.

Figur 17 viser antallet af afslag fordelt på tilskudstyper i perioden 2007-2016.

³⁰ Se metodeafsnittet i bilag 1 for udvælgelseskriterier.

³¹ Se bilag 1 for en nærmere beskrivelse af indholdet i det statistiske materiale fra UVM.

Figur 17: Antallet af afslag fordelt på tilskudstyper 2007-2016



Kilde: Opgørelse fra UVM (15.01.2018). Figuren viser antallet af afslag fordelt på de respektive tilskudsformer i perioden 2007-2016. Der er ikke givet afslag i kategorien 'sommerkurser', som derfor ikke indgår i figuren. Kategorien 'specialundervisning' omfatter også kategorien 'gamle undervisningsformer'.

Som det fremgår, er det i forhold til lærertimer, at der gives flest afslag. Det er ikke overraskende, da det er her, det største antal ansøgninger findes. Derudover skal den eksterne dokumentation medsendes, hvilket ikke er tilfældet ved specialundervisningstilskud. Stigningen i antallet af afslag over tid skal dels ses i lyset af det stigende antal ansøgninger. Derudover er det tænkeligt, at opstramningerne i forbindelse med udarbejdelsen af vejledningen i 2014 også afspejler sig i antallet af afslag. Endelig kan stigningen – specifikt for 2016 – skyldes en ændret sagsbehandlingspraksis i STUK, hvor afslag på grund af manglende dokumentation gives hurtigere end tidligere for at få de resterende ansøgninger på samleansøgningen³² hurtigere igennem systemet.

Ses der i stedet på *andelen* af afslag i forhold til det samlede antal ansøgninger, blev der i 2016 givet afslag på 7 pct. af ansøgningerne til lærertimer, hvilket er den højeste andel i løbet af den tiårige periode. Til sammenligning var andelen på 1 pct. i 2009. For de øvrige tilskudstypers vedkommende er der tale om så små tal, at absolutte tal (som vist i figur 17) er mere meningsfyldte end procentdele.

Generelt er det forholdsvis få afslag, der bliver givet, hvilket også bekræftes af undersøgelsens kvalitative interviews. Det er ikke et emne, som informanterne har dvælet ved. Et fuldstændigt afslag sker, hvis de lovmæssige krav til ansøgningen ikke opfyldes. Et konkret eksempel i ansøgningseksemplerne var en manglende skoleudtalelse, så skolens indsats ikke var beskrevet. Der var dog også et eksempel, hvor en elevs faglige udfordringer ikke skyldes en dokumenteret funktionsnedsættelse, men en mangelfuld undervisning i

³² Der er ofte ansøgninger for flere elever på den såkaldte 'samleansøgning', som højskolerne opretter.

andet land. Desuden blev det påpeget, at der ikke ydes SPS-tilskud i tilfælde, hvor højskolen ønsker at løfte eleven til et særligt mål (her 9. klasses eksamen).

”Støtten skal alene kompensere eleverne, så de kan gennemføre almindelig højskoleundervisning på lige fod med andre elever. Hvis højskolen har særlige mål for undervisningen, f.eks. at eleven skal opnå et bestemt fagligt niveau, giver det ikke mulighed for at modtage et højere tilskud end det, der omfatter normal højskoleundervisning.”

Kulturministeriet 2014b, 4

I forbindelse med tildeling af SPS-støtte til lærertimer og praktisk medhjælp efter stk. 2 er skoleudtalelsen – sammenholdt med den faglige dokumentation – baggrunden for sagsbehandlingen. STUK vurderer, om dokumentationen stemmer overens med skolens vurdering af elevens behov, samt hvorvidt den beskrevne indsats har et rimeligt omfang og ligger inden for vejledningens rammer.

Ifølge undersøgelsens interviews kan der gives nedslag i antallet af ansøgte timer, hvis STUK vurderer, at den givne funktionsnedsættelse ikke udløser så stort et støttebehov, som skolen har beskrevet, eller hvis der er uenighed om, hvorvidt der overhovedet er tale om en funktionsnedsættelse. Det er dog en dialog, styrelsen gerne går ind i:

Forstander, skole 7: ”Er sygdom at veje 250 kg for eksempel? Det kan der i hvert fald være forskellige slags syn på. Og det er jo der, hvor det bliver uklart. Vi ved alle sammen, at depression er sygdom, men dybest set så tænker jeg 250 kg overvægt, det er også sygdom.”

(...)

”Men der kan vi godt komme ind i nogle individuelle vurderinger, som vi så skriver med ministeriet om.”

SPS-ansvarlig, skole 7: (...) ”Vi havde en kursist, der vejede 296 kg. Han var ikke særlig høj og havde et meget højt BMI, hvor vi anførte, at det var svært handikappet, at være så stor. Men det var deres udgangspunkt, at det var det ikke, for det var selvforskyldt. Men så vurderede de alligevel, at det var et svært handicap og gav SPS til det.”

Ser man på de få konkrete eksempler på nedslag i timetallet fra STUK, vi havde adgang til, drejer det sig primært om, at dele af den beskrevne indsats ikke vurderes til at være undervisning, men til at have mere social eller terapeutisk karakter, hvorfor det ikke er støtteberettiget.

Via det statistiske materiale fra UVM er det i nogen grad muligt at belyse, i hvor stor en andel af ansøgningerne der sker ændringer i antallet af timer, og hvor det bevilligede timetal dermed afviger fra det ansøgte timetal.

Omfanget af nedslaget i antallet af timer kan dog ikke ses udelukkende ved at se på forskellen mellem antal ansøgte timer og antal bevilligede timer. Det skyldes, at opgørelsen er

foretaget på data, hvor eventuelle efterreguleringer indgår³³. Det vil sige, at forskellen mellem ansøgte og bevilligede timer også afspejler situationer, hvor elever stopper undervejs i forløbet, eller hvor deres støttebehov ændrer sig efter den oprindelige godkendelse. Endelig kan forskellen mellem ansøgte og bevilligede timer, som for enkelte år er relativt stort, skyldes, at de bevilligede timer er blevet nedsat i forbindelse med, at man er blevet opmærksom på fejl eller lignende – herunder i forbindelse med tilsynsbesøg.

I forbindelse med ændringer i timetallet blev der i 2013 oprettet en særlig afgørelseskategori i IT-fagsystemet, så det herfra er muligt i statistikken at identificere antal afgørelser, hvor STUK har vurderet et andet timetal end det af skolen ansøgte samt forskellen mellem ansøgt og bevilget antal timer. Derfor er det kun muligt at se på omfanget af ændringer i timetallet for perioden 2013-2016. Det er dog vigtigt at understrege, at der givetvis også tidligere er sket ændringer i timetallet i forbindelse med sagsbehandlingen. Tabel 3 viser en oversigt over ændringer i timetal for lærertimer i perioden 2013-2016.

Tabel 3: Ændringer i timetal (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016	I alt
Antal godkendte ansøgninger i alt	326	376	359	408	326
Antal ansøgninger med ændringer i lærertimetal	27	6	19	5	57
Samlet ændring i lærertimetal	-135	26	-256	-39	-404
Gennemsnitlig ændring i lærertimetal pr. ansøgning	-5	4	-13	-8	-7

Kilde: Tabellen er baseret på opgørelser fra UVM 15.01.2018. Det er vigtigt at være opmærksom på, at den gennemsnitlige ændring i lærertimetallet ikke omfatter ændringer pr. uge, men ændringer i den samlede ansøgning.

Som det fremgår af tabellen, varierer det på tværs af de enkelte år, i hvor mange ansøgninger der er sket ændringer i timetallet i forbindelse med sagsbehandlingen. I 2013 skete der ændringer i 27 ud af 326 ansøgninger svarende til 8 pct. af ansøgningerne. I 2014 faldt antallet af ansøgninger med ændringer i timetallet betydeligt, hvilket kan hænge sammen med opstramningerne i forbindelse med vejledningen. Antallet af ansøgninger med ændringer steg dog igen i 2015, hvor det skete i 5 pct. af ansøgningerne til lærertimer, mens tallet for 2016 var betydeligt lavere. Ud fra tallene er det vanskeligt at forklare udsvingene, hvilket også er tilfældet, når det gælder udsvingene i den gennemsnitlige ændring i lærertimetallet pr. ansøgning. Især er det bemærkelsesværdigt, at ændringerne i 2014 gennemsnitligt er positiv, hvilket i praksis vil sige, at skolerne har fået tildelt flere timer, end de har ansøgt om³⁴. Størst har ændringerne været i 2015, hvor det gennemsnitlige nedslag i timetal var på 13 timer.

³³ Opgørelsen fra UVM (15.1.2018) med tal for afslag og nedslag adskiller sig derved fra opgørelsen fra UVM (07.11.2017) med tal for antal bevillinger og beløb fordelt på de enkelte skoler, hvor eventuel efterregulering netop ikke indgår i opgørelsen.

³⁴ En mulig forklaring kan dog være fejl i skolernes ansøgninger, som efterfølgende er blevet rettet i løbet af sagsbehandlingen.

Når det gælder praktisk medhjælp, er der i alt foretaget ændringer i timetallet i fem ansøgninger i løbet af perioden 2013-2016³⁵. Samlet set viser opgørelserne fra STUK, at skolerne helt overvejende får godkendt det timetal, de søger om, hvilket er i god overensstemmelse med indtrykkene fra undersøgelsens kvalitative del.

IT-udfordringer i ansøgningssystemet

Skolerne ansøger via IT-systemet SPS2005, der er en del af US2000, der ligger i Uddannelses- og Forskningsministeriet. Højskolerne har skullet søge digitalt i dette system siden 2006. Der er undervejs blevet udviklet på systemet og den fuldstændige digitalisering af sagsbehandlingen er relativt ny. I 2014 blev det således muligt at vedhæfte dokumentationen i ansøgningssystemet. Ifølge flere skoler er brugerfladen på systemet ikke intuitiv, og det kunne være gavnligt med flere funktioner og bedre overblik (se kapitel 9 for skolernes forbedringsforslag på IT-området). Udfordringen er, at højskoleområdet er en meget lille del af de samlede IT-systemer i Uddannelses- og Forskningsministeriet, og derfor ofte de facto vil blive nedprioriteret til fordel for andre mere presserende opgaver. Der kan således være et skisma mellem en IT-flade, der trænger til en opdatering, og en udbyder, der ikke har det som et prioriteret område.

³⁵ Eksempler fra STUK viser, at der i flere af disse tilfælde er tale om ansøgninger, hvor timetallet er sat op. Det skyldes, at elever lovgivningsmæssigt kan modtage støtte til både praktisk medhjælp og specialundervisning på samme tid, mens systemet ikke kan håndtere det. Derfor skriver skolerne i ansøgningen, at de også søger specialundervisningsstøtte, hvorefter STUK tildeler ekstra timer, som går til specialundervisning. En anden forklaring kan være, at skolen efter oprettelse af ansøgningen finder ud af, at der er behov for et større timetal end først antaget ved oprettelse af ansøgningen og derefter vedhæfter en ny, revideret skoleudtalelse og kontakter styrelsen herom.

Kapitel 7: Skolernes indsats

De foregående kapitler har beskrevet modtagerskolerne, deres elevgrupper og deres ansøgningspraksis. Dette kapitel ser nærmere på, hvordan skolerne typisk bruger støtten, og hvad støtten betyder for skolerne og deres indsatsmuligheder.

Helt overordnet er det vigtigt at fremhæve, at SPS-ordningen i skolernes optik giver dem en enestående mulighed for at åbne højskolelivet for elever, der ellers ikke ville have chancen for (at gennemføre) et højskoleophold.

”Vi bruger den jo til at give nogle af de her elever med vanskeligheder en chance for at kompensere i forhold til at komme på højskole. For mange af vores livslinje-elever, det er der, vi har samlet vores mentalt handicappede, vores udviklingshæmmede. Altså, de ville ikke kunne komme på højskole, hvis ikke de får en særbehandling.”

Forstander, skole 4

”Det giver en helt utrolig god mulighed for at invitere mennesker herind, som vi ellers ikke kunne rumme, fordi de har nogle udfordringer, som vil være ud over det, vi kan til dagligt. Så jeg synes, det er en fantastisk ordning, og den synes jeg bestemt er værd at bevare og forbedre.”

Forstander, skole 7

Det er også en ordning, som højskolerne bruger med stor refleksion og etik. Det er vigtigt for dem, at ordningens legitimitet holdes i hævd.

Ser man nærmere på indsatserne, er der store forskelle på, hvordan højskolerne bruger støtten. Lovens formuleringer er meget åbne for fortolkning, og selvom loven siden oktober 2014 har været suppleret af en vejledning fra STUK og Kulturministeriet, har skolerne mange forskellige opfattelser af, hvad der kan lade sig gøre inden for rammerne. Undersøgelsen viser, at dette billede er endnu mere komplekst. Som analysen vil vise, er de formelle rammer i praksis i visse tilfælde suppleret af mundtlige aftaler og ’fælles forståelser’. Desuden er der enkelte skoler, der har særtilladelser på området.

Det er således ikke altid, der er en direkte sammenhæng mellem de formelle rammer på området og den praksis, der er på højskolerne. Det kan både være i forhold til, at nogen skoler har en mere skærpet opfattelse af reglerne, end der egentlig er lagt op til i vejledningen. Andre gange kan det betyde en udvidet brug af ordningen i forhold til andre skolers forståelse af ordningen.

Dette kapitel vil se nærmere på skolernes indsatser på SPS-området, og hvordan de bruger støttemidlerne. Indledningsvist belyses det, hvordan SPS-støtten kommer til udtryk gennem skolernes regnskaber. Derefter vil der være en analyse af skolernes indsatser baseret på det kvalitative materiale fra skolebesøg og interviews. Der vil være separate analyser af indsatserne efter § 27, stk. 1 (tilskud til specialundervisning) og § 27, stk. 2 (tilskud til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler).

I dette kapitel er skolernes ressourcer til administration og særlig sagsbehandling ikke specifikt medtaget, selvom skolerne har udgifter til dette, da det er beskrevet ovenfor i kapitel 5. Udgifterne til administration belyses dog gennem skolernes regnskabstal.

Indsatserne set gennem regnskaberne

Da tilskuddet til specialundervisning og elever med svære handicap er målrettet en særlig indsats i undervisningen, er det interessant at se nærmere på skolernes udgifter til undervisning pr. årselev i kombination med de beløb, skolerne modtager i SPS-støtte.

Det kan gøres ved at tage undervisningsudgifterne pr. årselev, og fratække indtægterne fra SPS-tilskud pr. årselev. Dette tal kan ses som et udtryk for skolernes udgifter til undervisning, når der ses bort fra SPS-tilskuddet. Højskolernes regnskaber er offentligt tilgængelige på Regnskabsportalen³⁶.

Da hovedparten af tilskuddet (tilskuddet efter stk. 2) er tænkt som et tilskud, der skal dække ekstraudgifter i forbindelse med undervisningen, bør der ideelt set ikke være forskel på undervisningsomkostninger pr. årselev på tværs af SPS-skoler og øvrige højskoler, når der på SPS-skolerne korrigeres for det særlige tilskud.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der kan være andre forskelle på tværs af skolerne, som kan have betydning for niveauet i undervisningsomkostninger pr. årselev, og som ikke kan afdækkes her. I beregningerne er der taget udgangspunkt i regnskabstal for 2015, som er det år, der har dannet udgangspunkt for tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

Tabel 4 viser en række gennemsnitstal for højskoler, der modtog SPS-tilskud i 2015 sammenlignet med de tilsvarende tal for øvrige højskoler. Ungdomshøjskolen ved Ribe, Uldum Højskole og Egå Ungdomshøjskole, hvor SPS-tilskuddet – som nævnt tidligere i rapporten – udgør en meget begrænset andel af skolernes samlede statstilskud (1 pct. eller derunder), indgår i kategorien 'Øvrige højskoler', mens de øvrige ni modtagere af SPS-tilskud indgår i kategorien 'Højskoler med SPS'.

³⁶ Generelt er der nogle uoverensstemmelser mellem de forskellige kilder, vi har haft adgang til. Når man ser i højskolernes regnskaber, er der f.eks. flere skoler, som har modtaget SPS-tilskud, end de skoler der fremgår i materialet fra UVM (F.eks. fremgår det af regnskaberne, at Grundtvigs Højskole, Hadsten Højskole og Rødding Højskole havde modtaget SPS-tilskud i 2015, mens de ikke fremgår af oversigten fra UVM). En del af forklaringen kan være forskellige periodiseringer. Oversigten fra UVM er den, vi har benyttet til at tilrettelægge undersøgelsen ud fra. I de beregninger, der er gennemført på baggrund af højskolernes regnskaber på Regnskabsportalen, har vi derfor valgt kun at medtage de 12 skoler, som ifølge STUK fik SPS-tilskud i 2015. Regnskaberne findes på: <http://regnskabsportal.uvm.dk/>

Tabel 4: Gennemsnitlige nøgletal – højskoler med og uden SPS-tilskud 2015

	Højskoler med SPS	Øvrige højskoler
Antal årselever	93,4	81,3
Samlet elevbetaling pr. årselev	74.971 kr.	84.285 kr.
Undervisningsomkostninger pr. årselev	111.533 kr.	86.024 kr.
Undervisningsomkostninger pr. årselev fratrukket SPS-tilskud pr. årselev	74.273 kr.	-
Antal højskoler i alt	9	48

Note: Tabellen er udarbejdet på baggrund af tal fra regnskabsportalen.dk. I kategorien 'Højskoler med SPS' indgår de 9 højskoler, som ifølge opgørelsen fra UVM modtog SPS-tilskud i 2015 (med undtagelse af Egå Ungdomshøjskole, Ribe Ungdomshøjskole og Uldum Højskoler, der alle modtog et meget begrænset beløb), mens der er 48 højskoler i kategorien 'Øvrige højskoler' (der er ikke tilgængelige oplysninger specifikt for højskoledelen på de kombinerede skoler).

Som det fremgår, er undervisningsudgifter pr. årselev (korrigeret) noget lavere på de skoler, der modtager SPS-tilskud, end undervisningsudgifterne pr. årselev på de øvrige skoler. Det gennemsnitlige udgiftsniveau til undervisning pr. årselev ligger næsten 12.000 kr. lavere på skoler, der modtager SPS-tilskud, end på de øvrige skoler. Det kan indikere en usikkerhed om, hvorvidt hele SPS-tilskuddet går direkte til øgede undervisningsomkostninger, som det er tiltænkt i lovgivningen.

Endelig ses det, at den samlede elevbetaling pr. årselev ligger næsten 10.000 kr. lavere på skoler med SPS-tilskud end på de øvrige skoler. Dermed er der en tendens til, at et højskoleophold gennemsnitligt er billigere på SPS-skolerne end på landets øvrige skoler. Interessant er det, at der ses en lignende tendens på efterskoleområdet: Jo højere SPS-tilskuddet pr. elev på specialefterskolerne, jo lavere kursuspris³⁷ (Epinion 2013, 32f).

En mulig årsag til den gennemsnitligt lavere elevbetaling på SPS-højskolerne kan være, at nogle af de støttekrævende elever også har sociale og økonomiske udfordringer, hvorfor skolerne vælger at sætte prisen så lavt som muligt. Ikke desto mindre giver tendensen naturligt anledning til spørgsmålet om, hvorvidt en del af SPS-tilskuddet i praksis anvendes til at sænke prisen på et højskoleophold. Hvorvidt det er tilfældet, kan dog ikke afgøres ud fra regnskaberne.

Tabel 5 viser ikke overraskende, at de ovenstående gennemsnitstal dækker over store forskelle på tværs af højskolerne.

³⁷ Der er siden indført en ny tilskudsmodel på efterskoleområdet, og det er derfor uvist, hvorvidt denne tendens fortsat gør sig gældende. Den nye model på efterskoleområdet er uddybet yderligere i den perspektiverende analyse.

Tabel 5: Nøgletal for SPS-skolerne 2015

	SPS-tilskud (kr.)	Antal årselever i regnskabsåret	Samlet elevbetaling pr. årselev (kr.)	Undervisningsomkostninger pr. årselev (kr.)	Undervisningsomkostninger pr. årselev (kr.) (korrigeret for SPS-tilskud)
Ubberup Højskole	852.249	84	69.681	86.270	76.124
Nordfyns Højskole	5.029.708	95	69.760	143.286	90.342
Engelsholm Højskole	1.114.198	88	81.194	92.770	80.109
Højskolen Snoghøj	963.912	64	94.425	124.946	109.885
Brande Højskole	966.535	68	64.996	78.120	63.906
Livstilhøjskolen Gudum	1.539.598	63	66.709	74.214	49.776
Djursland Folkehøjskole	4.257.596	49	76.345	123.959	37.069
Egmont Højskolen	23.365.222	217	84.764	183.583	75.909
Vrå Højskole	1.278.673	113	66.864	96.652	85.336
Gennemsnit SPS-skoler	4.374.188	93	74.971	111.533	74.273

Kilde: Regnskabsportalen, højskolernes regnskaber for 2015.

Som tabellen viser, varierer det korrigerede tal for undervisningsomkostninger pr. årselev fra 37.069 kr. på den skole, der bruger færrest midler på undervisning pr. årselev, til 109.885 kr. på den skole, der bruger flest midler. Tre af skolerne ligger relativt tæt på gennemsnittet med undervisningsomkostninger mellem 75.000 og 80.000 kr. pr. årselev efter korrektion for SPS-tilskud, tre skoler ligger et stykke over gennemsnittet, mens tre skoler ligger langt under gennemsnittet. Det gør sig i særlig grad gældende for Livstilhøjskolen Gudum og Djurslands Folkehøjskole og i nogen grad for Brande Højskole.

Det er dog vigtigt at understrege, at der er lige så stor variation på undervisningsomkostningerne på skoler, der ikke modtager SPS-tilskud. Undervisningsudgifterne pr. årselev for de øvrige skoler varierer mellem 50.628 kr. og 122.623 kr. Det understreger kompleksiteten på området, og at der kan være mange andre faktorer, som spiller ind på højskolernes udgifter til undervisning pr. årselev.

En mulig faktor kunne være skolernes størrelse, da der kan antages at være nogle stor-driftsfordele ift. undervisningsomkostningerne. Som det fremgik af tabel 4, er der dog relativt begrænsede forskelle i det gennemsnitlige antal årselever på tværs af højskoler, der modtager SPS-tilskud (93 årselever) og de øvrige højskoler (81 årselever). Højskoler, der

modtager SPS-tilskud, er gennemsnitligt en lille smule større end de øvrige skoler. Ses der bort fra Egmont Højskolen, der er betydeligt større end de øvrige skoler, har SPS-skolerne gennemsnitligt 78 årselever. Der er således ikke noget, der tyder på, at det er skolernes størrelse, som er afgørende for de gennemsnitlige forskelle i undervisningsudgifterne³⁸. Endvidere er det de to skoler med det laveste årselevtal, som har de laveste undervisningsudgifter (korrigeret for SPS-tilskud). Dermed er antagelsen om stordriftsfordele samlet set ikke synlig i regnskaberne.

Oversigten med tallene for de enkelte skoler viser også, at der er store forskelle, når det gælder den samlede elevbetaling pr. årselev, og en del af skolerne har en relativ lav elevbetaling sammenlignet med gennemsnittet for SPS-skolerne. Det gør sig særligt gældende for Brande Højskole, Vrå Højskole, Livstilshøjskolen Gudum, Ubberup Højskole og Nordfyns Højskole.

Elevbetalingen pr. årselev på disse skoler ligger mellem ca. 14.000 og 20.000 kr. lavere end den gennemsnitlige elevbetaling pr. årselev på landets øvrige højskoler, som ikke modtager SPS. Den lave elevbetaling kan dog hænge sammen med skolernes målgrupper og ønsket om tilgængelighed for mange forskellige typer af elever. Derudover er det igen vigtigt at understrege, at der også er meget store forskelle på elevbetalingen på tværs af landets øvrige højskoler, og at det derfor er vanskeligt at koble mønstrene direkte til SPS-tilskuddet.

Mønstre i skolernes øvrige udgifter

Som vist ovenfor tyder regnskabstallene ikke på, at hele SPS-tilskuddet kan aflæses i højskolernes undervisningsudgifter. Det er dog yderst vanskeligt at afgøre, hvor høje undervisningsudgifterne bør være, da højskolerne er så forskellige, som tilfældet er. Endvidere vil undervisningsudgifterne være påvirket af lærernes anciennitetsniveau, andelen af hhv. fastansatte og timelærere samt antallet af lærere på højskolen uden for undervisningstiden. Det er således ikke enkelt at aflæse højskolernes indsatser alene gennem regnskaberne.

Alligevel er det interessant at se nærmere på, om SPS-højskolerne adskiller sig på andre måder, når der ses på regnskaberne. En antagelse kunne være, at arbejdet med at søge SPS-midler ville resultere i højere administrationsudgifter på SPS-højskolerne end på de øvrige højskoler. En anden antagelse kunne være, at elever med støttebehov medfører større udgifter til kost og køkkenpersonale, da forskellige typer af handicap kan have betydning for elevernes kostbehov.

³⁸ Det er generelt svært at finde en entydig sammenhæng mellem højskolernes størrelse og undervisningsomkostningerne pr. årselev, hvis der ses på de øvrige højskoler. De gennemsnitlige undervisningsomkostninger er kun en lille smule højere på højskoler med 0-50 elever end på de øvrige højskoler, mens der ikke er nogen forskel på de gennemsnitlige undervisningsomkostninger for skoler med mere end 50 elever (se tabel 13 i bilag 2).

Tabel 6 viser, at de gennemsnitlige administrationsomkostninger pr. årselev er cirka 1.500 kr. højere på SPS-højskolerne end på de øvrige højskoler. Det kan tyde på, at der er noget ekstra administration forbundet med at have SPS-elever, men der er ikke tale om store beløbsmæssige forskelle.

Når det gælder udgifter til kostafdelingerne, viser tabellen, at det gennemsnitlige beløb pr. årselev er højere for de øvrige højskoler end for SPS-højskolerne. Der kan de eventuelle særlige behov ift. SPS-elevernes kost altså ikke aflæses i regnskaberne, når der ses på gennemsnitstallene.

Tabel 6: Øvrige nøgletal – gennemsnit for SPS-skoler og øvrige skoler

	Højskoler med SPS	Øvrige højskoler
Gennemsnitlige administrationsomkostninger pr. årselev	31.930 kr.	30.328 kr.
Gennemsnitlige kostafdelingsomkostninger pr. årselev	40.987 kr.	42.922 kr.
Gennemsnitlige ejendomsomkostninger pr. årselev	43.548	47.976 kr.
Overskudsgrad	6,4 pct.	2,9 pct.
Antal højskoler i alt	9	48

Kilde: Regnskabsportalen med højskolernes regnskab for 2015.

Tabellen viser også de gennemsnitlige ejendomsomkostninger pr. årselev, men som det fremgår, har SPS-skolerne ikke højere ejendomsudgifter end de øvrige højskoler, når der ses på gennemsnitstallene. Tværtimod er udgifterne lidt højere på de øvrige skoler. At SPS-skolerne ikke skiller sig ud på ejendomsudgifter, hænger dog givetvis også sammen med, at der kun er ganske få af skolerne, der har elever med fysiske handicap, som stiller særlige krav til skolernes faciliteter.

Som det sidste element i tabellen er medtaget skolernes overskudsgrad. Overskudsgraden er et udtryk for, hvor stor en relativ del af årets indtægter der bliver til overskud, når der ses bort fra ekstraordinære poster³⁹. Som det fremgår af tabellen, har SPS-skolerne gennemsnitligt en højere overskudsgrad end de øvrige højskoler.

Der er dog nogle udfordringer ved at benytte overskudsgraden som mål, da det er beregnet ud fra overskuddet efter finansielle poster. Såfremt skolerne har modtaget større beløb – f.eks. til nye bygninger og faciliteter – som gaver, foretages der en årlig nedskrivning af de modtagne beløb i regnskabet, hvilket påvirker overskudsgraden i positiv retning, selvom der reelt ikke er tale om midler, skolerne har optjent i det pågældende år. Der kan desuden være store udsving i overskudsgraden fra år til år – eksempelvis hvis skolerne ønsker at spare op til en konkret investering.

³⁹ Definition på regnskabsportalen.

Uanset om det gælder udgifter til administration, kostafdeling, ejendomme eller overskudsgraden dækker de ovenstående gennemsnitstal på tværs af de to skoletyper over store forskelle på tværs af de enkelte højskoler. Nedenfor ses de ovenstående nøgletal specifikt for de enkelte SPS-højskoler.

Tabel 7: Øvrige nøgletal – de enkelte SPS-skoler

	Administrations- omkostninger pr. årselev	Kostafdelings- omkostninger pr. årselev	Ejendomsom- kostninger pr. årselev	Overskudsgrad
Ubberup Højskole	34.891	43.945	33.510	5
Nordfyns Højskole	47.637	39.322	40.165	-2
Engelsholm Højskole	30.103	34.996	42.634	3
Højskolen Snoghøj	33.436	38.554	43.766	1
Brande Højskole	19.454	37.722	56.471	14
Livstilshøjskolen Gudum	42.333	40.149	24.984	7
Djursland Folkehøjskole	32.868	50.577	48.162	6
Egmont Højskolen	21.461	41.011	68.038	16
Vrå Højskole	25.185	42.609	34.202	7
Gennemsnit SPS- skoler	31.930	40.987	43.548	6,3

Kilde: Regnskabsportalen, højskolernes regnskaber for 2015

Som det fremgår, skiller nogle skoler sig særligt ud på de enkelte parametre. Særligt interessant er det, at både Nordfyns Højskole og Livstilshøjskolen Gudum har administrationsudgifter, der ligger betydeligt over gennemsnittet. Interessant er det også, at Djurslands Folkehøjskole har betydeligt større udgifter til kostafdelingen end de øvrige højskoler. Endelig har Egmont Højskolen – og i nogen grad også Brande Højskole – betydeligt større udgifter til ejendomsomkostninger end de øvrige skoler. For Egmont Højskolen specifikt hænger det givetvis sammen med de mange særlige tiltag i forhold til skolens fysisk handicappede elever.

Både Egmont Højskolen og Brande Højskole skiller sig ligeledes ud ved en høj overskudsgrad. Ses der bort fra disse to skoler, er der mere begrænsede forskelle på den gennemsnitlige overskudsgrad på tværs af SPS-skoler og de øvrige skoler. Som nævnt er det dog vanskeligt at vurdere det reelle overskud alene ud fra overskudsgraden. Ud fra Egmont Højskolens årsregnskab fremgår det, at skolens overskud reelt er lavere, da skolen gennem årene har modtaget en række gaver, som nedskrives over tid. Specifikt for denne højskole er det reelle overskud således noget lavere, end det fremgår af overskudsgraden. Der ser

ikke ud til at være tilsvarende store forskelle på driftsresultatet før og efter finansielle poster på de øvrige SPS-højskoler.

Opsamling – indsatserne set gennem regnskaberne

Samlet viser analysen af skolernes regnskaber, at SPS-skolernes gennemsnitlige undervisningsudgifter pr. årselev (korrigeret for SPS-tilskud) er noget lavere end gennemsnittet for de øvrige skoler, og at de har en gennemsnitlig lavere elevbetaling pr. årselev. Derudover har SPS-skolerne lidt større udgifter til administration end de øvrige højskoler, mens det modsatte er tilfældet, når det gælder udgifter til kostafdeling og ejendomsudgifter pr. årselev. Endelig har SPS-skolerne lidt større overskudsgrad end de øvrige skoler – med forbehold for de nævnte udfordringer ved dette mål.

Det er vigtigt at understrege, at gennemsnitstallene dækker over meget store forskelle på tværs af skolerne, og nogle af skolerne skiller sig særligt ud ved nogle af de ovenstående elementer. Der er dog lige så store forskelle, når der ses på regnskabstallene for de øvrige højskoler, som ikke modtager SPS-tilskud. Samlet gør de store forskelle på tværs af højskolerne det vanskeligt at belyse SPS-skolernes særlige indsatser gennem regnskaberne.

§ 27, stk. 1: Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand for elever med særlige behov

§ 27, stk. 1 i højskoleloven giver højskolerne mulighed for at søge til specialundervisning og anden pædagogisk bistand. Hvis eleven er tilskudsberettiget, modtager højskolen en fast takst. Taksten var i 2017 21.581 kr. pr. årselev, svarende til 540 kr. om ugen pr. elev. Støtten udgjorde i 2015 cirka 5 pct. af den samlede SPS-støtte.

Vejledningen uddyber, at tilskuddet er tiltænkt elever, der har behov for støtte op til 3 timer ugentligt. Støttebehovet skal være ud over skolens almindelige undervisning og skolens mentorordning.

”Specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand omfatter:

- 1) særligt tilrettelagt undervisning inden for skolens fagrække og
- 2) undervisning og træning i funktionsområder og arbejdsmetoder, hvis formål er at afhjælpe eller begrænse virkninger af psykiske, fysiske, kognitive eller sensoriske funktionsvanskeligheder i forbindelse med skolens undervisning.”

Kulturministeriet 2014b

I 2015 var der ti skoler, der modtog støtte efter stk. 1. Fire skoler modtog udelukkende SPS-støtte efter stk. 1. De resterende seks skoler modtog fra § 27, stk. 1 samtidigt med, at de fik anden form for støtte. Der er stor forskel på, hvor meget skolerne hver især modtager i tilskud fra stk. 1. En enkelt skole var med et tilskud på 966.535 kr. klart den største modtager af støtte til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Den skole, der modtog næstmest i 2015, fik 219.415 kr. i støtte under § 27, stk. 1.

Modtager kun støtte fra stk. 1.

Ser man på de fire skoler, der i 2015 udelukkende fik støtte til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, var to af skolerne ikke længere aktive brugere af ordningen i 2017. En skole havde nedlagt sit tilbud til ordblinde, som var det, de havde brugt deres midler til. En anden havde netop været igennem et forstanderskifte og var endnu ikke gået i gang med at søge midler igen.

Af de to resterende skoler, der udelukkende får støtte fra stk. 1, bruger den ene skole SPS-midlerne til at kunne tilbyde deres elever, som ikke har en uddannelsesplan, eller som er under 17½ år, muligheden for en mentor-lignende ordning.

Den anden skole bruger midlerne som en samlet specialpædagogisk indsats, hvor alle elever har lige adgang til støtte og hjælp. Midlerne bruges blandt andet til:

- "Ekstra ansættelse af lærere
- Til at købe computere
- Til specielle skrivprogrammer, som de kan få med herfra, når de stopper, hvis de har deres egen computer. (Vi har forhandlet nogle gode aftaler hjem.) Et eksempel er ViseOrd, som hjælper eleven med at stave korrekt ved at vise ordforslag. ViTex bruges til at læse PDF-filer, og slutteligt får eleven ViTal, som kan læse tekster og ord op fra Word."

Uddrag af resume fra interview med forstanderpar, skole 9

For denne skole er friheden til en varieret brug af midlerne under stk. 1 en væsentlig årsag til at søge støtte fra stk. 1 og ikke fra stk. 2. På den måde bruges midlerne i tråd med deres generelle pædagogiske linje:

"Vi søger udelukkende til almindelig specialundervisning (lovens § 27, stk. 1). Der er nogle af vores elever, der sagtens kunne få tildelt efter stk. 2 (elever med svære handicap), men det søger vi ikke, da det er for besværligt."

"Desuden er det en pointe for os, at elever ikke skal have synlig særbehandling. Så hvis der skulle sidde en ekstra lærer ved siden af en elev, ville det være imod vores generelle pædagogik."

Uddrag af resume fra interview med forstanderpar

Modtager støtte fra stk. 1 og stk. 2

Ser man på de skoler, der får fra både stk. 1 og stk. 2, er der en enkelt skole, der som ovenfor nævnt har haft en sær aftale om at søge midler til sommerkurserne. Denne skole søger udelukkende stk. 1-midler i den forbindelse.

De resterende fem skoler søgte i 2015 støtte til mellem 1 og 22 elever gennem stk. 1. For disse skoler har det været interessant at se på, hvordan de skelner mellem de to ansøgningsmuligheder. For de fleste skoler er det udelukkende mængden af støttetimer, eleven har behov for, der afgør, hvorvidt de søger fra stk. 1 eller stk. 2. Det er et tal, der er nævnt i vejledningen, og som er forstærket gennem mundtlige aftaler:

”Og det er jo, at han sagde, at når det var fra fire timer og op, at der var et behov, så var det [§]27-2, vi skulle søge, og hvis det er tre timer eller mindre, så er det [§]27-1. Og ja, vi kunne kun sige, at det synes vi egentlig ikke er en ordning, der giver særlig meget mening. For hvad så med en elev, der er svært handicappet, men som har brug for to timers hjælp om ugen, så er det jo nogle gange lidt tilfældigt, hvad vi ender med at søge.”

Forstander, skole 5

Andre skoler forbinder stk. 1 med muligheden for at kunne iværksætte indsatser i grupper:

”Jeg forstår det sådan, at man har tænkt, at det er der, hvor man kan gøre noget i en gruppe. Og det synes jeg meget sjældent, vi kan. Jeg kan ikke genkende kategorien – vi bruger den næsten heller ikke.”

Forstander, skole 8

En sidste faktor, som kan være afgørende for, hvilket af de to aktstykker man søger efter, er, at der er en opfattelse af, at man er friere stillet i forhold til indsatserne, hvis man søger efter stk. 1:

”Og der er det klart, at når vores psykolog siger: ’De tre drenge her, de burde måske ha’ fire timer hver, men i stedet for det så søger vi almindelig specialundervisning til dem, fordi så er I friere stillet til, hvordan I vil bruge det.’”

Forstander, skole 6

I forhold til en eventuel fremtidig ændring af ordningen er det værd at bemærke, at tilskud efter stk. 1. udgør en relativt lille del af ordningens samlede beløb. Taksten er forholdsvist lav. Sammenligner man med for eksempel mentorordningen, som højskoler kan få støtte til, hvis deres elever er mellem 17½ og 25 år og har en uddannelsesplan (se mere i kapitel 11), er mentortaksten på 1.091 kr. om ugen dobbelt så høj.

Samtidigt er det uklart, om forskellen mellem stk. 1 og stk. 2 er væsensforskellig, eller om forskellen på de to takster primært er antallet af støttetimer, eleven har brug for. Forskellen i dokumentationskrav på de to takster tyder på det første, mens beskrivelsen af timeangivelserne tyder på det andet.

§ 27 stk. 2: Tilskud til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler til elever med svære handicap

§ 27, stk. 2 giver højskolerne mulighed for at søge tre forskellige former for støtte til eleverne:

Stk. 2. Staten yder tilskud til dækning af ekstraudgifter, der er godkendt af Kulturministeriet, til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler til elever med svære handicap. Tilskuddet fastsættes på de årlige finanslove og reguleres ud fra de faktisk ydede tilskud.

Højskoleloven 2013

Vejledningen uddyber både indholdet, takster og ansøgningsvilkårene for de tre typer tilskud. De vil nedenfor blive behandlet enkeltvis.

Lærertimer

Denne støttemulighed er klart den mest brugte blandt højskoler, der søger støtte efter stk. 2. Alle højskoler, der i 2015 søgte fra stk. 2, søgte til lærertimer⁴⁰. Således modtog otte højskoler tilskud til lærertimer i 2015. De to af skolerne modtog ikke andre former for tilskud.

Støtten til lærertimer gives til elever med svære handicap eller fagligt dokumenterede funktionsnedsættelser. Det understreges i vejledningen, at dokumentationen gerne skal/kan være lægefaglig⁴¹. Støttebehovet skal have et vist omfang:

”Det afgørende for, at der kan søges tilskud til lærertimer er, at eleven har en funktionsnedsættelse, og at funktionsnedsættelsen medfører et omfattende støttebehov (mindst 4-5 ugentlige timer).”

Kulturministeriet 2014b

Støtten er timebaseret, og der søges om et specifikt antal timer til den enkelte elev. Det er et krav, at lærertimerne varetages af en højskolelærer, der er ansat efter ansættelsesbekendtgørelsen. Taksten var i 2017 på 888 kr. pr. lærertime.

Skolerne modtog i 2015 tilskud til mellem 918 timer og 20.212 timer fordelt på i alt 291 elever. I alt blev der til lærertimer udbetalt 34.128.068 kr. svarende til 83 pct. af det samlede beløb, der blev givet i SPS-støtte i 2015.

I forhold til den samlede ordning er brugen af lærertimer altså central. Derfor er det interessant at se på, hvornår højskolerne søger denne form for hjælp, og hvordan de fortolker brugen (og grænserne for brugen) af den. Vejledningen er ikke entydig i forhold til midlernes anvendelse. Der er flere faktorer, der kan tolkes i forskellige retninger, hvilket højskolerne da også gør. I det følgende vil vejledningens elementer blive gennemgået og perspektiveret gennem skolernes forskellige forståelser og indsatser.

Overordnet set bruger højskolerne midlerne fra 'lærertimer' til en række forskellige indsatser:

- Dobbeltbemanding i timerne
- Undervisning på mindre hold
- Coach/mentorlignende ordninger
- Individuel undervisning
- Socialpædagogisk bistand
- Materiel

⁴⁰ Dog med undtagelse to skoler, der kun modtog mindre beløb til hjælpemidler, og som derfor som nævnt ikke indgår i undersøgelsen.

⁴¹ ”Der vedhæftes desuden dokumentation for elevens svære handicap. Det kan eksempelvis være lægefaglig dokumentation fra praktiserende læger, psykiater, neurolog etc.” Kulturministeriet 2014b.

Før den nærmere analyse af højskolernes indsætter, er det imidlertid vigtigt at se på baggrunden for taksten. Ser man på, hvordan taksten er blevet til, giver det en antydning af, hvilke snitflader der er i spil, når man skal afgrænse, hvad støtten (kan) bruges til.

Umiddelbart forekommer 888 kr. at være en høj timeafregning. Det skyldes, at taksten tager højde for højskolernes særlige skoleform, hvor en lærers timer ikke blot er konfrontationstimer, men også består i forberedelse og pædagogisk samvær. I loven er undervisningen og det pædagogiske samvær ligestillet.

Indtil 1. august 2016 havde hver højskolelærer 408 undervisningstimer om året. Dengang var taksten ganske enkelt udregnet efter prisen på en årsløn divideret med 408.

Efter udstedelsen af en ny ansættelsesbekendtgørelse er der ikke længere et loft for, hvor mange timer en højskolelærer kan have. Mange højskoler har dog underskrevet et fælles charter, hvor de har skrevet under på, at deres læreres undervisningstimal er i et spænd på mellem 400 og 500 timer om året⁴². For at finde en takst svarede til den nye virkelighed blev taksten omregnet. I den forbindelse blev der taget udgangspunkt i, hvor mange undervisningstimer modtagerskolerne havde i 2015:

”Vi tog så den nye løn (..) skalatrin 2 og så har vi tillagt pension og kostskoletillæg, og så har vi divideret med det vægtede timetal. Altså, så har vi sagt, vi tager ikke det almindelige gennemsnitlige timetal for de her otte skoler, vi vægter dem i forhold til hvor meget tilskud de får.”

Tidligere undervisningskonsulent i Kulturministeriet

Det vil sige, at selvom tilskuddet tager udgangspunkt i, hvor mange konfrontationstimer den enkelte elev har brug for, er der i taksten taget højde for, at det pædagogiske samvær følger med som supplement til undervisningen. Det understreges af de grænser, der sættes for ordningen:

”Der ydes ikke tilskud til samtaler med henblik på struktur/organisering, personlig vejledning etc., idet det forventes, at dette foregår som en del af lærerens samværsforpligtelse. Tilsvarende gælder f.eks. fællesmøder, bo-gruppemøder, motion, rengøring og familiedage, der som udgangspunkt ikke er undervisning, men pædagogisk tilrettelagt samvær, jf. Kulturministeriets vejledning om indholdsplaner. Vejledningen kan findes på www.kum.dk. Der ydes heller ikke tilskud til terapi.”

Kulturministeriet 2014b

⁴² ”Charteret er udarbejdet på baggrund af, at kultur- og finansministeren imod en samlet skoleforms ønske med en ny bekendtgørelse har fjernet det undervisningstimal, som efter skoleformens opfattelse tidligere var med til at sikre ligeværdigheden mellem undervisning og samvær, ligesom det til en vis grad sikrede lærerne fælles og rimelige vilkår til at varetage deres opgaver”. Kilde: <http://ffd.dk/media/14090/charter-til-underskrift-2016.pdf>

Som udgangspunkt gives tilskuddet altså til faglig støtte i den fælles undervisning. Men afgrænsningen er ikke entydig. Vejledningen understreger, at der er mulighed for at tilrettelægge undervisning uden for den almindelige undervisning. Samtidig står der:

”Den støtte, der gives til elever med svære handicap, er ikke nødvendigvis forskellig fra den støtte, der gives til elever med behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.”

Kulturministeriet 2014b, 3

Så på den måde ser det ud til, at vejledningen både strammer op i forhold til, hvad disse timer ikke kan bruges til, men på den anden side åbner for, at der kan være tale om flere forskellige indsatsstyper.

Dobbeltbemanding

Ser man på de indsatser, som skolerne beskriver, er ekstrabemanding på fagene en fællesnævner for de otte højskoler, der fik støtte til lærertimer i 2015. Der ser dog ud til at være store forskelle på tværs af skolerne i forhold til, hvor stor en rolle ekstrabemandingen spiller i den enkelte skoles samlede indsats, og hvordan det kommer til udtryk.

Tabel 8: Dobbeltbemanding i timerne

Skole 1	På denne skole arbejder de med overnormering på udvalgte fagområder/linjefag. Det er primært i form af timelærere, der bliver knyttet til faget. Dog ikke i alle timerne. Det kan dog også ske ved, at den faste lærer får ekstra timer til at undervise eleven uden for de fælles timer.
Skole 2	Denne skole har næsten altid mindst to lærere i timerne. Ved hvert fag udregnes der en 'lærertimenøgle' ud fra, hvor mange SPS-elever der er på det givne hold. Det er fastansatte, der står for de ekstra lærertimer.
Skole 3	På denne skole bruges lærertimerne til støttelærerfunktion i linjefagene til de enkelte elever.
Skole 4	To undervisere på de relevante linjefag (12 timer om ugen), hjælpelærere på nogle af valgfagene. Samt seks-syv lærere til samlingen, hvor alle 70 elever er samlet.
Skole 5	Det kan betyde to undervisere til 16 elever. Eller to lærere til 16 og én støttelærer, der var tilknyttet en enkelt elev.
Skole 6	På denne skole kan dobbeltbemanding betyde to (eller flere) undervisere på hold, der rummer seks-otte elever. Tommelfingerreglen er her én lærer pr. fem elever. Der bruges primært fastansatte lærere.
Skole 7	Dobbeltbemanding er her som oftest støttelærere, der er til en enkelt elevs rådgivning. Der bruges primært timelærere.
Skole 8	For denne skole kan dobbeltbemanding betyde, at der er to undervisere til 60 elever eller for eksempel tre lærere til 80 elever. Det er fastansatte lærere.

Tabel 8 giver et indblik i, hvad de enkelte skoler forstår ved dobbeltbemanding. Som det fremgår, er der flere forskelle på, hvordan det manifesterer sig i praksis.

En af forskellene er den ekstra lærers rolle i timerne. Der er to skoler, hvor dobbeltbemanding i undervisningen betyder, at SPS-eleverne har individuel støttelærer i timerne. På den ene skole er det forskelligt, hvor tydeligt det er for holdet som helhed:

”Og vi har også gange nogle kursister, som på starten af et hold, i et psykologifag f.eks. rækker hånden op og siger: ’Jeg har [Navn på støttelærer] med, det er derfor, hun er her, hun er her for min skyld.’ Og nogen siger: ’Jamen, vi behøver ikke lige at sidde sammen.’ Så det er også igen forskelligt, hvad det er, kursisterne gerne vil.”

Højskolelærer, skole 7

For de fem af skolerne betyder dobbeltbemanding typisk, at der er en ekstra underviser på faget, der tager hensyn til holdet som helhed.

Én skole arbejder med begge former for dobbeltbemanding. I forbindelse med besøg på skolen var der således et fag, hvor en enkelt elev havde støttelærer, mens to undervisere tog sig af den overordnede undervisning.

Et andet parameter, hvor der er store forskelle skolerne imellem, er holdstørrelsen. Det er særligt interessant på de seks skoler, hvor de ekstra timer ikke bruges som direkte støtte til en enkelt elev, men sættes ind som en ekstra samlet ressource i undervisningen. Som det fremgår af tabellen, kan det betyde, at en fast lærer suppleres med en timelærer på nogen af timerne til et almindeligt hold. For en skole betyder det, at når alle eleverne er samlet, er der to til tre lærere på. For en anden skole vil en sådan samling med ca. 70 elever trække seks til syv lærere. På en skole udregnes bemandingen med lærere og hjælpelærere til det enkelte fag alt efter, hvor mange og hvilke SPS-elever der er på hvert fag. Her kan det være på hold med op til 21 elever og på mindre hold. Et eksempel under et skolebesøg var et grundlæggende fag, hvor der var to undervisere til seks elever. Den anden skole arbejder helt konsekvent med en tommelfingerregel, hvor de regner med én lærer pr. fem elever, og hvor deres holdstørrelse er på maksimalt seks til otte elever pr. hold.

Mindre hold

Fire af højskolerne udmønter midlerne til at etablere mindre hold. Den ene skole har udelukkende små hold med maksimum otte elever på hvert hold. To skoler har små valgfag og små hold, hvor de vurderer, det giver bedst mening. Begge steder kombinerer de mindre hold med, at holdene ofte har to lærere.

En tredje skole bruger ressourcerne enten til dobbeltbemanding eller små hold.

Interviewer: ”Hvordan gør I så? Har I hjælpelærere i undervisningen, eller er I flere lærere på hvert enkelt hold, eller?”

SPS-lærer, skole 5: ”Enten er vi to lærere, eller også er vi få elever på faget. Det er sådan, vi bruger det.”

Interviewer: ”Hvad er få? Er det en til tre?”

SPS-lærer, skole 5: "Det ville være optimalt."

Forstander, skole 5: "Sådan spiller klaveret ikke."

SPS-lærer, skole 5: "Det er en fem-syv stykker. Det kommer også an på, hvor mange elever vi har på det kursus."

Forretningsfører, skole 5: "Ja, det kommer også an på, hvilket fag det er. Altså om man kan."

Forstander, skole 5: "Hvis det er en IT-undervisning, så kan tre elever jo være rigeligt, så kunne du have et idrætshold, hvor et lille hold måske er på fem eller syv, så det kommer både an på faget og også konkret, hvad det er for nogle elever, der lige er."

SPS-lærer, skole 5: "Nogle gange så kan man godt få et fag med fem elever, og så bliver man alligevel nødt til at sætte barren langt, langt, langt ned, for ellers når du ikke omkring de fem. Så derfor er det mest optimalt altid at være mindst to lærere på. Det er det. Men det kan vi jo ikke altid."

En fjerde skole nævner, at undervisning i mindre hold kan forekomme som en af de muligheder, de har for at imødekomme elevernes behov (se også 'individuel undervisning').

Coaching/mentorlignende ordninger

Fire af højskolerne, der modtager støtte fra stk. 2, har coaching/mentorlignende ordninger som en del af deres indsats.

For tre af skolerne må samtalerne, der er uden for undervisningen, siges at være centrale i deres indsats. Det kan være i relation til faget, hvor eleven hjælpes med at blive forberedt til timerne eller efterfølgende får støtte til at aplikere viden i relation til elevens eget liv. Men alle tre skoler har også samtaler med henblik på at støtte den generelle personlige udvikling. Dobbeltbemandingen forekommer som et supplement til den individuelle støtte.

Den fjerde skole har også en coach ansat, som eleverne efter individuel vurdering kan få samtaler med. På denne skole er samtalerne eller det individuelle forløb dog i højere grad en del af en bredspektret indsats.

Individuel undervisning

Tre skoler nævner decideret individuel undervisning som en del af deres SPS-indsats.

Det kan diskuteres, hvornår en én-til-én-situation er undervisning, coaching eller en mentorlignende indsats. Den højskole, der har den bredeste vifte af indsatser, har, hvad de selv kalder 'individuel undervisning'. Dette tilbud gælder især elever med en BPA-ordning (borgerstyret personlig assistance-ordning). Her undervises eleven ud fra den enkeltes specifikke behov i forhold til at kunne styre sin egen økonomi, at kunne fungere som arbejdsgiver, at blive mere selvstændig m.m. Der er altså fokus på både rent videnskabelige forhold, men også kompetencer og personlig udvikling er en del af undervisningen.

En lærer på en anden skole gav et eksempel på, hvordan den ekstranormering, skolen har på nogle af faglinjerne, kunne gå til, at hun fik en timelærer i linjefaget, men at hun pt. selv havde ekstra timer, så hun kunne undervise en SPS-elev særskilt/én-til-én.

En tredje skole nævner, at de giver individuel undervisning, hvis eleven lider voldsomt af social angst eller lignende:

”Det kan være særlig individuelt tilrettelagt undervisning sammen med eleven i skolens fag. Og det er det jo oftest. De kan ikke være i et fag, de kan ikke være i undervisnings-sammenhænge. De er enten depressive eller angst. De kan ikke fungere i gruppesammenhænge, eller hvad ved jeg, hvor læreren så er inde ved dem og støtter dem. Særlig tilrettelagt undervisning på mindre hold kan også forekomme. Eneundervisning i helt særlige tilfælde, hvis de bare slet ikke kan tolerere andre, så får de eneundervisning i det, de ellers skulle have haft på holdet.”

SPS-ansvarlig, skole 7

Socialpædagogisk bistand

For langt de fleste af skolerne har deres elever så komplekse problemstillinger, at skolerne også støtter med det, man kunne kalde socialpædagogisk bistand. Her støttes eleverne på andre fronter end undervisningen.

Denne støtte kan være alt fra aftaler om morgenvækning og støtte til at følge skolens døgnrytme. Mindst fem skoler fører protokol ved start af hver undervisning og følger op med at finde eleverne, hvis de ikke er til stede.

Et godt eksempel er en skole, hvor en lærer med socialpædagogisk baggrund har til opgave at 'samle op'. Han starter som regel dagen med en runde til de elever, som han har en fast aftale med. Det er elever, der ved, de har brug for hjælp til at komme op. Når den runde er færdig, passer det som regel med, at morgensamlingen er slut. Ved morgensamlingen bliver der ført protokol via en mobil app. Lærerne kan således på deres mobiltelefoner se, hvem det drejer sig om. Derefter tager socialpædagogen en runde til de elever, der ikke er mødt frem til morgensamlingen.

Ikke alle skoler er så strukturerede i forhold til disse opgaver, men for dem alle er det en integreret del af deres hverdag. Eleverne kan have behov for hjælp til at være i rum med andre og til at komme tilbage til timerne, hvis de går ud. Nogle har brug for en midlertidig ekstralærer i timerne for at undgå konflikter. Det kan være elever, der har brug for hjælp til at snakke med deres forældre, kommunen eller deres sagsbehandler.

I interviewene og ved feltbesøgene er der mange eksempler på den slags opgaver. En lærer fortalte, hvordan han havde brugt hele den foregående dag på at hjælpe en elev, der pludseligt var trukket i retten, fordi han havde opmagasineret sine møbler, mens han var på højskole. Hans hjemkommune skulle betale opmagasineringen, men havde ikke fået det gjort. Det var lige ved at slå benene væk under eleven.

På en skole, der har elever med BPA-ordninger, er der indimellem akut brug for konfliktløsning, hvis et team omkring en elev er ved at gå i hårdknude.

For en anden skole kan det være alt fra hjælp med relationer og kæresteproblemer til kontakt til et bosted, familien eller kommunen for at hjælpe eleven videre efter skoleopholdet:

”Vi er jo en højskole ligesom alle mulige andre, og så snakker vi om, at vi laver differentieret undervisning, og det gør de også alle mulige andre steder. Her der er det bare i 8. potens. (...) Der er jo mange ting. Så kan der også være nogle ting med deres bosituation derhjemme, og hvad de skal videre i livet.”

Højskolelærer 2, skole 5

Denne type støtte er uhyre varieret og til stede i større eller mindre grad. Men fælles for skolerne er, at de har mange elever, der har brug for ekstra støtte til helt almindelige hverdagsaktiviteter og relationer. Samtidig har de elever med meget komplekse problemstillinger, der kræver en ekstraordinær indsats. Det kan være elever med misbrugsproblemer, der løbende skal have taget urinprøver. To skoler havde konkret i det aktuelle semester haft hhv. et selvmordsforsøg og to selvmordstruede elever. Et andet eksempel var en påstået voldtægt. En kvindelig elev anklagede en mandlig elev for at have voldtægtet hende. Det viste sig ikke at have hold i virkeligheden. Men det skabte stor uro på holdet og begge elever stoppede.

Hjemmehjælp og § 85

Tre af højskolerne⁴³ i den kvalitative undersøgelse har ofte elever, der i hjemkommunen har hjemmehjælp (efter § 83 i serviceloven) eller socialpædagogisk støtte (efter § 85 i serviceloven). Når man har ret til hjemmehjælp, har man også mulighed for at få hjemmehjælpen med, når man er på midlertidigt ophold i en anden kommune. (f.eks. i sommerhus, på ferie eller som her – på højskole). Borgeren modtager så hjælp efter ’feriekommunens’ serviceniveau.

For de to af højskolerne virker den ordning. Det betyder, at kommunens hjemmehjælp har deres gang på højskolen.

Den tredje skole løb ind i store problemer efter bistandslovens indførelse, hvor denne regel blev indført. Højskolen havde mange elever med hjemmehjælp, og deres hjemkommune var en lille kommune med ca. 20.000 indbyggere:

”Så pludselig så skulle [Navn] Kommune jo til at sætte et beredskab i gang der i 1980-1981. De ansatte 14, der holdt i biler herude hver morgen. Der gik ét år, fordi [Navn] Kommune havde jo regnet med, at det var nogle penge, de kunne hente hjem i de kommuner, eleverne kom fra. Men sådan var bistandsloven ikke indrettet.”

Forstander, skole 2

I 1983 fik højskolen derfor en specialordning med Socialministeriet, der gjorde, at højskolen får et fast beløb til syv årsværk hjemmehjælp på skolen. Det betyder, at højskolen har sin egen hjemmehjælpsafdeling.

⁴³ En anden højskole nævner, at de også har haft elever, der har hjemmehjælpsbehov.

Ifølge skolen er normeringen ikke ændret siden 1983, og siden 2001 er det faktiske beløb ikke indeksreguleret (Finansloven 2003). Samtidig er elevernes samlede behov for hjemmehjælp steget. Det betyder, at skolen kun får dækket ca. 60 pct. af deres udgifter til området fra Socialministeriet (Højskolens årsregnskab 2016, 23). En del af skolens SPS-midler går derfor til at dække underskuddet i hjemmehjælpsafdelingen.

Denne skole og to andre skoler nævner desuden, at de har problemer med at få kommunerne til at leve op til deres sektoransvarlighed, når det gælder elever, der modtager støtte efter servicelovens § 85, hvorfra de får hjælp til socialpædagogisk støtte i deres fritid. Det er simpelthen svært for skolerne at få hjemkommunerne til at betale for den socialpædagogiske støtte:

”Men så har vi jo nogle elever, der har ganske få timer efter servicelovens § 85. Den der om praktisk pædagogisk støtte på grund af fysisk og psykisk handicap. Og dem har vi nok en 20-25 stykker af. Og der er kommunerne jo mere og mere utilbøjelige til at betale.”

Forstander, skole 2

Det er et billede de andre skoler kan genkende. Det sker ofte, at elevernes hjemkommuner ikke ønsker at lade midlerne følge eleverne. Et eksempel er elever, der kommer fra et bosted:

”Altså, vi kan ikke trække de der seks eller otte timer ud og sige, at dem har vi i tre eller seks måneder. Det kan vi ikke – altså vi kan ikke komme igennem med det. Deres argument er, at ‘vi har ikke nogen besparelse i vores personaleforbrug, for vi skal ud og gøre rent hver dag, hver enten der er syv eller otte.’ Og det er et argument, som jeg ikke synes er rigtig over for os. For vi påtager os altså reelt nogle kommunale opgaver, synes jeg. Men der synes jeg jo, kommunerne har været svære at danse med.”

Forstander, skole 4

Skoler med meget støttekrævende elever kan således risikere at stå med et udækket behov, hvis kommunerne ikke lever op til deres forpligtelser, hvor ressourcerne indirekte eller direkte må hentes i SPS-midlerne.

Materiel/ Hjælpe midler

En skole har over længere tid investeret i skolens faciliteter og hjælpemidler/redskaber, der er altafgørende for at kunne tilbyde et aktivt højskoleliv til deres elevgruppe. Højskolen har for eksempel 34 loftlifte, fire elevatorer, elektriske døre og 16 handicapbusser. Med de mange specialfaciliteter følger der særlige vedligeholdelsesopgaver og udgifter. Disse udgifter ser skolen også som en del af deres specialindsats. Det har de gennem flere år skrevet i deres årsregnskaber (Højskolens årsrapport 2016, 10), ligesom skolen fortæller, at de har gjort en tidligere minister opmærksom på problemstillingen.

Opsamling lærertimer

I forhold til en eventuel fremtidig ændring af SPS-ordningen er det vigtigt at bemærke den bredspektrede indsats, som skolerne iværksætter for at støtte elever, hvor de har mest behov for det. Alle skoler, der i 2015 modtog støtte til lærertimer, bruger ekstra ressourcer i selve undervisningen, der er den tilskudsudløsende aktivitet. Derudover har skolerne således valgt at prioritere de støtteformer, der er mest hensigtsmæssige i deres respektive kontekst for og for deres specifikke elever.

I forhold til ordningens samlede økonomi er tilskud til lærertimer helt central. Der kan være en bekymring for, at der efter ændringerne af den nye ansættelsesbekendtgørelse fra 2016 sker en overkompensation til visse skoler.

Ønsker man i forbindelse med en mulig ændring af ordningen at justere taksten, er det vigtigt at være opmærksom på, at det kan betyde et nedsat støtteniveau for eleverne.

Praktisk medhjælp

Praktisk medhjælp er som lærertimer beregnet til elever med svære handicap, der har behov for hjælp i undervisningen eller i det pædagogisk tilrettelagte samvær. Men i modsætning til lærertimer kan der søges støtte uanset omfanget af behovet. Praktisk medhjælp kan også kombineres med tilskud fra stk. 1. I vejledningen beskrives praktisk medhjælp primært som aktuel ved fysiske funktionsnedsættelser.

”Elever, der kan søges praktisk medhjælp til, kan eksempelvis være elever, der sidder i kørestol, og som i forbindelse med undervisningen eller det pædagogisk tilrettelagte samvær har behov for hjælp til at få bøger op af tasken, at komme på toilettet m.v.”

Vejledningen 2014

Taksten for praktisk medhjælp er meget lavere end taksten for lærertimer. I 2017 var den på 141 kr. i timen. En central forskel på denne form for tilskud og lærertimer er, at de ansatte i denne kategori ikke behøver at være ansat som højskolelærere efter ansættelsesbekendtgørelsen.

Denne del af ordningen bliver ikke brugt af mange højskoler. I 2015 modtog tre højskoler tilskud til praktisk medhjælp. Sammenlagt blev der det år tildelt 5.093.832 kr. til støtte fra denne kategori, hvilket svarer til 12,4 pct. af det samlede SPS-beløb.

Den ene skole modtog under 30.000 kr. til praktisk medhjælp, mens de to andre bruger ordningen i højere grad. På den skole, der fik næstmest i støtte fortæller de:

Forstander, skole 5: ”Nej altså praktisk hjælp, det er jo i undervisningen, altså det er jo praktisk hjælp til at kunne deltage i undervisningen, og det kan jo enten være, fordi man har fysiske handicap, der gør, at man har brug for hjælp til fysisk at kunne være med, men det kan jo også være pga. et psykisk handicap, at man går i stå og ikke kan finde ud af at tage tingene det rigtige sted hen og finde rundt.”

Forretningsfører, skole 5: "Eller at man ikke kan finde det rigtige sted hen."
SPS-lærer, skole 5: "Eller at man har så meget uro, så man hele tiden rejser sig op, går rundt og skal guides tilbage, og 'du var ved, og nu skal du', så der er mange, virkelig mange, og så har vi jo dem, som sætter sig, og så får de væltet det hele, og så skal vi lige have det stillet op igen, og så stiller vi det lige over på den anden side, for nu skal vi lige have det tilrettelagt, så du ikke kommer til at vælte det hele igen, altså så på den måde er der meget stor forskel, men praktisk hjælp, det har de alle sammen brug for, også sådan en ting som klip. Jeg skal nogle gange holde papiret, mens man øver sig i at klippe med den anden hånd, fordi man ikke kan koordinere de to ting."

På skolen varetages timerne fra praktisk medhjælp ofte af nogle af de ansatte med andre funktioner i huset. Således hjælper kontorpersonalet, pedellerne, rengøringen og køkkenpersonalet med jævne mellemrum med at løse de opgaver. Det giver den fordel, at det er kendte ansatte, der træder til, når eleverne har brug for hjælp, og det giver en fleksibilitet, så hjælperne ikke skal have 'ventetid'

Den skole, der bruger praktisk hjælp mest, bruger den til at have et korps af hjælpelærere, der dels står for den praktiske hjælp til de elever, hvis hjælpere har fri i undervisningstiden, fordi de selv deltager i undervisning. Den praktiske hjælp kan være alt fra fysisk hjælp til at bevæge sig sikkert rundt i idrætsfagene, hjælp til at flytte brikkerne i skak og til at tage billeder i forbindelse med et danskprojekt til de mere pædagogisk prægede aktiviteter, som motivering⁴⁴ til deltagelse, fastholdelse af fokus i de grundlæggende fag og andre mere læringsprægede aktiviteter.

Dette korps af hjælpelærere sikrer desuden, at der på skolen er en fleksibilitet, der er brug for i en sammenhæng med så mange elever, hvor små ændringer i hverdagen kan kræve relativt store ressourcer. For eksempel betyder elevernes sygdom ofte brug af ekstra timer. Et eksempel fra skolebesøget var i forbindelse med en svømmeundervisning, hvor to elever ikke kunne deltage i vandet. Det betød, at de blev nødt til at tilkalde en ekstra ressource, fordi den ene af de to elever havde behov for konstant opsyn på grund af epilepsi. Hvis elever er sengeliggende, kan det ligeledes betyde allokering af en hel praktisk hjælp, der ellers i en time måske kunne støtte mere end én.

I forbindelse med en eventuel ændring af SPS-ordningen er det værd at tage i betragtning, at denne støttemulighed for mange skoler forstås som direkte knyttet til elever med fysiske handicap. Det kan overvejes, om der er flere skoler og elever, der kunne have gavn af denne form for støtte, hvis den bredere tolkningsmulighed gøres tydeligere.

⁴⁴ Et eksempel fra skolebesøget var en elev, der efter en hjerneskade evnede meget lidt egenmotivation. Den første time af kajakundervisning gik således for hendes hjælpelærer med at få hende til at møde frem. Derefter i tøjlet og i kajakken.

Hjælpe midler

Ser man på modtagerhøjskolerne i den kvalitative del af undersøgelsen, har flere af skolerne målgrupper og elever, som kunne forventes at have brug for hjælpemidler. For eksempel har fem af de ti højskoler målgrupper, hvor eleverne ofte har læsevanskeligheder og flere er ordblinde, hvorfor de kunne have brug for en IT-rygsæk eller lignende. Blot tre af disse fem skoler har søgt hjælpemidler i løbet af de sidste ti år. Den ene af skolerne har søgt ét år, en anden skole to år og den sidste skole har søgt fire af de ti foregående år.

Der kan være flere grunde til, at skolerne ikke oftere søger hjælpemidler. En skole giver udtryk for, at deres undervisning i stor udstrækning er lagt an på, at man kan deltage på lige fod trods eventuel ordblindhed. En anden skole fortæller, at kurserne er for korte til, at de får søgt til IT-rygsække. Desuden har eleverne nogle gange hjælpemidler med fra andre uddannelser.

Det er dog værd at bemærke, at den skole, hvorfra man kunne forvente allerfleste elever med behov for IT-rygsække, ikke har søgt hjælpemidler i hele perioden. Det skyldes, at arbejdet med IT-redskaber er så integreret en del af deres specialpædagogiske indsats, at de i stedet har forhandlet aftaler hjem, så de kan give eleverne de IT-programmer, de har lært at bruge, med når de forlader skolen. Her har skolen altså prioriteret en anden strategi for at optimere elevernes højskoleforløb. Det er netop noget af det, de bruger specialundervisningsmidlerne til.

Lidt det samme billede kan man se i forhold til den skole, som kunne forventes at have flest elever, der har brug for ergonomiske hjælpemidler og hjælpemidler til fysiske funktionsnedsættelser. Selvom det er den skole, der har modtaget støtte til hjælpemidler flest gange i løbet af de ti år (otte år), gives de større beløb primært til tolkning. Skolen understreger, at det ofte bliver for besværligt for dem at søge støtten fra gang til gang på eleverne. Problemet med hjælpemidlerne er for dem, at de skal søges på personnummer og derfor ikke (længere) kan bruges til flere elever. Efter brug skal hjælpemidlerne returneres til staten i stedet for at følge eleven eller blive på skolen⁴⁵.

Skolen arbejder helt bevidst med en anden strategi:

”Ja, hjælpemidler? Vi søger jo ikke så mange mere. (...) Man kan sige i virkeligheden, så har vi jo lavet den modsatte ordning, ikke. Vi har hjælpemidlerne her, som betyder, at vi faktisk ikke søger så meget mere. Fordi så bruger den næste det jo bare. (...) Men i virkeligheden så var det måske smartere, det fulgte eleven, det ved jeg ikke.”

Viceforstander, skole 2

Det generelle indtryk fra den kvalitative del af undersøgelsen er, at flere af højskolerne ser det som et besværligt område. De syntes, at det er svært at få de hjælpemidler, der er brug for. Det er imidlertid svært at sammenholde med statistikken på området, der viser, at der

⁴⁵ Skolen har dog oplevet, at der ikke var et fysisk sted, hvor de kunne returnere hjælpemidlerne til. Skolen blev således bedt om at opbevare brugte hjælpemidler på ubestemt tid.

blot har været fire afslag på ansøgninger om hjælpemidler inden for de seneste ti år. I samme periode har der været i alt 102 godkendte ansøgninger på hjælpemidler, svarende til et gennemsnit på ti på årlig basis.

I forbindelse med en eventuel ændring af SPS-ordningen er det værd at bemærke, at der søges relativt få hjælpemidler. Ud fra undersøgelsen er det svært at drage endelige konklusioner i forhold til højskolernes generelle brug og ikke-brug af hjælpemidler. I forhold til skoler med de mest støttekrævende elever er der dog en klar tendens til, at deres elevers behov for hjælpemidler spreder sig over flere sektorer eller bliver vurderet som en del af skolens pligt til at skabe tilgængelighed, hvorfor det vil være mindre sandsynligt, at de vil få tildelt støtte til hjælpemidler. Som det tidligere er beskrevet, kan det imidlertid være ressourcekrævende for skolerne at sørge for støtten gennem andre sektorer. Der kan således være et udækket støttebehov på nogle skoler.

Indsatser ud over SPS

Ud over de indsatser, skolerne beskriver som en del af deres SPS-indsats, støtter de deltagende skoler deres elever på flere forskellige måder. Da det ikke har været undersøgelsens fokuspunkt, er eksemplerne langt fra udtømmende. De understreger blot den holistiske tilgang højskolerne har til deres elever.

På en skole, hvor mange er udfordret af ordblindhed og svære læsevanskeligheder, har skolen etableret et tæt samarbejde med en lokal køreskole. Det giver eleverne en enestående mulighed for at klare teorien og få taget et kørekort, mens de er på højskolen.

På andre skoler er der et tæt forældresamarbejde. Både for at støtte forældrene i deres omsorg for eleven, men det kan også være for at støtte eleven i at opnå større selvstændighed fra familien.

En anden skole, der ellers ikke har særligt fokus på de boglige fag, sørger for, at der er et tilbud til deres ordblinde elever.

"En af de ting, vi gør – og det gør vi meget subtilt (...) Vi siger bare i introen, at hvis der er nogen, der gerne vil kortlægges for ordblindhed, så har vi den mulighed, og så kan man få noget eftermiddagsundervisning og nogle hjælpemidler. Vi har simpelthen lavet en aftale med VUC. VUC kommer og laver gratis tilbud, og de ved altid, der er et hold, og det er altid [Navn], der kommer – hun underviser, det er altid hende. Og hun falder bare ind. Hun spiser her og hører til her og så videre Men i virkeligheden er hun jo finansieret af VUC."

Forstander, skole 8

I forbindelse med en eventuel ændring af SPS-ordningen er disse eksempler blot medtaget for at vise, at elevernes behov for støtte til at udvikle deres handlekompetencer varierer og udvikler sig, og at modtagerhøjskolerne støtter op om elevernes livsduelighed på mange niveauer. Det vil igen være et kendetegn for skoleformen som helhed, der er agil i forhold til elevernes behov grundet den tætte relation elever og lærere imellem.

Kapitel 8: Elevernes udbytte af højskoleopholdet

At sikre lige adgang til et højskoleophold for alle uanset særlige behov og funktionsnedsættelser er SPS-ordningens omdrejningspunkt. Elevernes behov og oplevelse af udbytte er derfor vigtig at tage i betragtning i forbindelse med en fremtidig ændring af ordningen. Kommissoriet for undersøgelsen understreger således:

”Analysens kortlægning skal som minimum indeholde følgende:

- Vurdering af om der generelt er overensstemmelse mellem elevernes behov for støtte til undervisningen og/eller anden støtte, de foranstaltninger skolerne iværksætter for tilskuddet og tilskuddets størrelse.”

Det har i løbet af undersøgelsen ikke været muligt at få så stort et kendskab til elevgruppen, som det i udgangspunktet var beskrevet i projektbeskrivelsen, hvor formelle elevinterviews før, under og efter højskoleopholdet sammen med et samlet indblik i ansøgningerne fra 2016 og feltbesøgene skulle belyse elevernes profiler og erfaringer.

Som tidligere nævnt har Vifo haft begrænset adgang til ansøgningerne. Interviewene før højskoleopholdet, der skulle kortlægge elevernes egne forventninger, var ikke aktuelle, da stort set alle skolerne først ved, hvem der er SPS-elever, når de er startet. Desuden gennemføres der ikke interviews af eleverne efter højskoleopholdet, da tre af de fem elevinformanter forventes at fortsætte på skolerne næste semester, en var allerede tidligere elev på interviewtidspunktet, og den sidste stoppede blot en uge efter interviewet – dog for at arbejde på skolen (se mere om metoden i bilag 1).

Dette kapitel er derfor baseret på skolernes egen vurdering af elevernes behov og udbytte, de uformelle interviews med elever under feltbesøgene samt fem formelle interviews.

Elevernes støttebehov er allerede opridset i kapitel 4, hvor skolernes målgrupper beskrives. Ligeledes har gennemgangen af skolernes indsatser belyst den type behov, skolerne møder. Dette kapitel sætter som supplement fokus på elevernes udbytte af at gå på højskole.

Når man kigger på udbyttet af SPS-støtten, er det en vigtig pointe, at der i SPS-ordningen ikke er andre forventninger til støttens effekt, end at eleven bliver i stand til at gennemføre et meningsfyldt højskoleophold på lige fod med skolens øvrige elever. Som vejledningen er i dag, understreges det i forhold til lærertimer, at støtten ikke kan gives på baggrund af et særligt fagligt niveau.

Et højskoleophold på lige fod med andre

Ud fra de gennemførte elevinterviews og samtaler med elever i forbindelse med skolebesøg, er der ingen tvivl om, at de elever, vi har snakket med, er meget tilfredse med deres højskoler. Fra de fem personlige interviews er vurderingen meget positiv.

En elev på skole 1 fortalte, at hun var virkelig tilfreds med både højskolen og den mentorlignende ordning, der er et centralt element i skolens SPS-indsats. Hun vidste ikke, det var

en mulighed, før hun kom til skolen, men det var fantastisk for hende. Hun syntes klart, der burde være lignende muligheder flere steder, hvor unge er samlet, fordi det er meget givende for fællesskabet.

"Jeg ved, at det [højskoleopholdet] ikke ville have været så godt uden [mentorordningen]. Man har ting, man ikke vil have med i alle venskaber."

Elev, skole 1

For en elev, der har haft en svær og kompliceret opvækst, blev højskolen et sted, hvor hun fik det bedre og lærte at kontrollere sin angst, så hun kunne indgå i det almindelige sociale fællesskab:

Tidligere elev, skole 6: "Men det andet semester jeg gik her, der blev det faktisk meget bedre, så jeg endte med at kunne sidde herinde og spise og alle sådan nogle andre ting."

Interviewer: "Hvordan skete det?"

Tidligere elev, skole 6: "Jamen, jeg tror et eller andet sted, det var efter at have været oppe og se min mor, at jeg sådan havde på en eller anden måde. Og så det der med at jeg var her, og der var alle de der lærere. Det var et trygt sted at være, og jeg kendte rammerne, og jeg vidste, hvem jeg kunne snakke med, hvis der var noget galt. Og jeg havde en rigtig, rigtig god mentor, mens jeg gik her."

En anden elev, der ifølge forstanderen tidligere i livet måske var fejldiagnosticeret som retarderet, får nu den hjælp, hun har brug for til at kontrollere sit tankemylder, så hun kan gennemføre højskoleopholdet uden at blive slået ud af kurs:

Interviewer: "Vi kunne forstå, at der også er en på skolen, der er coach. Er det en, du også har kontakt med?"

Elev, skole 4: "Ja, det er jo hende, jeg bruger. (...) Også sidste gang jeg var her. Det er sådan hende, der lige sætter styr på mine tanker. Det er, når jeg lige sådan kan mærke nu, 'nu er det altså nu'."

De to sidste elever udtrykker også stor tilfredshed med den hjælp, de får på højskolen til at blive mere selvstændige og have øget indflydelse på deres egne liv. Den ene fortæller (eleven taler gennem øjenstyret computer):

Interviewer: "Hvorfor er du kommet her på højskolen?"

Elev 2, skole 2: "For at lære mere at klare mig selv i fremtiden. Får hjælp fra højskolen i den forbindelse og er godt tilfreds med det."

Og senere:

Interviewer: "Får du noget andet her end på [rehabiliteringssted]?"

Elev 2, skole 2: "Jeg må selv bestemme, hvem der skal hjælpe mig. Ansætter selv assistenterne."

Interviewer: "Hvad betyder det for dig at være på en skole, hvor der også er mange ikke-handicappede?"

Elev 2, skole 2: "Meget bedre, fordi jeg føler mig som et menneske"

Eleven får således større personlig frihed og føler, at hun er ligestillet med de andre elever og ikke defineret af sit handicap.

Den sidste elev på samme skole understreger, at netop pointen med at føle sig på lige fod med andre elever er noget af det, der gør højskoleopholdet godt for hende. Eleven er kørestolsbruger og har boet på institution, siden hun var 14. Nu er hun 33. For hende har det været en skelsættende oplevelse at komme på højskole. Hendes sagsbehandler havde ellers været i tvivl om, hvorvidt højskolelivet ville være noget for hende:

Interviewer: "Er det så det?"

Elev 1, skole 2: "Ja. Det er simpelthen det bedste, jeg har gjort."

(...)

"Jeg startede i foråret '16. Jeg har været her i snart to år. Fire semestre. Og det er bare det bedste, jeg har gjort, fordi her, der er man lige, der ser man ikke på, om man er kørestolsbruger, om man har en skæv arm, om man - der er man bare med. Og det kan godt være, at tingene skal justeres, efter når man kan, men man er med på lige fod."

Eleven er godt tilfreds med, at hun når sine personlige mål, og at der er den støtte til rådighed, som eleverne har brug for. Samtidig er der ikke for meget støtte. Direkte adspurgt om hun er tilfreds med den støtte, hun får, svarer hun:

"Meget. Meget, altså. (...) Det er hele skolens fundament. Det er, at man kan få den hjælp, man har brug for."

Elev 1, skole 2

Højskoleopholdet som skelsættende

Den umiddelbare tilfredshed med højskolen og den støtte, de får, går igen blandt de elever, der deltog i uformelle interviews. Den overordnede konklusion må derfor være, at elever i stor udstrækning føler, at de har et godt og meningsfyldt højskoleophold, hvor de støttes til at indgå i skolens hverdag på lige fod med de andre elever. Hvorfor støtten må siges at opfylde sit umiddelbare mål.

Når det er sagt, har højskolerne meget større forventninger til, hvad der skal ske for en elev, der er på højskole. En lærer viser et glimt af det i svaret om, hvorvidt de kan hjælpe alle deres elever. Der er enkelte, hun ikke føler, de får flyttet:

”Altså, det har været fedt for dem at komme på højskole, og det har været godt for dem at have nogle SPS-timer, men vi har ikke på den måde rykket med dem, fordi at det har været så stort et sort hul, de har været i, at det har simpelthen været for svært at komme op af. Men fordi de har haft SPS-timerne, har de kunnet holde ud til at få en god oplevelse på en højskole.”

Højskolelærer, skole 7

Her lever højskolen (og støtten) egentligt op til formålet med SPS-støtten, men det er tydeligt, at læreren er vant til, at forandringerne er større.

Selvom otte ud af de ti skoler understreger, at SPS-midlerne er med til overhovedet at gøre det muligt for deres elever at være på skolen, er ambitionerne for eleverne høje, og der er mange positive 'bivirkninger' ved SPS-støtten.

En vigtig faktor er for eksempel, at de ekstra ressourcer, som højskolerne kan bruge på eleverne, gør, at de både opdager og støtter andre elever med vanskeligheder. Ligesom flere skoler har en opfattelse af, at støtten mindsker frafald. Tabel 9 opsummerer højskolernes eksempler på elevernes udbytte set sammen med deres målgruppebeskrivelse. Tabellen er ikke udtømmende, men fremhæver eksempler fra interviewene.

Tabel 9: Højskolernes eksempler på elevernes udbytte

Skoletype	Samlet målgruppe	Eksempler på funktionsnedsættelser skolerne søger SPS-støtte til	Udbytte (skolens eksempler)
Ingen særlige tilbud	Unge Selvbetalere	Angst, depression, psykiske sygdomme	Gennemføre et forløb Fungere i et fællesskab Ud af depression Kontrollere panikangst Ryddet op i den psykiske bagage
Projekter eller linjer	Unge Meget blandet elevgruppe Kommunebetalte på linjer + selvbetalere	ADHD, ordblindhed, psykisk sårbarhed.	Videre i uddannelse Udredt Mere selvhjulpne Bedre fagligt fungerende Mere selvtillid
	Alle aldre Meget blandet elevskare Internationale elever Blanding af selvbetalere og kommunebetalte	Udviklingshæmmede, borderline, angst, depression, uudredte psykiske lidelser, Tourette, Aspergers, unge uden uddannelse m.m.	Retten til at være sig selv Erfaring med mange forskellige typer mennesker Meningsfuldt ophold Vægttab Opleve at give noget til et fællesskab

	<p>Primært unge Socialt udsatte (10 pct. med studentereksamen) Mange får opholdet betalt STU-elever</p>	<p>Angst, uro, Aspergers, hypersensitivitet, depression, ikke udredte psykiske handicap, andre psykiatriske diagnoser, selvdiagnosticerede unge.</p>	<p>De flytter sig gevaldigt (fagligt og personligt) De kommer stort set alle videre i uddannelse Nyt selvværd Afvænnning fra hash og stoffer Større forståelse af dem selv</p>
Skoler med særlige målgrupper	<p>Alle aldre Ofte førtidspensionister Selvbetalere</p>	<p>Udviklingshæmmede/oligofreni, Cerebral parese, Downs syndrom, tal og ordblinde, psykisk belastede, kognitivt udfordrede.</p>	<p>Forandring Normalitet Fri for pædagoger Ansvar for fællesskab Afprøve at bo sammen Nye kompetencer Selvstændighed (mindre afhængighed af professionelle)</p> <p>De vokser, når der er brug for dem</p>
	<p>Alle aldre Socialt forskellige Ca. 80 pct. er selvbetalere resten får det betalt af deres kommune</p>	<p>Elever med socialfobi, angst, depression, skizofreni, andre psykiatriske diagnoser. Voldsom overvægt.</p>	<p>Evnen til at deltage Er kommet op fra sofaen Kontrollere deres sociale angst Tilknytning til arbejdsmarkedet Vægttab Afklaring i livet</p>
	<p>Alle aldersgrupper Socialt meget forskellige Stort set alle selvbetalere</p>	<p>Stress, depression, svær overvægt, tung social angst, let udviklingshæmmede, hjerneskadede, elever i autismespektret, skizofrene, bipolare, elever med personlighedsændringer og posttraumatisk belastningsreaktion og følgende voldsomme indlæringsudfordringer.</p>	<p>Udredt for ordblindhed Videre i uddannelse Tilnærmelse til normale liv – for de ptsd-ramte Større selvindsigt Større selvglyde En vej frem i livet Vægttab</p>
	<p>Primært unge Forskellige baggrunde Tosprogede Kommunebetalte</p>	<p>Ordblindhed, 'skoleramte', ADHD, OCD, tilknytningsforstyrrelser m.m.</p>	<p>Bedre rustet til deres erhvervsuddannelser Faglige fremskridt på, hvad der svarer til flere års spring i grundlæggende fag Socialt anerkendt opførsel Evne til at navigere i forskellige sociale sammenhæng Klar til folkeskolens afgangsprøver Lære at tage ansvar for sig selv Være livsduelige</p>
	<p>Kun unge Forskellige baggrunde Kommunebetalte (få selvbetalere)</p>	<p>Psykisk sårbare, socialt utilpassede m.v.</p>	<p>Selvværd Evnen til at fungere i forskellige sammenhæng Erfaring med at gennemføre forløb</p>

Særlige faciliteter og linjer	Primært unge (og midaldrende) Meget blandet elevskare Selvbetalere og Kommunebetalte ⁴⁶ STU-elever	Tetraplegi, paraplegi, oligofreni, udviklingshæmmede, Downs syndrom, cerebral parese, elever med et fast hjælpbehov (efter servicelovens § 96, stk. 1) på op til 24 timer, lungeinsufficiens, elever med støtte efter servicelovens § 85 (tildelt pædagogisk støtte) m.m.	I stand til at indgå i et ungemiljø i modsætning til en lukket institution for kriminelle Oplever nye sider af dem selv – kompetencer og ansvar Frihed Lighed Ny faglighed Leve uden aggressivitet Støtte til frigørelse Sige ja eller nej – (løfte et øjenbryn) Blive bedre til at bruge kommunikationsredskaber (f.eks. øjenstyre en Ipad/computer)
-------------------------------	--	---	---

Som det er tydeligt af tabellen, rækker elevernes udbytte af SPS-støtten langt udover selve skoleopholdet. Tager man skoleformen i betragtning, er det ikke overraskende, at højskolerne har et bredere perspektiv end den umiddelbare undervisning nu og her. Et højskoleophold er netop for alle, der har lyst til at arbejde med sig selv i relation til omverdenen. Ligesom højskolerne i længere tid har haft fokus på at være afklarende i forhold til, hvad man skal og vil karrieremæssigt. For mange er højskolen en livsomvæltende oplevelse.

Selvom SPS-eleverne har et andet udgangspunkt end de almene elever, er der også store omvæltninger for dem. Udbyttet varierer fra elev til elev, og nedenfor gives nogle eksempler på, hvad SPS-elever også får ud af et højskoleophold.

Større robusthed

For de unge, der er psykisk sårbare og har psykiske diagnoser, kan højskoleformen med døgnsamvær være en stor udfordring. Når skolerne med SPS kan støtte, bliver det ifølge skolerne vendt til en erfaring, hvor de unge samtidig får ryddet op i deres psykiske bagage og kommer ud af depressioner, angstperioder eller lignende. Det gør dem mere livsduelige. Det betyder ikke, at eleverne ikke fremover vil have problemer. Men som med den tidligere elev, der lærte at leve med sin angst på højskolen, kan det give eleverne større kendskab til sig selv og de symptomer, de skal reagere på, og give dem nogle redskaber de ved, de kan bruge, når de er udfordret.

Flere skoler peger på, at blot det at være et sted, hvor man bliver accepteret som den, man er, giver eleverne større selvværd og robusthed.

Uddannelse og job

Elevernes større livsduelighed kan både have udgangspunkt i større personlige kompetencer, men det kan også være rent praktisk i forhold til at komme (videre) i uddannelse/job.

⁴⁶ Skolen har desuden en ordning, hvor de personlige assistenter, der arbejder for elever med en BPA-ordning, samtidig går på højskole. De får dermed løn, som kan bidrage til at betale deres højskoleophold.

Et kendetegn for de skoler i undersøgelsen, der har uddannelseslinjer eller samarbejder med beskæftigelseskontorer, er, at de i stor udstrækning får eleverne i uddannelse, i lære eller i andet forløb, hvor de kan blive en del af det formelle system igen. En af disse skoler har kun haft én af deres SPS-elever, som de måtte bortvise, fordi vedkommende røg hash. Ellers har alle elever gennemført og er kommet videre i uddannelse:

Forretningsfører, skole 3: "Det er jo også et af vores succeskriterier, det er jo, at de elever, som får den støtte, de kommer rent faktisk videre i en anden ungdomsuddannelse."

SPS-lærer, skole 3: "Vi har ikke nogen, der forlader os her, der ikke kommer ud i en uddannelse."

I det hele taget må det generelt siges, at de højskoler, der har været med i den kvalitative del af undersøgelsen, har stort fokus på livet efter højskolen. I højskolebevægelsen har der ellers været noget debat om, hvorvidt skolen primært skal være et fristed og en 'boble', eller om det skal være en brobygning med fokus på overførbare til livet efter skolen. Det er klart, at skoleformen altid vil skabe et særligt miljø, men alle skoler her har stort fokus på den almene livsduelighed⁴⁷.

Tilhørssted

Interviewene med eleverne understreger, at et højskoleophold kan skabe større robusthed og handlekompetence. Meget tyder på, at højskolen også i en længere periode bliver et referencepunkt og tilhørssted i liv, der kan forekomme noget rodløse.

For den tidligere elev, der er citeret ovenfor, som lærte at kontrollere/leve med angst i løbet af højskoleopholdet, fik opholdet stor betydning, og højskolen er i høj grad stadig hendes hjem og base selv nu, hvor hun er i gang i uddannelsessystemet:

"Så jeg var her også i sommerferien, hvor jeg boede i et telt nede i baghaven. Det var ikke lige det sjoveste, men altså, det var sådan, det var."

(...)

"Og så var der en ude i køkkenet, en af dem der arbejdede der på det tidspunkt, hun hjalp mig med at finde en lejlighed ude i byen, som jeg bor i nu, hvilket jeg også er rigtig glad for. Og så startede jeg ellers med at tage i skole og sådan nogle ting. Og jeg kunne altid komme herover, hvis jeg havde brug for at få noget mad, altså, fordi jeg ikke lige havde pengene i orden eller sådan, altså, havde mad i min lejlighed, så kunne jeg komme herover og spise. Og hvis der var noget, jeg havde brug for, at være social sammen med

⁴⁷ Dette er i overensstemmelse med højskolernes egen undersøgelse af elevernes generelle udbytte. Den viser, at højskoleelever har større sandsynlighed for at vende tilbage til en afbrudt ungdomsuddannelse, og at et højskoleophold i den henseende i særlig grad gavner unge, der kommer fra ikke-uddannelsesvante hjem (Lange Analyser 2013).

andre, så kunne jeg også komme herover. Så højskolen har jeg stadig holdt fast i, selvom jeg har boet nede i byen. Men altså, det her er jo også blevet et andet hjem for mig, fordi det er ligesom her, hvor jeg endte med at være, efter jeg blev sådan halvt smidt ud hjemmefra.”

Tidligere elev, skole 6

Det er ikke usædvanligt, at disse højskoler gør meget for deres tidligere elever. Skolerne er meget åbne for tidligere elever. Flere højskoler har sommerkurser, der er rettet mod dem og mange steder, er de tidligere elever altid velkomne. Ligeledes er det ikke ualmindeligt, at eleverne vender tilbage som elever i længere perioder.

Trådene mellem eleverne og skolerne kommer ikke kun fra eleverne, men også fra skolerne:

”Ja, og så holder vi jo fast i dem. Vi holder fast i dem, eller jeg holder fast i dem så lang tid, de tillader mig at holde fast, vil jeg så sige. Der er også nogen der siger 'Ej nu må du... Nu har jeg ikke brug for dig mere, nu klipper jeg lige navlestrengen'.”

SPS-ansvarlig, skole 3

Men selv om de ’klipper navlestrengen’ vender mange tilbage:

”Jamen, jeg kan se, for nu skal vi have gammel elevfest og sådan noget nu her. Og der kommer jo rigtig mange af dem på besøg. Så helt slipper de os jo ikke.”

SPS-ansvarlig, skole 3

Frihed og udvidelse af mulighedsfelt

For de elever, der har levet hele livet med for eksempel et fysisk handicap, har højskolen et helt andet frigørende aspekt. Både skolerne og eleverne understreger, at for dem kan et højskoleophold øge deres selvstændighed og deres evne til at leve en mere selvbestemmende tilværelse. Det kan både være i forhold til forældre og pædagoger. En elev fortalte i forbindelse med et skolebesøg, at hun selv havde valgt at tage på højskole, fordi hun ikke kunne sammen med sin far. Nu ville hun blive på højskolen, til kommunen havde fundet et bofællesskab med døgnovervågning, fordi hun ikke længere kunne bo derhjemme.

For eleven på 33 år (Elev 1, skole 2) har det at flytte væk fra bostedet også betydet en helt ny frihed i, at hun selv ansætter, hvem der assisterer hende. Hendes højskole har skabt en særlig mulighed for, at hun kan have en BPA-ordning, som hun ikke har i sin hjemkommune. Det gør hende bedre i stand til i fremtiden at kunne arbejde for at få en sådan ordning og at bevise, at det er en opgave, hun kan håndtere.

Udover at det giver eleven en større grad af selvbestemmelse og evne til at håndtere en hverdag på egen hånd i fremtiden, har opholdet flyttet nogle psykologiske barrierer. Der har været en hel anden oplevelse af muligheder, end hun har haft på sit tidligere bosted:

Interviewer: "Jeg tænker jo bare sådan noget som i dag, hvor I så skulle lave crossfit udenfor. Og så hoppe i vandet til sidst. Havde du prøvet sådan noget, før du kom på højskole?"

Elev 1, skole 2: "Nej. Det havde jeg ikke. Og jeg har ikke i min vildeste fantasi troet, at jeg - jeg har ikke fantasi nok til at tro, at det kunne lade sig gøre."

Interviewer: "Nej, det havde jeg næsten heller ikke. Det er da fantastisk."

Elev 1, skole 2: "Så det der med at, altså, tingene bare kan lade sig gøre. Uden at vi tænker '[Navn] har dårlig ryg' eller uden, at vi tænker 'det kan ikke lade sig gøre'. Så lærer man altså lige pludselig, at det kan lade sig gøre. Og jeg kan stadig godt nogle gange tænke på, om tingene nu kan lade sig gøre. Og jeg kan også komme til at være bange for, at jeg kan være til besvær. Men så skal jeg bare have nogen til at skubbe til mig og så sige, 'du er her, og vi klarer det.' Altså. Og så bliver jeg pisseglad bagefter. Men det er sådan den der med at se ud over sit handicap. Ligegyldigt om det er lidt svært, men det kommer jo an på, hvor det er, man kommer fra, ikke."

Højskoleopholdet har givet hende et helt nyt syn på, hvad der kan lade sig gøre og mod på selv at opsøge udfordringer og oplevelser:

"Ja. Og havde jeg ikke kommet på højskole, så havde jeg ikke prøvet de ting, jeg har prøvet. I sommers f.eks., der tog jeg - det har faktisk ikke noget med højskolen at gøre, men det kan jeg sige fordi at jeg, jeg har været her, jeg tog på roadtrip (...) med to hjælpere (...) til Østrig. Og så skulle vi til Italien og Budapest. Det havde jeg aldrig nogensinde gjort, hvis jeg ikke havde været her og set, at det kunne lade sig gøre."

Elev 1, skole 2

De muligheder og frihedsgrader, som skolerne åbner for eleverne, varierer naturligt nok efter elevernes forudsætninger som i den samlede undersøgelse repræsenterer et utroligt stort spænd. Fra elever, der gennem støtte kan blive i stand til at få en kunstnerisk karriere i den ene ende af spektret, til en elev, som arbejder med selv at kunne sige til og fra uden teknologiske redskaber. Så eleven rent fysisk kan sige ja eller nej i situationer ved hjælp af øjnene. I begge tilfælde udvider højskolerne elevernes mulighedsfelter.

Ansvar for fællesskabet og sig selv

En vigtig faktor for mange af SPS-eleverne er det ansvar de på højskolerne får for andre, for fællesskabet og for sig selv.

På en af skolerne er der stort fokus på at gøre eleverne i stand til at tage ansvar for almindelige praktiske opgaver, som man skal kunne håndtere for at klare sig selv i hverdagen. De træner, hvordan man går til samtaler. De arbejder med elevernes kropssprog og holdning. Ofte er deres morgensamling en kombination af et oplæg om kunst eller litteratur efterfulgt er et mere praktisk: 'How to'-oplæg. Ved feltbesøget var der således først en genfortælling af Romeo og Julie. Derefter tog en anden lærer over og gav tips og tricks til at søge bolig. Den sidste gennemgang sluttede med en opfordring til at få det på plads, før kurset sluttede.

Derudover er der mange elever, der får et stort udbytte af at indgå i fællesskabet. At opleve at de er vigtige for nogen. På en skole, hvor mange af deres elever har været (og vil være) afhængige af en eller anden form for professionel hjælp, er det en særlig pointe for dem at arbejde med at løse problemer og opgaver i fællesskabet uden at bruge en lærers hjælp. En lærer fortæller, at ansvaret betyder meget for eleverne:

”Vi kan mærke, hvor meget de vokser, når de erfarer, at der faktisk er brug for dem. Det gælder f.eks. deres opgaver på et køkkenhold, men det gælder især i undervisningen, hvor de mærker, vi har forventninger til dem, og at deres aktive deltagelse har værdi.”

Højskolelærer 1, skole 5

Og senere understreger han elevernes medansvar for at skabe højskolen:

”Jeg kan stadigvæk få kuldegysninger nogle gange, når jeg oplever de der stjernestunder, hvor de hjælper hinanden. Det kan være, hvordan de hjælper hinanden med at skifte sengetøjet på rengøringsdagen, men det er også fantastisk at se, hvordan de viser omsorg for hinanden. Jeg kan huske nogle gange efter en aftenvag, så har jeg stået herude på gårdspladsen og tænkt ’ah, her er 40-45 elever – nogen hygger sig på værelset, men mange sidder i cafeen, spisesalen eller i fjernsynsstuen og hygger sig og passer på hinanden. Godt nok bor der en lærer her, og en anden har nattevagt, men ellers så er det dem, der skaber denne dejlige højskole.”

Højskolelærer 1, skole 5

For en af de interviewede elever er det vigtigt ved at indgå i et miljø med mange forskellige elever også, at hun giver noget igen til fællesskabet:

Interviewer: ”Så plejer jeg altid at slutte med at spørge: ’Har jeg glemt at fortælle – eller spørge om noget, der er vigtigt, som du synes er vigtigt ved at gå på højskole?’”

Elev 1, skole 2: ”Hmm (...) Nej bare, at det giver livsglæde. Både til handicappede og ikke-handicappede. Og det giver, altså jeg synes, det er mindst lige så vigtigt for os, som handicappede, at give noget til dem, som ikke er handicappede.”

Interviewer: ”Så der er også noget, der går dén vej?”

Elev 1, skole 2: ”Ja. Det kan godt være, at de giver en masse til os. Men vi giver mindst lige så meget til dem.”

(...)

”Ja. Og det er mindst lige så vigtigt at give noget, så folk lærer noget af os. Det giver også mig noget i hvert fald, at kunne give noget videre til andre.”

Indgå i et ungdomsmiljø

For nogle elever bliver højskoleopholdet en unik mulighed for at være i et aldersvarende miljø i forhold til de anbringelsesmuligheder, de har i hjemkommunen. Der er mange kommuner, der reelt ikke har et tilbud til unge med handicap, og selvom lærerne fra højskolen gør, hvad de kan for at hjælpe med at finde et bosted, er det langt fra altid det lykkes. En forstander fortæller om en elev, der først var på skolen i tre år:

”Men vi fandt et sted til [Navn elev], og så kom han herved et år efter, han var startet der – og jeg kunne godt forstå, han ikke kunne holde ud at være der. Fordi det var mennesker med meget udviklingshæmning. Uden sprog. At være på en institution, hvor man er kørestolsbruger og talende, og kan lidt japansk og lidt engelsk, og har rejst og alt muligt andet. Og så skal bo sammen med nogle, som kommunikerer som to-tre årige, ikke. Det kan jeg godt forstå.”

Forstander, skole 2

Nogle elevers alternativer kan således være plejehjem eller for dem, der er mere selvhjulpne, kan det være en lejlighed og et tilbud om et beskyttet værksted. I forbindelse med tre af skolebesøgene gav et par elever hvert sted udtryk for, at de var i et dilemma, fordi det arbejde, de blev tilbudt på beskyttede værksteder, ikke var meningsfuldt, men at de samtidigt havde svært ved at leve op til kravene på helt almindelige arbejdspladser. En af eleverne beskriver sin situation:

Elev, skole 4: ”Nej, altså, jeg har ikke rigtig noget arbejde, fordi jeg har, altså, jeg vil ikke ud på de der beskyttede værksteder, fordi det kan jeg simpelthen ikke.”

Interviewer: ”Det magter du ikke?”

Elev, skole 4: ”Nej, og ved du hvad, jeg gider heller ikke, for jeg kan ikke mere end sådan lige sidde på sådan et sted og så, for mit vedkommende, vil jeg bare sidde og spille dum, ikke, altså, det gider jeg ikke, jeg vil gerne have noget (...) Noget der passer til lige mig.”

Interviewer: ”Ja. Så det er svært at finde noget, der passer lige præcis?”

Elev, skole 4: ”Ja, fordi også med, vi har jo også en psykolog gående her, tilknyttet skolen, hun siger for mit vedkommende, der er det lige som om, jeg sidder på to stole. Fordi jeg kan en hel masse, men så er der også en masse, jeg skal have hjælp til. Så det er det der med lige at finde noget, der ikke er for svært, men igen heller ikke noget, der er for nemt. Det der med lige at finde noget lige midt i, det ved jeg jo selv, det kan være lidt svært.”

For disse elever bliver højskolerne et tilbud, hvor de på samme tid er trygge og kan blive udfordret. Flere af de elever, vi mødte i forbindelse med skolebesøgene, havde gået på andre af de deltagende højskoler før, ligesom mange af disse skoler har stor tradition for, at eleverne går der mere end 18 eller 22 uger. Flere af højskolerne har elever på STU-forløb, som er forløb på tre år (se uddybende beskrivelse af STU-forløb i kapitel 11). En enkelt skole har elever, der har gået på skolen i endnu længere tid. Det viser, at højskolerne kan meget inden for de gældende rammer, men peger måske også på, at der er et samfundsmæssigt problem, hvor der ikke altid er relevante tilbud til borgere med funktionsnedsættelse og handicap.

Elevernes behov, skolernes indsats og støttens størrelse

De foregående kapitler har vist, at højskolerne i stor udstrækning har øje for elevernes behov i den specifikke kontekst, som deres skole er. De er fleksible i deres indsatser og så gerne, at SPS-ordningen var endnu mere rummelig end den er. Dette kapitel har vist, at

eleverne i høj grad er tilfredse med den støtte de får på højskolerne. De føler, det giver dem et godt højskoleophold, og for mange rækker forandringerne langt ud over selve opholdet.

Der er ingen tvivl om, at højskolerne giver deres elever gode og endda fremragende tilbud. De får chancer og muligheder, som det er tvivlsomt, at de ville kunne få i andre sammenhænge. Støtten opfylder således sit mål inden for den nuværende økonomiske ramme for ordningen. Det skal understreges, at der her primært er tale om hjælp til specialundervisning og specialpædagogiske indsatser, lærertimer og praktisk medhjælp, da det har været umuligt for os at få et retvisende billede af brugen af tilskuddet til hjælpemidler. Men vi kan pege på, at skolerne i høj grad ser ud til selv at søge at skaffe de fornødne hjælpemidler til eleverne.

Derudover er det imidlertid næsten umuligt at vurdere ordningens økonomiske rimelighed. Dels på grund af sammenlæsningsprincippet og på grund af store forskelle på tværs af skoler og elever.

Tredje og sidste del af rapporten behandler netop ordningens indlejrede dilemmaer og udfordringer og vil deriblandt adressere ordningens økonomiske incitamentsstrukturer, regler og rammer.

DEL 3:

NUVÆRENDE DILEMMAER OG FREMTIDIGE MODELLER

Introduktion til del 3

Rapportens tredje og afsluttende del sætter fokus på ordningens nuværende udfordringer og fremtidige modeller. Som introduktion præsenteres en opsummering af de eksisterende brugeres ønsker til en fremtidig ordning på området (kapitel 9). Derefter perspektiveres der til lignende tilskudsordninger på to udvalgte områder: Efterskoleområdet og aftenskoleområdet (kapitel 10). Formålet med denne perspektiverende analyse er via en gennemgang af fordele og ulemper ved tilskudsordningerne på disse områder at hente inspiration til fremtidige modeller for SPS-ordningen på højskoleområdet. Perspektivering efterfølges af en beskrivelse af grænsefladerne mellem SPS-ordningen og andre lovgivninger, som er i spil for højskolerne, når det gælder arbejdet med elever med særlige støttebehov (kapitel 11).

Forud for præsentationen af mulige fremtidige modeller for SPS-tilskuddet giver kapitel 12 på baggrund af analysens samlede resultater en gennemgang af de udfordringer, der kan identificeres ved den nuværende ordning i forhold til sammenhængen mellem regelgrundlaget, administrationen af tilskuddet og dets anvendelse på højskolerne. Udfordringer, som det kan være vigtigt at tage højde for, når fremtidige modeller diskuteres.

Afslutningsvist præsenterer kapitel 13 en række ændringsforslag og mulige modeller for en fremtidig udformning af SPS-ordningen på højskoleområdet. Kapitlet er opdelt i tre dele: Ændringsforslag, der vedrører den fremtidige organisering af ordningen, ændringsmuligheder inden for lov og endelig ændringsforslag, der forudsætter lovændringer.

Ved en eventuel ændring af ordningen er der mange hensyn og behov, der bør tilgodeses. De enkelte ændringsmuligheder/modeller præsenteres derfor i sammenhæng med en diskussion af fordele og ulemper. Ud over gennemgangen af disse i teksten, forefindes i bilag 3 en samlet skematisk oversigt over forventede konsekvenser for de enkelte ændringsmuligheder.

Kapitel 9: Hvis du fik frie hænder...

“Forslag til forandringer? Altså, vi vil jo nødig have et andet system, end det vi har.”

Forstander, skole 2

I forbindelse med opstartsinterviewet om skolernes brug af SPS-ordningen blev alle informanterne spurgt, hvordan ordningen skulle være, hvis de fik frie hænder. Det umiddelbare svar var for rigtig mange, at de er meget glade for ordningen, som den er. Alligevel var der dog visse ændringsforslag.

Forslagene afspejler skolernes erfaringer med ordningen og ofte deres tolkning af ordningen. Derfor kan det forekomme, at forslag allerede er mulige i den nuværende ordning. Det kan for eksempel være i forbindelse med brugen af SPS2005. Det er dog medtaget her, da det i de tilfælde kan pege på et behov for bedre kommunikation om mulighederne. Højskolernes ændringsforslag er koncentreret om følgende fem temaer:

- IT og sagsbehandling
- Regler omkring ordningen
- Taksterne
- Ordningen generelt
- Andre ændringsforslag

IT og sagsbehandling

Tre højskoler nævner SPS2005 i deres ændringsforslag. Et bedre og mere tidssvarende IT-system ville gøre det lettere for skolerne både at komme i gang med at bruge ordningen og at håndtere den løbende administration af ordningen.

Fire skoler fremhæver et ønske om, at der bliver lavet vejledninger. Både så det bliver lettere at komme i gang med ordningen: ‘Hvordan kan man med fordel skrive en skoleudtalelse?’ Men også en uddybning af den eksisterende vejledning med eksempler.

To højskoler efterlyser, at ændringer i ordningen og i ansøgningspraksis følges op af gode vejledninger.

Derudover er der flere specifikke ændringsforslag:

“Vi kunne tænke os en kvittering på ansøgningerne. Man får ingen bekræftelse på, at man har søgt, og det tager ofte lang tid, før man hører noget som helst. Så en automatisk genereret kvittering på, at man har søgt, ville være fint.”

Uddrag af resume af interview, skole 9

En anden skole vil gerne have støtten udbetalt pr. elev (altså på CPR-nummer) i stedet for i en ikke-specificeret ‘klump’. Det ville gøre det nemmere for dem at sammenholde deres ansøgninger med den støtte, de får.

Ifølge skolerne er sagsbehandlingstiden i STUK mellem en og tre måneder. Det er noget, skolerne lever med, men en enkelt skole fremhæver, at en hurtigere sagsbehandling vil være velkommen:

”Især i forbindelse med årsskiftet ville det desuden være dejligt at få afgørelserne lidt hurtigere.”

Uddrag af resume af interview, skole 9

Som tidligere nævnt oplever skoler med mange SPS-elever store udsving i deres økonomi. Det kan give lange perioder med manglende likviditet. En af skolerne foreslår, at denne udfordring kan afhjælpes med en vis form for forskudstilskud:

”Vi skal selvfølgelig dokumentere det bagefter, og hvis vi har fået for mange, så skal de betales tilbage og sådan noget. Men altså et eller andet system, der løbende kunne gøre, at vi ikke skal rende i banken og tigge om det ene eller andet.”

Forstander, skole 4

En skole giver udtryk for, at dokumentationsprocessen (til stk. 2) er svær og ressourcekrævende. De så gerne en forenkling, men har ikke et konkret bud på, hvordan det kan løses⁴⁸.

Endeligt foreslår en skole, at en mulighed kunne være, at alle *skal* søge allersidst i forløbet. På den måde ville det blive mere legitimt, at støttebehovet for eleverne kan variere i løbet af højskoleopholdet, og beløbet ville blive mere præcist knyttet til ekstraudgifter.

Regler omkring ordningen

To af skolerne ønsker, at der blødes op på stk. 2-midlernes tætte forbindelse til undervisningen, og at midlerne også kunne bruges til at støtte eleverne uden for selve undervisningen.

”Men jeg ville ønske, at vi kunne få lov at bruge de støttetimer – selvfølgelig i undervisningen, fordi det er der, de skal have dem. Men også til at sige ’jamen [navn] skal have fem timer om ugen’, men om hun skal have dem mandag, tirsdag, onsdag eller torsdag, det er sådan set et spørgsmål om, hvornår vi synes, behovet er der. Og kan vi bruge nogen af dem når hun f.eks. har undervisning fra halv ni til halv fire. Kunne vi bare bruge en time fra fire til fem på at få samlet op på den undervisning, hun er gået glip af i løbet af dagen, fordi hun har forladt timerne, fordi hun ikke kunne være i det ikke også. Altså lidt mere fleksibilitet i selve brugen af de timer, som vi får stillet til rådighed - det kan du jo gøre med den almene specialundervisning, der kan vi bedre, men den der time-, og det er den, der er så vigtig, fordi det er der vi virkelig kan føle, det rykker ”

Forstander, skole 6

⁴⁸ Denne udfordring har andre skoler til dels løst ved at have en fast ekstern ekspert, der kan beskrive elevernes funktionsnedsættelse/udfordringer.

En anden forstander så gerne, at der generelt var færre regler for, hvad de må og ikke må. Mange af deres elever er for eksempel udfordret af, at de skal følge undervisningen mindst 21 timer om ugen.

"Hvis nu vi havde én [elev] i seks uger, der fik de der 30 timer [i støtte i alt], der skulle vi selv finde ud af, 'hvordan er det, vi vil optimere vedkomnes livskvalitet' eller hvad det nu kan være, i de uger der, på baggrund af det. (...) Fordi man har jo i mange andre henseender lovmæssig set gerne villet have, at vi skulle have frie rammer for alting, så hvorfor ikke også have det på det område?"

Forstander, skole 7

"Men det vil give en mulighed for, at kunne være rigtig meget på i starten, hvor behovet er størst og så lære dem at få noget ud af at gå på højskole, så de kommer ud som et mere livsdueligt menneske i den anden ende."

Viceforstander, skole 7

Begge skoler foreslår, at den større frihed kombineres med dokumentation fra skolen, men at de gerne vil stå mere frit i forhold til at tilrettelægge indsatsen⁴⁹.

En anden skole giver udtryk for, at idéen om samlæsning har svækket ordningen. Samlæsningen beskrives i vejledningen:

"Hvis en skole har flere elever med svære handicap, der søges tilskud til, skal der i ansøgningen tages højde for eventuelle samlæste timer.

Hvis man eksempelvis har to elever, der har behov for en støtteperson i undervisningen, og de to elever går på samme hold, vil man ofte kunne lade støttepersonen hjælpe begge elever på samme tid. Hvis støttebehovet eksempelvis er 8 ugentlige timer, skal der således søges fire timer til hver elev."

Kulturministeriet 2014b

Skolen peger på, at det kan være svært at møde flere elevers behov på samme tid, hvilket ofte resulterer i, at de som højskole bruger flere ressourcer på eleverne, end de får støtte til:

"Vi giver flere timer, end vi får støtte til. Men altså den der intensive tilgang til eleven, hvor de har fuldstændig deres egen støttelærer, var bedre, synes jeg."

SPS- ansvarlig, skole 3

Det sidste ændringsforslag, som direkte vedrører reglerne for ordningen, er i forbindelse med ansøgningsfristen for sommerkurser. Som nævnt i kapitel 5 er der ingen særlige regler for korte kurser, hvilket betyder, at der skal skaffes dokumentation og ansøges i løbet af en uge. Denne skole foreslog derfor lidt lempeligere deadlines på netop disse kurser.

⁴⁹ Ser man på andre skolers fortolkning af ordningen, ville mange af de tiltag, som de to forstandere ønsker at være friere til at gennemføre, være en del af praksis. Et eksempel er den "før og efterundervisning", som andre skoler praktiserer. Igen er der altså forskellige forståelser af, hvordan ordningen kan bruges.

Taksterne

To skoler pegede specifikt på problemstillinger omkring ordningens takster for stk. 1 og stk. 2.

For den ene skole er det helt centralt, at man får fjernet det minimum på fire-fem timer en elev skal have brug for, før skolen kan søge efter stk. 2:

”Det jeg vil sige i forhold til alt det der med selve systemet, det er det her med, at der blev indført med minimum fem timer. Altså, det er vi superkritiske over for. Og det har vi været hele tiden. Vi sagde det også, da det blev justeret, altså da det blev sat op. Min bekymring var, at behovet ville stige.”

Forstander, skole 8

Skolen har dog ofte søgt lavere timeantal efter stk. 2 og fået det bevilliget. Så i praksis kan man gå under fire-fem timers grænsen, men vejledningen sætter andre rammer.

Desuden peger skolen på, at man overvejer at sætte et loft på 10-15 timer, som en enkelt elev kan få støtte til om ugen⁵⁰. Et loft for støttetimer ville give nogle grænser for, hvad højskolerne skal kunne rumme:

”Jeg er helt opmærksom på det, der handler om rettigheder. Og det er faktisk det, jeg synes, er dilemmaet. Jeg synes, hvis man kun skulle kigge på den del, der handler om højskoler, så ville jeg i virkeligheden måske hellere have et loft. At man sagde, ’der er et loft, og man kan ikke få mere end’ – nu siger jeg bare – ’15 timer om ugen’. Fordi vores filosofi er jo, at så er man simpelthen ikke selvhjulpnen nok til at kunne være et ligeværdigt medlem af et højskoleophold. Heller ikke i det sociale.”

Forstander, skole 8

Skolen peger desuden på en model, hvor man kan skille de største SPS-modtagere ud som særlige skoler og så eventuelt give dem den nuværende takst, mens resten af skolerne eventuelt kunne få en lidt lavere takst.

En anden skole foreslår at mindske forskellen på de to takster. Eventuelt ved at sætte taksten for stk. 1 op eller ved at indføre en tredje takst, der ligger et sted mellem de nuværende:

”Altså, jeg har jo argumenteret for, også over for [kulturministeriets repræsentant], at de der to satser skulle nærme sig hinanden. Altså jeg synes den ’svært handicappede’, det er en god takst. Den kan vi være taknemmelig over for. Men jeg synes, den almindelige er for lav.”

Forstander, skole 4

⁵⁰ For nogen skoler har samlæsning de facto betydet, at de oplever et loft. En anden skole nævner, at fuld støtte er 15 timer. En tredje skole har fået at vide, at man max kan søge 9 timer pr. elev.

Ordningen generelt

En af højskolerne ønsker sig først og fremmest ro omkring ordningen:

”Jeg kunne så godt tænke mig, at vi får arbejdsro. Altså, det her med, at vi har den her oplevelse af, at hver gang der er gået et halvt år, så er der et eller andet røre i systemet, og så får vi at vide, at der snart er en undersøgelse på vej, et halvt år efter så kommer den undersøgelse, et halvt år efter bliver dokumentationskravet ændret, så bliver ordningen lavet helt om. Det der med konstant at lave om – det gør, at vi bruger rigtig, rigtig meget tid på det.”

Forstander, skole 5

En anden skole ser et behov for, at det bliver mere legitimt at bruge ordningen. I den sammenhæng fremhæver de, at de ser det som en vigtig pointe, at dokumentationen for en elevs funktionsnedsættelse kommer fra en uvildig ekspert uden tilknytning til skolerne.

For en skole, der har debatteret med STUK, hvilke funktionsnedsættelser der kan defineres som værende handicap, er det vigtigt, at der i ordningen er plads til elever med ’nye’ diagnoser:

”Men de synes jo, der er for lidt fokus på de rigtige handicappede, som de siger, fordi det jo var dem, som indtil for 20 år siden var handicappede. Men det spektrum er blevet mere og mere udviklet i et moderne samfund med diagnoser og stress og ensomhed og depression og alle de her ting.”

Forstander, skole 4

En skole foreslår, at der bliver afsat midler til en handicapkyndig rådgiver, som brugerne af ordningen kan søge råd og vejledning hos. Deres erfaring er, at de ofte møder nye slags funktionsnedsættelser og handicap. I den forbindelse kunne det være gavnligt at få nogle råd om, hvilke behov en sådan elev kan have, hvordan det kan passes ind i højskolelivet, og hvad det ville være passende at søge.

En vigtig pointe er, at det skal være en sagkyndig, der også kender højskolelivet og SPS-ordningen. Der blev peget på, at en sådan person eventuelt kunne være placeret på Egmont Højskolen, som er en af de skoler med størst erfaring på området:

”Og så ringede vi ind til ordningen og spurgte: ’Hvad skal vi stille op med det?’ Og så sagde de: ’Det ved vi ikke. I må prøve at søge.’ (...) Og der synes jeg, at vi er lidt på den. Altså, fordi – hvornår kan vi afvise? Og det er hele det der rettighedsfelt, ikke? Det kunne være rigtig dejligt at have en, man kunne ringe til og spørge ’nu står vi med det her, vi ved ikke, hvad vi skal gøre’. Og vi ringede og snakkede med Egmont Højskolen – faktisk kunne jeg anbefale, at den person måske sad på Egmont Højskolen, for de ved faktisk noget om de forskellige handicapgrupper. Tænk nu, hvis vi kunne have sådan en vi kunne spørge: ’Hvad er jeres vurdering, er det her realistisk, kan vi binde an med det?’

Forstander, skole 8

En skole, der har mange elever, der har brug for hjælpemidler, transportmuligheder og særlige faciliteter for at kunne give eleverne et reelt højskoleophold, vurderer, at det for dem ville være en fordel, hvis de fik midler, der på legitim vis kunne bruges til forbedring og vedligehold af de fysiske rammer:

Viceforstander, skole 2: "Så ud over ideen med at give det både til undervisningen og til pædagogisk tilrettelagt samvær, så kan man sige, at hvis et sted som os også bruger de der materielle ting, så synes jeg, man skulle fastsætte en ramme til det. (...) Det ville være nemmere for os at skrive og tælle, hvis vi vidste, at her var undervisningen, her er samværet, og her er en lille pose penge til ældre."

Interviewer: "Altså, I vil hellere have det adskilt mellem undervisningen og samvær?"

Viceforstander, skole 2: "Nej nej, de to ting kan man godt lægge sammen. Jeg synes gerne, man må sætte navne på. Men jeg tror godt, jeg kunne ønske mig, at vi så alligevel fik en lille portion, som var materielt bestemt."⁵¹

Andet

En enkelt skole peger på, at højskolelovens krav om, at alle elever skal deltage i mindst 21 undervisningstimer om ugen, for dem at se modvirker målsætningen om, at højskolerne skal være åbne for alle. Deres ønske er, at der kunne være en undtagelse for nogle af deres SPS-elever i starten af højskoleopholdet:

Forstander, skole 7: "At der ikke behøvede at være et krav på 21 timer. At der på den måde også blevet taget hensyn til dem. Så det måske var 15 timer, de skulle følge. Og så kunne man jo beslutte, at meningen var, at man arbejder ud fra, at de kunne nå op på de 21 timer. Det kunne jeg godt tænke mig, at der var mere lovlighed i."

(...)

"Og stadigvæk ud fra at højskolen skal være åben for alle. For det er ikke alle, der kan honorere de 21 timer fra starten af. Det er stramt for mange, hvis du har siddet hjemme hos dig selv i mange år uden at have været sammen med andre mennesker."

Viceforstander, skole 7: "Nogen kommer jo vitterligt fra sofaen."

Forstander, skole 7: "Ja, det er der rigtig mange af dem, der gør."

⁵¹ Skolen har tydeliggjort deres brug af midlerne i deres årsberetning ved at understrege de forskellige elementer, der er essentielle for deres specialpædagogiske undervisning: "[Højskolens navn]s inkluderende specialpædagogiske arbejde omfatter undervisning, træning, instruktion og vejledning, kørsel med og vedligehold af mere end 14 liftbusser, reparation og vedligehold af hjælpemidler samt praktisk og personlig hjælp. Også administrativt har højskolen en række opgaver, som er afledt af elevernes kognitive handicap, f.eks. pædagogisk træning og støtte til styring af elevernes privatøkonomi." (Højskolens årsregnskab 2016, 1)

SPS-ansvarlig, skole 7: "Og for eksempel, hvis du skal have pension i dag, må du ikke kunne arbejde en halv time om ugen. Og derfra skal du så komme på højskole og have mindst 21 timer. Det hænger ikke sammen."⁵²

Det sidste ændringsforslag, der skal nævnes her, er en skole, der gennem lang tid har haft så mange elever med behov for hjemmehjælp, at deres hjemkommune ikke kunne afholde udgifterne til al hjemmehjælpen ('Sommerhus-ordningen'). Siden 1983 har de derfor haft en særordning, hvor Socialministeriet står for en årlig bevilling til at dække udgifterne til hjemmehjælp. Midlerne fra aftalen slår imidlertid langt fra til:

"Vi får til syv årsværk, 1,8 mio. om året, og det er halvdelen af det, vi bruger (...) Problemet er, at det beløb har ikke været reguleret siden 2001."⁵³

Forstander, skole 2

Skolen kunne derfor ønske sig, at beløbet blev tilpasset det faktiske behov, som skolens elever har for hjemmehjælp.

⁵² En anden skole, som oplever samme problemstilling, mener, at de har en forståelse med Kulturministeriet om, at så længe der arbejdes frem mod et fuldt skema, er det acceptabelt.

⁵³ Bekræftes af beløb i finanslovsbevillinger fra 2001 og frem.

Kapitel 10: Sammenlignende perspektivering til lignende områder

Kulturministeriet har som en del af evalueringen ønsket en sammenligning af SPS-tilskudsstrukturen på højskoleområdet med specialtilskudsstrukturen på lignende områder. Da højskolerne har rødder både i det brede folkeoplysningsområde og i den frie kostskoletradition, bliver der foretaget sammenligninger til begge disse områder.

På grund af højskolernes status som kostskoler er både undervisning og øvrigt samvær væsentlige dele af et højskoleophold. Derfor er det relevant at belyse, hvordan SPS-tilskudsreglerne er udformet i lignende skoleformer. Efterskolerne er særligt interessante, da de tidligere har hørt under samme lovgivning som højskolerne og derfor indtil for nyligt havde en specialtilskudsstruktur, der lignede de gældende regler på højskoleområdet. Pr. 1. august 2016 trådte en ny tilskudsmodel i kraft, som gælder for efterskolerne og de frie fagskoler⁵⁴. Derfor vil der som det ene sammenligningsgrundlag være fokus på efterskoleområdet.

Ud over efterskoleområdet vil også handicapundervisningen på aftenskoleområdet blive inddraget i perspektiveringen. Området er interessant, da der her er betydeligt mere frie rammer for anvendelsen af handicaptilskuddet end på højskoleområdet. Samtidig har området det til fælles med højskolerne, at det er et tilbud, som kursisterne deltager i på frivillig basis uden for det formelle uddannelsessystem.

Den perspektiverende analyse vil omfatte en kort gennemgang af hovedtræk i lovgivningen og karakteren af de særlige tilskud på de respektive områder. Efterfølgende vil styrker og svagheder ved de respektive modeller blive diskuteret – blandt andet på baggrund af interviews med repræsentanter fra de respektive områder. Der er foretaget interviews med repræsentanter fra henholdsvis Efterskoleforeningen og Oplysningsforbundenes Fællesråd samt repræsentanter fra to efterskoler og to aftenskoler.

Det skal understreges, at der ikke er tale om en tilbundsående analyse, men udelukkende et indblik i de respektive ordninger, som kan inspirere til det videre arbejde med en eventuel ændring af SPS-ordningen på højskoleområdet. Da SPS-ordningen på efterskoleområdet har flest lighedstræk med ordningen på højskoleområdet, vil denne del fylde mest i analysen, mens analysen af aftenskoleområdet i højere grad vil blive inddraget i forbindelse med en mere principiel og overordnet diskussion af regler og dokumentationskrav i forbindelse med særlige tilskud.

⁵⁴ De frie fagskoler i deres nuværende form er en ny konstruktion (lovændring trådte i kraft 1. januar 2015), som udspringer af de tidligere husholdnings- og håndarbejdsskoler. Da mange af disse skoler derfor befinder sig i en omstillingsproces, er det valgt ikke at fokusere på de frie fagskoler i perspektiveringen.

SPS-tilskud på efterskoleområdet

Frem til 2014 hørte efterskolerne og højskolerne under den samme lovgivning (lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler). Derfor er den tidligere SPS-ordning på efterskoleområdet stort set identisk med den nuværende ordning på højskoleområdet – bortset fra de præciseringer, der kom i forbindelse med den nye højskolelov, bekendtgørelsen og vejledningen i 2014. Derudover adskiller de to områder sig fra hinanden ved, at timetaksterne på efterskolerne har været betydeligt lavere end på højskoleområdet, mens taksten til specialundervisning har været lidt højere. Det skyldes at taksterne var beregnet på en anden måde, end det er tilfældet på højskoleområdet i dag, hvor samværet er indregnet i taksten for lærertimer⁵⁵.

Den 1. august 2016 trådte en helt ny ordning i kraft på efterskoleområdet, hvor man i forhold til tilskuddet til elever med svære handicap gik væk fra den timebaserede model og over til et takstsystem⁵⁶.

En væsentlig forskel på de to områder er, at efterskolerne tilhører det formelle uddannelsessystem, mens det ikke er tilfældet for højskolerne. En anden vigtig forskel mellem efterskolerne og højskolerne er, at højskolerne pr. definition skal være åbne for alle (§ 13, stk. 2 i højskoleloven), mens det på efterskoleområdet er muligt at lave specialefterskoler, der er godkendt med et samlet særligt undervisningstilbud, hvor undervisningen og opholdet er tilpasset elever med særlige behov. Ved starten af skoleåret 2016/17 var der i alt 245 efterskoler – heraf 38 specialefterskoler. Specialefterskolerne omfatter 20 ordblindeefterskoler og 18 efterskoler for elever med særlige behov (Bjerring 2016).

Da den nye SPS-ordning blev indført, blev der lavet to forskellige modeller for hhv. almene efterskoler og specialefterskoler, begge baseret på takstsystemer.

På almenområdet er der mulighed for at søge inklusionstakst til elever med et fagligt støttebehov under ni timer ugentligt⁵⁷. Denne takst kræver alene en inklusionsplan, hvor skolen redegør for indsatsen. Planen skal underskrives af skolen og forældrene. For elever med behov for specialundervisning svarende til et støttebehov på mindst ni timer ugentligt kan der søges en specialundervisningstakst til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Her er der krav om ekstern dokumentation i form af en PPR-udtalelse (Pædagogisk Psykologisk Rådgivning), en plan for indsatsen samt forældreunderskrift. I modsætning til tidligere skal dokumentationen ikke indsendes til STUK. I forbindelse med den årlige revision tjekker revisor, at dokumentationen er på skolen ligesom skolen til enhver tid skal kunne fremvise dokumentationen ved et eventuelt tilsyn.

⁵⁵ I 2013 var taksten til specialundervisning på 607,28 kr. pr. kursusuge på efterskolerne, mens den var på 560,75 kr. på højskolerne. Taksten til lærertimer på efterskolerne var 214,10 kr. (men med mulighed for at søge forberedelsestid 1:1.) og 908,24 på højskolerne. Timetaksten til praktisk medhjælp var på 132,82 på efterskolerne og 132,82 på højskolerne (Epinion 2013 og Finanslovsdatabasen).

⁵⁶ Regelsættet vedrørende inklusionstaksten trådte dog allerede i kraft fra finansåret 2014 (Undervisningsministeriet 2013).

⁵⁷ På det frie grundskoleområde blev inklusionstilskuddet fordelt fladt ud på alle friskoler, mens der på efterskoleområdet blev bevaret et system, hvor tilskuddet fordeles på baggrund af elevgruppens behov.

Specialefterskoler, der er godkendt med et samlet særligt undervisningstilbud, får automatisk en grundtakst til alle deres elever. Derudover kan de søge tillægstakst 1 til elever med et støttebehov på mindst ni timer ugentligt eller tillægstakst 2 til elever med et særligt omfattende støttebehov. Både tillægstakst 1 og 2 kræver PPR-udtalelse, der anbefaler støtten.

Den tidligere mulighed for praktisk medhjælp er holdt uden for takstsystemet og er fortsat i uændret form, dog nu under betegnelsen personlig assistance, som er det udtryk, der benyttes i retningslinjerne i andre skoleformer – eksempelvis i folkeskoleloven. Også muligheden for tilskud til hjælpemidler er fortsat i uændret form, men med en lidt anden betegnelse: "Tilskud til hjælpemidler til elever i tilfælde, hvor der er et særligt behov herfor". Både tilskud til personlig assistance og til hjælpemidler kræver udtalelse fra PPR eller anden fagkyndig person. Hjælpemidler til ordblinde kan søges med ministeriets ordblindetest som dokumentation.

En væsentlig ændring er derudover, at der til forskel fra tidligere nu er tale om en lukket pulje. Tidligere blev rammen ligesom på højskoleområdet tilpasset efter de faktisk ydede tilskud. Nu fastsættes taksterne med udgangspunkt i puljens størrelse (der er lukket og alene prisreguleres) og aktiviteten. Det betyder, at taksterne falder, såfremt der bliver søgt til flere elever end tidligere.

Tabel 10 giver et overblik over den nuværende SPS-ordning på efterskoleområdet, som trådte i kraft pr. 1. januar 2016.

Tabel 10: Overblik over SPS-ordningen på efterskoleområdet

Almene efterskoler	Specialefterskoler
<p>Inklusionstilskud til elever med støttebehov under ni timer ugentligt.</p> <p>Krav: Inklusionsplan. Dokumentationen skal opbevares på skolen.</p> <p>Indberetning efter afslutning af skoleåret bruges som grundlag for næste finansårs tilskudstildeling.</p>	<p>Alle elever på specialefterskoler får grundtakst uden dokumentation, fordi skolerne er godkendt som et samlet særligt tilbud. Skal ikke have nogen plan.</p> <p>Tillægstakst 1 for elever med behov for støtte i mindst ni timer ugentligt</p> <p>Tillægstakst 2 for elever med behov for støtte i mindst ni timer ugentligt samt med særligt omfattende støttebehov, hvilket er uddybet i vejledningen til PPR. Det omfatter elever, som tidligere har gået i tilbud for børn med de mest vidtgående støttebehov – typisk med meget lav klassekvotient.</p> <p>”Elever, der har et særligt omfattende støttebehov kan f.eks. være elever med psykisk udviklingshæmning i form af IQ under 50 svarende til moderat til svær udviklingshæmning, elever med svære kommunikationsvanskeligheder, så der f.eks. anvendes tegn til tale, eller elever med svær, gennemgribende udviklingsforstyrrelse”</p>
<p>Specialundervisningstilskud til elever med støttebehov på mindst ni timer ugentligt.</p> <p>Krav: Udtalelse fra PPR, plan for indsats og forældreunderskrift. Dokumentationen skal opbevares på skolen.</p> <p>Indberetning efter afslutning af skoleåret bruges som grundlag for næste finansårs tilskudstildeling.</p> <p>Man skal ikke opgøre præcist timetal – men der skal ydes mindst ni timer ugentligt.</p>	
<p>Personlig assistance: Timebaseret tilskud til den enkelte elev PPR eller anden fagkyndig person skal lave udtalelse for elever med behov for personlig assistance</p> <p>Det tidligere tilskud til hjælpemidler til elever med svære handicap har ændret navn til tilskud til hjælpemidler til elever i tilfælde, hvor der er et særligt behov herfor. Der ændres i øvrigt ikke i tidligere regler. PPR skal fortsat, når det er relevant, lave udtalelser for elever med behov for hjælpemidler.</p>	

Kilde: Lovdokumenter samt Epinion 2013

I det nye system indberetter skolerne hvert år efter skoleårets afslutning antallet af elever på de respektive takster i skoleåret. Disse indberetninger bliver brugt som grundlag for beregningen af næste finansårs tilskud. Efterskolerne ved således på forhånd, hvor mange midler de har til rådighed for det kommende finansår.

Baggrunden for ændringerne af SPS-tilskuddet var blandt andet den nye specialundervisningslov i folkeskolen, som indebærer, at decideret specialundervisning kræver et støttebehov på mindst ni timer ugentligt, mens elever med et støttebehov på under ni timer skulle inkluderes i den almene undervisning. Derfor var det ikke længere muligt for efterskolerne at få PPR-udtalelser på efterskoleelever med et støttebehov på under ni timer om ugen, som ellers tidligere var praksis, hvilket først og fremmest førte til indførelse af inklusionstaksten. Derudover var der et ønske fra ministeriets side om at forenkle området, da særligt administrationen af tilskuddet til lærertimer var både tidskrævende og vanskeligt, hvilket førte til en større revision af hele ordningen⁵⁸.

⁵⁸ Kilde: Interview af specialkonsulent i Efterskoleforeningen/tidligere fuldmægtig i STUK samt Epinion 2013.

Fordele og ulemper ved den tidligere og nuværende model

I det følgende vil der blive set nærmere på de oplevede fordele og ulemper ved både den nuværende og tidligere model. Der vil blive inddraget resultater fra en analyse af ordningen, som blev foretaget af Epinion forud for lovændringen (Epinion 2013) samt data fra perspektiverende interviews med repræsentanter fra Efterskoleforeningen og to efterskoler om de foreløbige erfaringer med en nye ordning.

Forud for ændringen af SPS-tilskudsmodellen var der på efterskoleområdet generelt relativ stor tilfredshed med den daværende timebaserede ordning, som på mange måder mindede om den nuværende ordning på højskoleområdet. De oplevede udfordringer med ordningen koncentrerede sig især om de administrative krav og i nogen grad PPR's rolle, hvor udfordringen var, at PPR ikke altid havde tilstrækkeligt kendskab til kostskoleformen og de enkelte skolars tilbud (Epinion 2013). Men overordnet var der generel tilfredshed med ordningen, ligesom denne analyse har vist er tilfældet på højskoleområdet. Heller ikke på efterskoleområdet blev ændringen iværksat som følge af et oplevet behov hos skolerne selv.

Epinions rapport viser, at de oplevede styrker ved den tidligere model i særlig grad var knyttet til muligheden for at tage udgangspunkt i den enkelte elevs forudsætninger og behov, hvilket blev oplevet som væsentligt på grund af varierende støttebehov.

På trods af den generelle tilfredshed med den tidligere model er oplevelsen hos Efterskoleforeningen i dag, at de fleste efterskoler efterfølgende har taget godt imod den nye ordning. Både fordi den administrative del er lettet, og fordi den nye model giver større frihed, hvilket passer godt til skoleformen:

"Men de kan også blive brugt lidt mere frit – i princippet, hvis der er penge til overs. kan du jo også bruge dem i samværsdelen. For der kan godt være penge til overs, når det er et takstsystem. Og det kunne man jo ikke i gamle dage, og det var noget af det, skolerne syntes var svært: 'Jamen, undervisning og samvær hænger jo sammen', og det gør det jo også på højskolerne. 'Vi kan ikke skille det ad.' 'Ej, men I bliver nødt til at prøve, for sådan er systemet nemlig'. Så jeg oplever helt klart, at vores skoler er overvejende positive."

Specialkonsulent Efterskoleforeningen/tidligere fuldmægtig i STUK

En anden fordel ved den nye model er ifølge konsulenten, at der er større økonomisk gennemsigthed for skolerne, da de på forhånd ved, hvor mange midler de har til rådighed i det efterfølgende år:

"Skolerne indberetter lige som de almene efterskoler [ved årets slutning], og så ved de jo præcist, hvad de har. Og så skal de jo lave skole for det. Så der har vi jo også fået den vendt rundt: 'Nu får I de her penge, og så skal I lave god skole for det.'"

Specialkonsulent Efterskoleforeningen/tidligere fuldmægtig i STUK

En ulempe ved den nye model er, ifølge konsulenten fra Efterskoleforeningen, at der er tale om en lukket pulje, hvilket betyder, at eventuelle nye skoler med elever med et stort støttebehov vil medføre et fald i taksten. Derudover rammer takstmodellen hårdest på de efterskoler, der har elever med det mest omfattende støttebehov, da taksten er baseret på det gennemsnitlige støttebehov:

”De [skoler, der mister støttekroner] skal jo ind og tænke anderledes. Jeg tror, at de skoler stadigvæk kommer til at lave en rigtig god skole. De har måske haft mulighed for at lave et rigtig lækkert tilbud med en god lærerdækning. Nu skal de lave det med en knap så god lærerdækning. Og det tror jeg egentlig, at deres elever nok skal klare. Men igen – i gamle dage kunne eleverne jo have et hvilket som helst behov, nu er det enten ren grundtakst eller tillægstakst 1 eller 2. Så nu findes de kun i tre grupper. Og det gør jo, at hvis du har de tunge specialundervisnings elever, så er det selvfølgelig sværere at lave skole, end hvis du har de lette specialundervisnings elever.”

Specialkonsulent Efterskoleforeningen/tidligere fuldmægtig i STUK

De efterskoler (en almen efterskole og en specialefterskole), der er interviewet i forbindelse med undersøgelsen, er begge karakteriseret ved at have elever med et omfattende støttebehov og er derved blevet økonomisk ramt af ændringerne. Det afspejler sig naturligt i deres holdninger til den nye model. Ikke desto mindre er deres perspektiver særligt vigtige for at få indsigt i, hvilke potentielle udfordringer der kan være ved en takstbaseret model, og som også kan forventes at være aktuel for en eventuel lignende situation på højskoleområdet.

Efterskolernes oplevede ulemper ved den nye ordning

Når det gælder udfordringer ved den nye ordning, lægger begge de interviewede skoler ikke overraskende vægt på de negative økonomiske konsekvenser, hvor de har mistet i omegnen af 1 mio. kr., når der ses bort fra overgangsordningen. Ud over de umiddelbare økonomiske konsekvenser, som den nye ordning allerede har medført, er der en frygt for, hvad det betyder, at der nu er tale om en lukket pulje:

”Så hvis der nu kommer fire andre efterskoler ligesom vores, og man ikke udvider støtten, så vil vi jo, hvis tilskuddet falder, så vil der være nogen, vi er nødt til at sige nej til, hvis vi skal have skolen til at løbe rundt, fordi støttebehovet ville være for stort i forhold til den økonomiske ramme, vi bliver givet.”

Forstander, efterskole 1

Begge skoler har elever med et omfattende støttebehov og har derfor fået støtte til mange timer pr. elev i den tidligere ordning:

"I gamle dage, der gik vi fra ti og helt op til 15 eller 18 timer pr. elev. Og det er jo heller ikke tilfældigt, at der er nogle elever, som der bliver vurderet mere støttekrævende end andre. Og det betyder også, at vi har en lille smule mindre fornemmelse af, hvad vi går ind til, for der er markant forskel på, om det er en elev, der har behov for ni timer eller en, der har behov for 15. Og det betyder, at det bliver mere jævnet ud, og det er sværere for os at gennemskue, men det betyder også det helt kedelige, at vi mister omkring 800.000 kr. om året."

SPS-koordinator, efterskole 2

Det store timetal hænger sammen med, at efterskolen tidligere havde en aftale med ministeriet om, at de kunne bruge dele af specialundervisningsmidlerne til undervisningsforberedende indsatser:

"Der har vi faktisk fået velsignelse fra Undervisningsministeriet til, at de specialundervisningsmidler, der egentlig skulle ligge i undervisningstiden, at vi også kunne anvende dem i fritiden, fordi fritidsdelen er en meget stor del af at fungere i det gruppearbejde, der er i undervisningen."

SPS-koordinator, efterskole 2

Denne særlige aftale hænger sammen med, at efterskolen har en helt særlig undervisningsform bygget op omkring rollespil. Denne undervisningsform kombineret med, at skolens SPS-elever blandt andet omfatter unge med diagnoser inden for autismspektret, nødvendiggør en særlig indsats i fritiden for at sikre, at eleverne er undervisningsparate. Efterskolen har dermed allerede under den gamle ordning anvendt midlerne relativt frit.

På grund af den nye ordning søger efterskolen nu i stedet kommunale midler til fritidsdelen i form af tre timers fritidsstøtte pr. elev, så de fortsat har mulighed for at have forberedende og efterbehandlende samtaler med eleverne.

"Derfor sidder jeg nu og søger støtte-kontaktetid i kommunerne til næste år, sådan at vi kan blive ved med at støtte i fritiden og blive ved med at kunne levere det tilbud, som vi faktisk har fået et rigtig godt ry for at kunne levere. Og det giver rigtig meget ekstra arbejde. Og det, der generer mig mest, er, at der er forskel på – afhængig af hvilken kommune man kommer fra – om man kan få tildelt støtte-kontaktetid. Der er nogle kommuner, der er totalt rigide, og nogle der er meget large. Men det kan jo faktisk betyde, om vi kan optage en elev eller ej, og det giver jo en skævvridning, som jeg synes er dybt urimelig."

"Så hvis nu kommunerne bare kunne smide en sjat penge i retningen af staten for at dække eventuelle sociale støtteting, ikke. Sådan at det hele bare kunne komme fra én kasse. Så ville jeg være lykkelig"

SPS-koordinator, efterskole 2

I princippet er den nye praksis i god overensstemmelse med den lovmæssige ansvarsfordeling mellem stat og kommuner, men det er samtidig et godt eksempel på, at denne sektoransvarlighed – også på efterskoleområdet – giver store udfordringer i forhold til kostskoleformen. Ikke mindst fordi der er store forskelle på tværs af kommuner i forhold til, om de

vil støtte elever på efterskoleophold, hvilket i praksis – i hvert fald på den ene efterskole – kan have betydning for, om eleven bliver optaget eller ej. Også den anden efterskole oplever udfordringer på området – både i forhold til fritidsstøtte og i forhold til særlige hjælpemidler. En udfordring ved den kommunale fritidsstøtte er desuden, at der er mange dokumentationskrav forbundet med den:

”Der er så et kæmpe dokumentationskrav fra kommunen, i forhold til at vi skal beskrive helt specifikt nærmest, hvad hvert minut af denne her støtte går til.”

Forstander, efterskole 1

Særligt den ene efterskole lægger derudover vægt på, at det kan være vanskeligt at skelne mellem taksterne. Det gælder ikke mindst i forhold til afgørelsen af, hvornår en elev er berettiget til tillægstakst 2 på specialområdet. Denne takst er kun til elever med et særligt omfattende støttebehov, men betydeligt flere elever end først antaget har fået bevilget taksten:

”Når nu man har en ramme, der hedder over ni timer, så er det tillægstakst 1. Men hvad er det så helt præcist, der gør, at man skal have tillægstakst 2. Og det ved jeg, at efterskoleforeningen har boksset rigtig meget med, og vi har været inde over i forhold til nogle formuleringer og så videre. Og der er nok ikke ramt plet i første omgang. (...) Hvis intentionen har været at ramme cirka 100 elever, og det viser sig, at der er 300 nu – jeg vil tro, der er cirka 250-300 nu – så har det jo ikke været tydeligt nok.”

Forstander, efterskole 1

Udfordringerne med at definere taksterne opleves også hos specialkonsulenten i Efterskoleforeningen. Blandt andet fordi PPR fra folkeskoleområdet er bekendt med at vurdere støttebehovet over og under ni timer, mens tillægstakst 2 er et helt nyt begreb, som er ’opfundet’ til specialefterskolerne⁵⁹. Ifølge forstanderen på den ene efterskole kan de økonomiske incitamenter til at søge en højere takst derudover skabe nogle etiske dilemmaer:

”Det der er problemet – eller udfordringen – det er, at der så er en masse af de andre skoler, som også har nogle, der bliver betegnet som tillægstakst 2, og det gør de sikkert med rette. Det er ikke fordi, jeg siger, at der er nogen, som gør noget andet, men det kan skabe et etisk dilemma, at man sidder på sin egen skole med en forretning, der skal løbe rundt og se, at der er forskel på, om det er tillægstakst 1 eller 2. Og det kan også være svært at skønne, om det er tillægstakst 1 eller 2, synes jeg. Så det er en udfordring.”

Forstander, efterskole 1

Forstanderen opfordrer derfor til, at afgrænsningen mellem de respektive takster formuleres mere tydeligt, end det er tilfældet i dag:

⁵⁹ Kilde: Interview af specialkonsulent i Efterskoleforeningen/tidligere fuldmægtig i STUK.

”Så i virkeligheden det man skulle gøre, synes jeg, det var, at man skal finde ud af det der forhold, der er mellem tillægstakst 1 og 2 og i virkeligheden også mellem grundtakst og tillægstakst 1, altså de formuleringer, der gør, at man skal placere eleverne i én af de tre takster, er de skarpe nok?”

Forstander, efterskole 1

Endelig kan det være en udfordring ved den nye ordning, at man ikke nødvendigvis rammer de elever, der har behovet, hvis elevsammensætningen ændrer sig over tid, da man modtager støtten baseret på antallet af elever med støttebehov i de foregående år:

”Problemet er bare, at man kan ende med et system, hvor de penge, man bevilliger til specialundervisning, faktisk ikke kommer de rigtige elever til gode. Fordi hvis vi nu, som vi f.eks. snakkede om før, taber 20 elever hen over året, så har vi fået det, og så året efter får vi for 20 elever mindre, men måske har vi 20 elever mere. Så det er i hvert fald en sårbarhed, der kan være. Nu har vi ikke så store udsving overhovedet, men hvis man nu er en skole, der har været i knæ, og man har 30 elever, men rigtig gerne vil op på 60 igen. Så kan man godt komme i knibe i forhold til at få det til at løbe rundt, tænker jeg.”

Forstander, efterskole 1

Relateret til dette ønsker den anden efterskole sig tilbage til muligheden for en mere individuel vurdering af eleverne:

”Og der kan man selvfølgelig godt argumentere for, at den her ordning, hvor alle elever får det samme – er lige. Men når man behandler alle børn ens, så er der nogen, der bliver forfordelt. Så det synes jeg egentlig er forkert. Jeg synes, at det skulle være mere individuelt baseret.”

SPS-koordinator, efterskole 2

Netop udgangspunktet i den enkelte elevs forudsætninger og behov blev også fremhævet som en af styrkerne ved den timebaserede model i Epinions rapport, hvor argumentet var, at der er meget store forskelle i elevernes støttebehov (Epinion 2013, 128 ff.).

Oplevede fordele ved den nye model

På den ene efterskole har SPS-koordinatoren svært ved at få øje på fordelene ved den nye model. Eneste umiddelbare fordel er, at det er lettere for sekretæren, at der ikke længere skal sendes ansøgninger ind til ministeriet (SPS-koordinator, efterskole 2).

Den administrative lettelse opleves også som en fordel på den anden efterskole. De har ikke ændret deres dokumentationspraksis, da det er en vigtig del af deres pædagogiske arbejde, men det har været en lettelse ikke at skulle sende det hele ind til ministeriet:

”Altså, sådan rent administrativt er det en stor befrielse, at vi ikke skal sende det hele omkring ministeriet. Det har ikke ændret noget i vores dokumentationspraksis her, fordi det er jo også en del af det, der sikrer, at vi har en pædagogisk kvalitet, og at vi alle sammen kan orientere os i, hvordan vi arbejder med den enkelte unge. Der er jo mange lærere ind over, så det kan være fordelagtigt, at man kan gå ind og se: ’Jamen i dansk, der arbejder de med det der, og i linjefag er der nogle af de samme problematikker, eller

hvad det kan være'. Men det var et stort arbejde før at sidde og sætte de her forskellige ting sammen og omslag afsted. Først til PPR og så tilbage igen og så til ministeriet. Så administrativt synes jeg, at det er blevet noget nemmere."

Forstander, efterskole 1

En anden fordel, som understreges af den ene efterskole, er, at det giver en budgetmæssig sikkerhed at vide på forhånd, hvordan økonomien for det efterfølgende skoleår ser ud:

"Så det elevindtag, vi har i 16/17, det får vi penge for i 2018. Budgetteknisk, når man sidder og kigger på det, er det faktisk i virkeligheden noget nemmere, og du ved præcis – eller det regner jeg da med, at vi får at vide inden 1. januar – hvad vi har at drive skole for. Så på den måde kan der være en større sikkerhed i at drive skole."

Forstander, efterskole 1

Den anden efterskole har ifølge SPS-koordinatoren altid haft overblik over elevernes støttebehov i god tid og oplever derfor ikke det ovenstående som en fordel, der er særlig for den nye model:

"Det er jo næsten et år inden skoleåret starter, så vi ved jo præcis, hvor meget vi har at gøre med i og med, at de skal levere en PPV (udtalelse fra PPR), inden vi kan tilbyde dem en plads."

SPS-koordinator, efterskole 2

Adspurgt om, hvorvidt den nye ordning giver skolerne en større frihed i anvendelsen af midlerne, er opfattelsen hos den ene skole, at den større frihed ikke har ændret noget i skolens praksis, men at det har betydet, at der er større overensstemmelse mellem lovgivningen og praksis, fordi skoleformen gør det vanskeligt at foretage en skarp afgrænsning mellem undervisning og fritid. Skoleformen og de særlige målgrupper gør, at der er et stort behov for pædagogiske indsatser i elevernes fritid:

Interviewer: "Betyder det noget for jer det her med, at I nu kan bruge støtten lidt mere frit?"

"Det kommer an på, hvem du skal vise det her til. Fordi det betyder nok, at den praksis, vi altid har haft, i højere grad er sådan som lovgivningen er nu. Fordi – og det vil jeg nu godt stå på mål for – det er jo grinagtigt i virkeligheden, at der er en lov som tilsiger, at man holder op med at have Downs syndrom kl. 15 om eftermiddagen. (...) Vi er jo en helhedsorienteret pædagogisk indsats, og vi ved, at hvis ikke det pædagogiske arbejde, der skal til med [Navn] kl. 22 om aftenen, bliver gjort, jamen så er han ikke i stand til at modtage læring næste morgen kl. 8.30. Så på den måde hænger tingene jo sammen hos os."

Forstander, efterskole 1

For den anden skole, som tidligere havde en aftale om at bruge midlerne til undervisningsforberedende indsatser i elevernes fritid, oplever man heller ikke, at friheden er blevet større. SPS-koordinatoren erkender dog, at tankerne bag den nye ordning om muligheden

for at bruge midlerne mere frit er god, men specifikt for deres egen skole har de nye regler ikke medført nogen positive konsekvenser for anvendelsen af midlerne:

”Det er egentlig også rigtig nok, for jeg synes, at ånden i den nye ordning er god nok. Det med at det er mere flydende, hvor tingene ligger, det er skidegodt, men det er afregningen, der er et problem.”

SPS-kordinator, efterskole 2

Opsummering af fordele og ulemper ved den nye model

Samlet set er der forskelle på graden af tilfredsheden med den nye ordning på tværs af de to skoler. Den ene skole er overordnet set positiv i forhold til den administrative lettelse og den større frihed i anvendelsen, som giver mening i forhold til skoleformen, og som har medført, at praksis og lovgivning hænger bedre sammen. På den anden skole oplever man meget begrænsede fordele. Der er ganske vist mindre administration i forhold til SPS-ordningen, men til gengæld er der betydeligt mere arbejde med at søge fritidsstøtte i kommunerne. Denne specifikke problemstilling hænger dog sammen med skolens tidligere særlige aftale om at bruge en del af specialundervisningsmidlerne til undervisningsforberedende tiltag i elevernes fritid. Begge skoler ser udfordringer med støtteniveauet og den lukkede pulje på området.

Det skal understreges, at de to skoler, der er besøgt i forbindelse med de perspektiverende interviews, begge har elever med et stort støttebehov og derfor har fået et mindre økonomisk råderum ved den nye ordning. Der kan derfor meget vel være betydeligt mere positive opfattelser af den nye ordning ved skoler med mindre støttekrævende elever, som omvendt har fået et større økonomisk råderum, og som derudover samtidig har fået administrative lettelser og større frihed i anvendelsen af midlerne. Som nævnt indledningsvist er det Efterskoleforeningens indtryk, at der er overvejende tilfredshed med den nye ordning.

Tilskud til handicapundervisning på aftenskoleområdet

Aftenskoleaktiviteter er karakteriseret ved at være frivillige tilbud, som kursisterne dyrker i deres fritid. På lige fod med højskolerne er der dermed tale om undervisningsaktiviteter uden for det formelle uddannelsessystem, som har et folkeoplysende sigte, og som skal være åbne for alle.

I 2016 angav 12 pct. af danskerne, at de inden for det seneste år havde deltaget i aktiviteter i aftenskoleregi. Der er dermed tale om en relativ stor fritidsaktivitet. Karakteristisk for området er også, at en relativ stor del af aftenskolernes aktiviteter kan karakteriseres som handicapundervisning. Tal fra Vifos kommuneundersøgelse i 2014 viser, at handicapundervisningen omfatter 19 pct. af deltagerne, 33 pct. af undervisningstimerne og hele 43 pct. af det kommunale tilskud til aftenskoleundervisning (Thøgersen 2017).

Tilskuddet til handicapundervisning i aftenskoleregi er helt overvejende kommunernes ansvar. Ifølge Folkeoplysningsloven har kommunerne mulighed for at give forhøjet tilskud til aftenskoleundervisning ”for deltagere med handicap i relation til undervisningen i et konkret emne.” (Folkeoplysningslovens § 8, stk. 2).

Hvor det maksimale kommunale tilskud til aftenskoleundervisning er på 1/3 af aftenskolerens udgifter til leder- og lærerlønninger, er der ved handicapundervisning mulighed for at give tilskud med op til 8/9 af udgifterne. Det er op til kommunerne at fastsætte støtteniveauet, men Vifos undersøgelse viser, at over 60 pct. af kommunerne anvender den maksimale tilskudsbrøk på 8/9, mens langt de fleste af de øvrige arbejder med en tilskudsbrøk på 7/9⁶⁰. Muligheden for at give forhøjet tilskud til undervisning for kursister, som er handicappede i relation til det emne, der undervises i, er dermed i høj grad i brug i kommunerne, og der er store forskelle på støtteniveauet til hhv. almen undervisning og handicapundervisning.

Tilskuddet tildeles på baggrund af aftenskolerens udgifter til leder- og lærerløn (i praksis antallet af undervisningstimer). Støtten beregnes ud fra faste løntakster til hhv. lærere og ledere.

Ifølge folkeoplysningsloven er aftenskolerne frit stillet i forhold til, hvordan de forvalter tilskuddet, når det først er modtaget. Der er dermed ikke noget i loven, som tilskriver, at den støtte, der modtages til handicapundervisning, udelukkende bliver anvendt til undervisningen af denne målgruppe (Folkeoplysningsloven § 9).

De specifikke retningslinjer på området fastlægges af de enkelte kommuner. I mange kommuner (60 pct.) arbejdes der med handicaperkklæringer, hvilket betyder, at de enkelte kursister selv skal skrive under på, at de er handicappede i relation til det emne, der undervises i. Det varierer dog, hvorvidt erklæringerne skal indsendes til kommunen, eller om de blot skal opbevares af aftenskolerne selv. Derudover har mange kommuner (knap to tredjedele) fastsat et loft for det maksimale antal deltagere på handicaphold (Thøgersen 2017). Det sker ud fra hensigten om, at den forhøjede støtte gives for at give mulighed for, at underviserne har mere tid til den enkelte kursist.

Ud over det kommunale tilskud er staten forpligtet til at yde tilskud til handicappedes deltagelse i den folkeoplysende virksomhed (folkeoplysningsloven § 44, stk. 2). Det statslige tilskud er tiltænkt ekstraudgifter til f.eks. transport og særligt udstyr.

Retningslinjerne for handicaptilskud på aftenskoleområdet er opsummeret i tabel 11.

⁶⁰ I en fjerdedel af kommunerne er tilskudsrammen på området dog ikke stor nok til, at brøkerne kan opfyldes, men det har ingen betydning for handicaptilskuddets relative størrelse (Thøgersen 2017).

Tabel 11: Retningslinjer for tilskud til handicapundervisning på aftenskoleområdet

Folkeoplysningsloven giver mulighed for, at kommunerne kan yde supplerende grundtilskud til undervisning for deltagere med handicap.

Der skal være tale om et handicap i relation til det emne, der undervises i.

Kommunerne fastsætter selv støtteniveauet samt retningslinjer og procedurer på området. Dog må tilskuddet maksimalt udgøre 8/9 af udgifterne til leder- og lærerløn.

Når tilskuddet er tildelt, er det op til aftenskolerne at træffe afgørelse om midlernes anvendelse.

Tilskuddet er dog betinget af, at der er afholdt udgifter til leder- og lærerløn ud fra de fastlagte satser.

Ud over det kommunale tilskud fremgår det af folkeoplysningsloven, at staten yder tilskud til handicappedes deltagelse i aftenskoleundervisning. Formålet er at dække særlige ekstraudgifter ifm. handicappedes deltagelse (fx befordring, tekniske hjælpemidler mv.)

Det helt centrale ved modellen på aftenskoleområdet er, at aftenskolerne – i modsætning til SPS-ordningen på højskoleområdet – kan bruge midlerne frit, når de først er tildelt. Derudover er det centralt, at der er et eksplicit krav om, at der skal være tale om handicap i relation til emnet, hvilket – på trods af udgangspunktet i det kontekstuelle handicapbegreb – ikke på samme måde er ekspliciteret i SPS-ordningen på højskoleområdet, hvor der på tværs af skolerne er store forskelle på, hvor direkte behovet for støtte kobles til de enkelte fag.

På baggrund af interviews med tre repræsentanter fra aftenskoleområdet (en leder af et landsdækkende oplysningsforbund, en skoleleder på en almen aftenskole og en skoleleder på en aftenskole kun med handicapundervisning), vil de oplevede fordele og ulemper ved de nuværende retningslinjer for handicaptilskud på aftenskoleområdet blive diskuteret. Lige som ved perspektivering til efterskoleområdet skal det understreges, at der ikke er tale om en tilbundsående analyse af retningslinjer og praksis på aftenskoleområdet, men udelukkende perspektiver som kan tjene som inspiration til overvejelser om fremtidige ændringer på højskoleområdet.

Fordele og ulemper ved handicaptilskuddet på aftenskoleområdet

Som nævnt er rammer og retningslinjer for handicaptilskud til aftenskoleundervisning helt overvejende et kommunalt anliggende. Samtidig giver folkeoplysningsloven kommunerne vide rammer i forhold til udformningen af tildelingsprincipperne, hvilket medfører store forskelle på tværs af kommunerne, som naturligt kan påvirke aftenskolernes holdninger til området.

Som en af de helt centrale fordele ved de nuværende retningslinjer på området fremhæver informanten fra det landsdækkende oplysningsforbund, at retningslinjerne virker i forhold til at give handicappede mulighed for at deltage i folkeoplysende voksenundervisning på lige fod med andre:

”Der synes jeg jo, at den model, man har i folkeoplysningsloven, faktisk giver mulighed for, at du som handicappet – så siger vi alt andet lige – kan deltage i handicapundervisning på lige fod med ikke-handicappede. Simpelthen fordi der er mulighed for – med det supplerende grundtilskud, altså handicaptilskud – at have færre på et hold og at kunne gøre tingene på en lidt anden måde, sådan at du som handicappet også kan få noget folkeoplysende voksenundervisning. Så det, synes jeg, faktisk fungerer ret godt.”

Sekretariatsleder i DOF

På aftenskolerne er oplevelsen, at muligheden for at have mindre hold for de handicappede kursister giver god mening:

”Det fungerer rigtig godt, for når der er de der små hold, så er det, at underviseren kan tage det nødvendige hensyn til den enkelte.”

Skoleleder, almen aftenskole

På specialskolen arbejder man med hold på helt ned til to kursister, når der er tale om varmtvandstræning, mens der kan være lidt flere kursister på nogle af de øvrige hold. Derudover arbejder skolen med dobbeltlærersystem:

”Og så kører vi et dobbeltlærersystem, fordi man har brug for hjælp af hinanden. Så vi kører vi altid med, at man er to lærere på et hold. Der er meget få hold, hvor vi kun har én lærer på.”

Skoleleder, specialaftenskole.

Den almene aftenskole arbejder – udover de rene handicaphold – på at få de handicappede kursister inkluderet på almene hold⁶¹:

”Og det vi så gør rigtig meget ud over de rene handicaphold, og det jeg allerhelst vil, det er at lave blandede hold. Hvor de handicappede deltager på almene hold, men hvor deltagerantallet sættes efter, at der kan være handicappede med. Og der kan vi få tilskuddet forholdsmæssigt, så vi får et procentvis tilskud i forhold til hvor mange handicappede, der er på holdet.”

Skoleleder, almen aftenskole

Samlet set er opfattelsen blandt informanterne, at tilskudsmulighederne er væsentlige for at give handicappede lige adgang til aftenskolernes tilbud, og at muligheden for mindre hold, hvor der kan tages individuelle hensyn, er en stor styrke ved ordningen. En anden fordel er muligheden for frit at kunne tilrettelægge det samlede aftenskoletilbud inden for det tildelte tilskudsbeløb:

⁶¹ Det er dog ikke alle kommuner, der giver mulighed for tilskud til handicappede på blandede hold (Thøgersen 2017)

”Det, som giver skolerne noget økonomi måske, det er, hvis der er relativt mange på et alment hold, eller at der er relativt mange på handicaphold, for man kan sige, at udgiften er jo den samme. Der er en underviser – ligegyldigt hvad – og der er 13 pct., der går til lederløn osv. Det er der, hvor man i skolerne kan sige, at der er gyngerne og karrusellerne. Nogle hold kan man jo godt have et lille tab eller en meget marginal gevinst på. Nogle andre kan man jo så have noget mere [overskud på], for så kan man jo sætte nogle nye ting i gang eller prøve noget af, eller man kan sige: ’jamen, det giver bare mening at køre det her hold med færre deltagere’.”

Sekretariatsleder i DOF

Friheden kan dermed være en stor styrke i forhold til den samlede tilrettelæggelse og udvikling af aftenskolens tilbud. Der er dog også en række oplevede udfordringer ved de nuværende retningslinjer og praksisser på handicapområdet.

En overordnet problemstilling er, at handicapundervisningen som nævnt omfatter en meget stor andel af det samlede tilskud til aftenskoleundervisning. Det kan på den ene side være et udtryk for, at aftenskolerne udfylder en væsentlig rolle i forhold til folkeoplysende aktiviteter for handicappede målgrupper. På den anden side kan høje udgifter til handicapundervisning betyde færre tilskudsmidler til den almene aftenskoleundervisning, såfremt den kommunale ramme på området ikke er stor nok til at dække alle aftenskoleaktiviteter i kommunen. I de tilfælde hvor en kommune – for at imødegå stigende udgifter til handicapundervisning – vælger at sænke tilskudsbrøken, kan det derfor gå ud over mulighederne for aftenskolekursister med de sværeste handicap:

”Så ser vi jo nogle kommuner, som siger, vi vil gerne sikre en bestemt balance eller problematisere det her med, at for stor en del af tilskuddet går til handicapundervisning. Så tager de typisk det greb, at i med at det i loven hedder en maksimumbrøk på 8/9-dele, så sænker de eksempelvis brøken. Det vildeste vi har stiftet bekendtskab med er vel [Kommune], som satte den til en halv. Så skubber man jo balancen mellem det at deltage på et alment hold og det at deltage på et handicaphold. Hvis det så skal hænge sammen på et handicaphold, så kræver det, at man laver en højere deltagerbetaling på handicapholdet. Så er det reelt dyrere at gå på et handicaphold end at gå på et alment hold.

Sekretariatsleder i DOF

Såfremt deltagerbetalingen stiger, kan det – ifølge sekretariatslederen – diskuteres, om der så i praksis er lige adgang til aftenskolernes tilbud.

En anden problemstilling, som kan være relevant at diskutere i forlængelse af handicapundervisningens høje andel af det samlede tilskud, er, at der på tværs af aftenskolerne kan være forskellige definitioner af, hvornår der er tale om handicapundervisning, og hvornår man er handicappet i relation til det emne, der undervises i. I forhold til sidstnævnte kan det eksempelvis være vanskeligt at definere, hvem der skal vurdere, om der er tale om et handicap i relation til emnet:

”Den er rigtig svær. Det, som altid er kilden til problemet, er jo, hvem det er, som vurderer det. Det gænger er, at man har en handicap erklæring, som deltagerne skriver under

på, på tro og love: 'Jeg er handicappet, og det betyder, at jeg ikke vil kunne deltage i undervisningen i det her emne, uden det er tilrettelagt på særlig vis, eller at der er færre på holdet. Jeg ville ikke have mulighed for at deltage på almindelige vilkår.' Det skal den enkelte kursist jo kunne forholde sig til, og der har jo været mange, der har sagt, at det kræver måske også, at skolelederen kan kigge på det. Og det er rigtig svært, for skolelederen er ikke nødvendigvis en, der kan vurdere det handicap, som kursisten har."

Sekretariatsleder i DOF

En af aftenskolelederne oplever det dog samtidig som en stor styrke, at der skal være tale om et handicap i relation til emnet:

Interviewer: "Hvad med det her med, at det skal være et handicap i relation til det emne, der undervises i? Hvad tænker du? Giver det god mening, og er det til at håndtere, eller bliver man i tvivl nogle gange?"

Skoleleder, almen aftenskole: "Jeg synes, at det giver rigtig god mening, og når folk ringer til os og siger 'jamen jeg er jo handicappet, jeg sidder i kørestol', 'Ja men hvad er det, at du vil gå til? Hvis du vil gå til engelsk, så er det jo fuldstændige ligeegyldig, om du sidder i en kørestol.' Og derfor er det så vigtigt, at det er i forhold til emnet. Jeg synes ikke, at den er svær at håndtere. Men jeg ved godt, at der er nogen, som kan have svært ved at håndtere det."

Relateret til dette kan der være et dilemma i forhold til terminologien 'handicapundervisning'. På den ene side er begrebet med til at sætte barren højt og henlede opmærksomheden på, at der skal være tale om et decideret handicap. På den anden side kan det være en udfordring, at nogle handicapgrupper ikke nødvendigvis ser sig selv som handicappede, og at begrebet dermed kan virke stigmatiserende. Flere af informanterne understreger vigtigheden af at sætte barren højt, samtidig med at de godt kunne tænke sig et bedre begreb:

Interviewer: "Men I bruger det [begrebet] simpelthen, fordi det er mest rigtigt i forhold til loven?"

Skoleleder, almen aftenskole: "Ja, det synes jeg, det er. Men jeg ville da ønske, at man kunne finde et bedre begreb."

Samlet knytter nogle af de ovenstående udfordringer sig til de store frihedsgrader, aftenskolerne har, og som samtidig ses som centrale for, at de enkelte aftenskoler kan tilrettelægge deres tilbud, som de ønsker. Ifølge sekretariatslederen er det med så store frihedsgrader nødvendigt med både høje etiske standarder, samt at de få kontrolmekanismer, der er, fungerer:

"I gamle dage, er jeg blevet belært om, der havde man rammeplaner, man skulle indsende, og som skulle godkendes. Tilbage i fritidslovens tid, og alle de der ting de er jo gået bort, så du har meget stor frihed og relativt lidt kontrol. Det gør jo så, at der er to ting, der er vigtige, og det er, at etikken er i orden, og at den lille smule kontrol, der er, den skal jo så også være der. Det er jo ikke et spørgsmål om, at alle skal stå skoleret og have alting gennemgået, og at kommunen skal ud og kigge på undervisningen på alle

hold. En anbefaling til kommunerne kunne jo i hvert fad være, at retningslinjerne er fyldestgørende, og at man gør sig den ulejlighed lige at kigge på tallene engang imellem og se, om der er noget, hvor der hejses et flag, og så kan man jo gå dialogens vej.”

Sekretariatsleder i DOF

På tværs af informanterne er der eksempelvis enighed om, at kommunerne bør have retningslinjer for holdstørrelser, da det er behovet for mindre hold, som er den afgørende begrundelse for at få støtten:

Skoleleder, almen aftenskole: ”Og der er jo også kommuner, som ikke har et maksimum for, hvor mange der må være på holdene.”

Interviewer: ”Ja, det er der nogle kommuner, der ikke har.”

Skoleleder, almen aftenskole: ”Og det, synes jeg jo, er fuldstændig galt, altså hvad er ideen i det så?”

Relateret til dette er det faktum, at retningslinjerne i langt de fleste kommuner indebærer det samme tilskudsniveau uanset hvor svært et handicap, der er tale om. Derfor kan det blive en god forretning for aftenskoler, som kan have mange på handicapholdene, mens ordningen er betydeligt mindre favorabel for de aftenskoler, der har de tungeste målgrupper. Både på grund af de små hold og på grund af de øvrige udgifter, der kan være forbundet med at have kursister med svære handicap. Eksempelvis kan der være ekstraudgifter til administration – særligt hvis kursisterne bor i botilbud, hvor skiftende personale ikke altid har overblik over de handicappedes fritidsaktiviteter:

”Altså, vi har måske 50 opkald om ugen, som går på: ’Hvilket hold er det nu, [Navn] går på?’ og ’Er det [aftenskolens navn]?’ ’Ved I hvornår bussen kommer?’ og ’Vi har smidt girokortet væk.’ Så sådan rent administrativt, der burde specialskolerne have nogle flere penge til at administrere. Mange af borgerne har så komplekse problemstillinger, som gør, at lærerne skal have hjælp til at tackle dette fra kontoret. Andre gange skal der måske findes nyt hold til borgeren, da det første hold ikke passer så godt i forhold til borgerens handicap. Altså jeg vil sige, uden den store klagesang, så er handicapskoler udfordret af en noget større administrativ byrde, end man er i det almene. Og det er man, fordi vi kan ikke lave tilmelding på nettet, fordi der er så mange ting, man skal spørge om og skemaer, der skal udfyldes til kørsel, så det er personlig betjening.”

Skoleleder, specialaftenskole

En anden udfordring for de skoler, der har kursister med meget svære handicap, er ifølge samme skoleleder, at det er svært at få tilskud til transportudgifter fra staten:

”Altså kommunerne henholder sig jo til, at det er en kan-opgave og videresender til staten, og derfor søger vi jo Kulturministeriet om § 44, stk. 2 midler. Og det, der jo er rigtig sørgeligt med de penge, det er, at det er en meget, meget lille pulje, som i de tidligere år er blevet fodret af satspuljemidler, og lige nøjagtigt i de sidste satspuljemidler fra 2018 og frem, der er de simpelthen blevet glemt. Så § 44 midlerne er i 2018 lavere end nogensinde, og det får en stor konsekvens for borgerne.”

Skoleleder, specialaftenskole

I praksis betyder det, at kursisterne selv får meget store transportudgifter i forbindelse med deres deltagelse i aftenskoleaktiviteter. Ansvarsfordelingen mellem stat og kommuner kan dermed også give udfordringer på aftenskoleområdet.

I forlængelse heraf nævner alle informanter risikoen for, at den store andel, handicapundervisningen udgør, til dels kan være et udtryk for, at der sker en opgaveglidning på kommunalt plan, hvor folkeoplysningen løser opgaver, som måske burde finansieres af midler fra andre forvaltningsområder:

”Er det reelt, at den handicapundervisningsandel skal være så stor? Hvad er det, som folkeoplysningen skal løse af opgaver? Og der er det jo også lidt sådan i forhold til kommunerne, at man skærer ned på nogle kommunale tilbud eller nogle statslige tilskud, og så tager aftenskolerne måske over, ikke. Og der er det nogle gange, jeg synes, at vi skal være lidt opmærksomme på, hvad det er, som sker. Overtager vi som aftenskoler nogle kommunale opgaver, så er det folkeoplysningsmidlerne, som bliver brugt til det, og så er der ikke midler til den almene undervisning.”

Skoleleder, almen aftenskole

Opsummering af fordele og ulemper ved handicaptilskud på aftenskoleområdet

Opsummerende er der en række fordele ved de nuværende retningslinjer på aftenskoleområdet, som både kommer til udtryk i de perspektiverende interviews, og som er synlige, når man betragter ordningen udefra.

Helt overordnet er der tale om en enkel ordning, der bidrager til muligheden for, at handicappede kan deltage i aftenskoleundervisningen på lige fod med andre. Der er stor frihed i anvendelsen af midlerne, hvilket er i god overensstemmelse med folkeoplysningens ånd. Samtidig kan friheden bidrage positivt til udviklingen af aftenskolernes tilbud.

Et af de iboende dilemmaer er, at der er meget store forskelle på tilskuddet til handicapundervisning og tilskud til almen undervisning. Samtidig gives der i langt de fleste kommuner den samme støtte, uanset, hvor svære handicaps der er tale om. Det betyder, at der relativt set er betydeligt bedre økonomiske vilkår for aftenskolehold med kursister, der har begrænsede handicap, hvor der kan være otte deltagere på holdet, end aftenskolehold med kursister med svære handicap, hvor der kan være tre på holdet.

I forlængelse heraf kan der være forskellige definitioner af, hvornår der er tale om handicap i relation til emnet, selvom netop dette punkt samtidig fremhæves som en styrke ved ordningen. Samlet stiller de store frihedsgrader på området store etiske krav til brugerne af ordningen, da der i retningslinjerne ikke er nogen indbygget garanti for, at støtten kommer de handicappede til gode.

Opsamling af den perspektiverende analyse

Samlet set er skolerne på både efterskoleområdet og aftenskoleområdet mere frit stillet i anvendelsen af midlerne, end det er tilfældet i retningslinjerne for SPS-tilskuddet på højskoleområdet i dag. Omvendt er koblingen mellem de enkelte kursisters/elevs behov ikke så tydelig, som det er tilfældet på højskoleområdet i dag, hvor tilskuddet kan tilpasses helt

specifikt ud fra den enkelte elevs behov. På aftenskoleområdet gives det samme tilskud uanset graden af handicap, mens elevernes behov på efterskoleområdet vurderes ud fra forskellige takster (to på de almene efterskoler og tre på specialefterskolerne). I begge tilfælde medfører en fast takst/et fast støtteniveau typisk en økonomisk fordel for de skoler, der har elever og kursister med et begrænset støttebehov, mens det omvendt kan være en udfordring for skoler med elever/kursister med et omfattende støttebehov.

Et andet centralt element, som kan diskuteres på baggrund af perspektivering, er balancen mellem tillid og kontrol, samt hvor i processen dokumentationen skal ligge. På aftenskoleområdet er handicapklæringerne typisk den eneste form for kontrol, og området er dermed i høj grad baseret på tillid. På efterskoleområdet er der krav om, at skolerne skal kunne dokumentere, at eleverne har modtaget den tildelte støtte (f.eks. minimum ni timer ved støtte efter tillægstakst 1) via elevplaner/indsatsplaner. Sammenlignet med den timebaserede model er dokumentationen dog i mindre grad knyttet op på det specifikke tallet.

En høj grad af tillid og en stor frihed i anvendelsen af midlerne er i god overensstemmelse med både folkeoplysningens ånd i bred forstand og internatformen på efterskoleområdet. Omvendt kan det give nogle legitimitetsmæssige udfordringer, at det er mindre synligt, om støtten rent faktisk anvendes til de elever/kursister, der har behovet. Denne udfordring er særlig tydelig på aftenskoleområdet, hvor en meget stor del af det kommunale tilskud går til handicapundervisning, mens der ikke er nogen bindinger på, at støtten skal anvendes til handicapundervisningen.

Endelig viser perspektivering, at ansvarsfordelingen mellem stat og kommuner også kan være en udfordring på andre områder end højskoleområdet. Problemstillingen på efterskoleområdet har mange lighedstræk med højskoleområdet, mens den på aftenskoleområdet har omvendt fortegn, da aftensskolerne primært er kommunernes ansvar, mens staten ifølge loven skal give tilskud til særlige ekstraudgifter knyttet til f.eks. befordring.

Samlet set er der dermed flere elementer fra de gældende retningslinjer på hhv. efterskoleområdet og aftenskoleområdet, som kan tjene som inspiration til eventuelle fremtidige ændringer i SPS-ordningen.

Kapitel 11: Grænseflader til andre lovgivninger og ordninger

Forud for diskussionen af den nuværende ordnings dilemmaer og forslag til potentielle ændringer af SPS-ordningen i fremtiden er det relevant at se på, hvilke øvrige lovgivninger og tilskudsmuligheder der er i spil i forhold til elever med særlige behov og elever med svære handicap. Helt overordnet er støttemulighederne i højskoleloven målrettet støtte til undervisningen, mens støttebehov uden for undervisningen hører under serviceloven, og dermed er en kommunal opgave:

”Der har vi så sagt, at det giver staten ikke penge til. Altså enten så er eleverne for dårligt hjulplne til at komme på højskole, eller også må kommunen træde til med den hjælp, der skal til, hvis de synes, at det er godt, at den elev kommer på højskole. Så må I søge kommunen om tilskud til det. I må jo ikke bruge statens penge på at ansætte en hjælper til det. Den hjælp, man kan få tilskud til, det er jo en praktisk hjælp – det er til undervisningen. Og ikke andre steder (...). Men for skolerne er det jo et problem, hvis de ikke kan få kommunen til at betale for det, og eleven har tilmeldt sig og betaler via sin egen pension, og så pludselig viser sig ikke at kunne klare det. Så sætter man jo folk på [og giver støtten.]”

Tidligere undervisningskonsulent i Kulturministeriet

Som det også fremgår af citatet, kan højskolerne komme i klemme, såfremt kommunerne ikke tildeler den nødvendige støtte. Et andet dilemma er, at det i praksis kan være svært at opretholde en skarp grænse mellem undervisning og fritid på en højskole, hvor eleverne opholder sig døgnet rundt, og hvor både undervisningen, samværet og den øvrige fritid er en central del af det samlede højskoleophold.

Formålet med dette afsnit er at se nærmere på de relevante paragraffer i lovgivningen og at få beskrevet, hvordan sammenhængen er mellem højskoleloven og øvrige lovgivninger. Der vil være særlig vægt på serviceloven og på STU-loven (lov om særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse), som begge er centrale for flere højskoler i undersøgelsen, men også EGU-loven samt muligheden for mentorstøtte på højskolerne vil kort blive beskrevet.

Service-loven

Der er en række paragraffer i serviceloven, som er særligt relevante i forhold til elever med svære støttebehov på højskolerne.

Personer med meget omfattende støttebehov har mulighed for at blive visiteret efter lovens § 96, som omhandler borgerstyret, personlig assistance (BPA), hvilket betyder, at borgeren har mulighed for selv at ansætte personlige hjælpere ”til pleje, overvågning og ledsagelse til borgere med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte” (§ 96, stk. 1). For at kunne få støtte i form af en BPA skal borgeren være i stand til at fungere som arbejdsleder og arbejdsgiver for hjælperne – sidstnævnte kan dog overdrages til en nærtstående, en forening eller en privat virksomhed (§ 96, stk. 2).

I højskolesammenhæng er det relativt få elever, der har så omfattende et støttebehov, at BPA er aktuelt. En af højskolerne i undersøgelsen havde dog på undersøgelsestidspunktet 10 elever med BPA. I praksis er BPA omdrejningspunktet for skolens særlige hjælpeordning, hvor eleven med støttebehov ansætter almene højskoleelever som personlige hjælpere. Ifølge skolen er det over tid blevet vanskeligere for eleverne at få tildelt BPA fra deres hjemkommune⁶². Skolen skruer derfor selv en BPA-ordning sammen via servicelovens øvrige paragraffer – særligt § 83, 85 og 97⁶³:

Interviewer: "Så det betyder ikke, at der er færre, der kan få den der hjælpeordning?"

Viceforstander, skole 2: "Nej, altså man kan jo sige, at det ikke er en rigtig hjælpeordning. Det kalder vi det bare her i huset for ikke at bruge alle mulige underlige [begreber]. Vi kalder det bare en BPA-ordning, men det er jo ikke en rigtig."

Servicelovens § 83 forpligter kommunerne til at tilbyde hjemmehjælp i form af personlig hjælp og pleje samt hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, som også er relevant for flere andre højskoler i undersøgelsen. Som beskrevet tidligere er der imidlertid store forskelle på skolernes samarbejde med kommunerne, og hvordan de i praksis håndterer behovet for hjemmehjælp (se afsnit om hjemmehjælp, kapitel 7).

Ifølge servicelovens § 85 skal kommunen derudover tilbyde "hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer." (Servicelovens § 85).

Servicelovens § 97 indebærer støtte til ledsageordning med 15 timer om måneden til personer, som "ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne" og kan også være relevant for elever med omfattende støttebehov. Er man visiteret til ledsageordning, kan kommunen tilbyde, at ydelsen kan udbetales som et kontant tilskud til selv at ansætte en ledsager (§ 97, stk. 5).

De ovenstående paragraffer er særligt i spil i den hjælpeordning, der er organiseret på en af skolerne i undersøgelsen, men kan også være relevante for flere af de øvrige skoler. Undersøgelsen tyder på, at samspillet med kommunerne ofte opleves som ressourcekrævende, og at højskolerne derfor sommetider påtager sig opgaver, der principielt burde dækkes af andre kasser. Det gælder ikke mindst i forhold til hjemmehjælp.

⁶² Højskolens årsrapport 2016, 10.

⁶³ Ifølge forstanderen har flere kommuner efterspurgt, at højskolen var godkendt til et § 107-tilbud, som er et midlertidigt botilbud for personer med "betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer" (servicelovens § 107). Det har skolen også selv et ønske om for at slippe for at sætte hjælpeordningerne sammen via mange forskellige paragraffer. Ifølge forstanderen er der imidlertid for mange krav forbundet med at blive godkendt til § 107 – blandt andet ville det kræve en separat afdeling for elever, der får støtte fra denne paragraf, hvilket ikke hænger sammen med højskolens praksis. Skolen er dog godkendt til § 104, som er et aktivitets- og samværstilbud for dagelever (Kilde: Forstander, skole 2).

Derudover er det væsentligt at nævne, at støtten efter serviceloven ikke omfatter støtte til undervisning og dermed ikke har nogen betydning for skolernes støtte til specialundervisning og elever med svære handicap. Serviceloven er derimod helt central i forhold til mulighederne for støtte uden for undervisningstiden for elever med omfattende støttebehov.

Elever på STU-forløb

Flere af højskolerne i undersøgelsen har elever, hvor højskoleopholdet er en del af deres STU-forløb. STU er en 3-årig Særligt Tilrettelagt Ungdomsuddannelse for unge udviklingshæmmede og unge med andre særlige behov, som ikke har mulighed for at gennemføre en anden ungdomsuddannelse.

Seks ud af de ti skoler, der indgår i undersøgelsens kvalitative del, har elever på STU-forløb⁶⁴. For fem af skolerne drejede det sig i 2016 om ganske få elever (1-3), mens en enkelt skole havde betydeligt flere (38 elever). Uddannelsesplanen planlægges individuelt, og der kan som en del af uddannelsen indgå forløb på forskellige institutioner – som f.eks. højskoler. Der er ikke tale om en formel kompetencegivende uddannelse.

Ifølge STU-loven er kommunen forpligtet til at betale elevbetalingen for deltagelsen i ordinær undervisning⁶⁵, men udgifter til undervisningen, som leveres af højskolen, hører under højskolelovens regelsæt:

Stk. 5. Udgifter til elementer af ordinær undervisning, der leveres af de i § 1, stk. 2-4 nævnte institutioner, finansieres efter bestemmelserne i den lovgivning, der gælder for den pågældende aktivitet. Udgifter til eventuel elevbetaling el. lign. for deltagelse i ordinær undervisning afholdes af kommunen.

Bekendtgørelse af lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov § 5, stk. 5

Det betyder i praksis, at højskolerne søger specialundervisningsstøtte til STU-eleverne på helt samme vilkår som til øvrige elever med støttebehov.

”Man kan sætte højskoleloven i midten, og så kan man jo lave sådan en skal uden om, og så kan man bare skrive de andre [lovgivninger] til. For de kommer aldrig ind og forstyrrer højskoleloven eller timetallet eller noget som helst.”

(...)

”Man kan sige at den, der går ind og forstyrrer mest, det er faktisk STU'en, fordi der kan ligge nogle formål med, hvilke fag man skal have. Det er jo sådan set den eneste måde, men vi kommer meget godt overens med de der STU-vejledere. ”

Viceforstander, skole 2

⁶⁴ Cirka en fjerdedel af højskolerne i spørgeskemaundersøgelsen angiver, at de havde STU-elever i 2016 (n = 45).

⁶⁵ Kommunen er dog kun forpligtet til at betale for udgifterne til undervisning og ikke til kost og logi, som eleven selv skal betale. Kilde: Forstander, skole 2.

Elever på EGU-forløb

Ud over STU-forløb har nogle af højskolerne i undersøgelsen elever på såkaldte EGU-forløb. EGU står for Erhvervsgrunduddannelse, som er en erhvervskompetencegivende uddannelse, der udbydes af kommunerne. Forløbet tager normalt to år og består af både praktikforløb og skoleuddannelsesforløb.

Også når det gælder EGU-forløb, understreger lovgivningen, at specialundervisningen gives ud fra de regler, som gælder for de uddannelsesaktiviteter, der indgår i forløbet:

§ 9 a. Til elever, der har behov herfor, gives der specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand i mindst det omfang, der følger af de regler, som gælder for de uddannelsesaktiviteter, som uddannelseselementerne er hentet fra. Kommunen og eleven kan ikke i uddannelsesplanen fravige dette til skade for eleven.

EGU-loven § 9a

Højskolerne modtager dermed ikke særlige tilskud til specialundervisning for elever på EGU-forløb via EGU-loven. Har EGU-eleverne behov for specialundervisning, skal det derfor ligeledes søges gennem SPS-lovgivningen.

Minimum syv ud af de ti skoler i den kvalitative del af undersøgelsen har elever på EGU-forløb. For de fleste skoler drejer det sig om ret få elever. To skoler skiller sig dog ud ved et stort antal af elever på EGU (hhv. 89 og 22 elever i 2016). At have elever på EGU-forløb er ikke kun udbredt blandt SPS-skolerne. Cirka halvdelen af højskolerne svarede i spørgeskemaundersøgelsen, at de havde EGU-elever i 2016.

Mentorordningen

Mentorordningen har siden 2010 været en fast del af højskolernes tilskudsmuligheder. Ordningen startede som en forsøgsordning i 2007-2009, men blev derefter gjort permanent⁶⁶. Mentorordningen er målrettet elever mellem 17½ og 25 år, som gennemfører et høj-skolekursus på mindst 12 uger.

Mentorordningen giver mulighed for, at unge uden ungdomsuddannelse kan udløse en særlig tillægstakst, som har til formål at dække skolens udgifter til mentorordning. Der er to forskellige takster: En tillægstakst for unge med en uddannelsesplan (1.059 kr. pr. uge, 2017) og en mindre tillægstakst for unge uden en uddannelsesplan (404 kr. pr. uge, 2017).

Det er desuden en betingelse for at modtage støtte til mentorordninger, at skolerne udarbejder en beskrivelse af deres indsatser og indarbejder den i deres indholdsplaner. Desuden forventes det, at der er mindst én uddannet mentorlærer på modtagerhøjskoler.

Støtten via mentorordningen har fokus på at hjælpe unge med særlige behov videre i en uddannelse.

⁶⁶ http://ffd.dk/media/7676/orientering_uvm_tillaegstakster_2010.pdf

Elever under en EGU-uddannelse kan ikke udløse den høje takst, da de er i gang med en uddannelse og derfor ikke skal have udarbejdet en uddannelsesplan. De kan dog godt udløse den lave takst, fordi de ikke har gennemført en kompetencegivende uddannelse. Det samme gælder for elever på STU (vejledning på FFD's hjemmeside). Mentorordningen er uafhængig af muligheden for at søge tilskud til specialundervisning og elever med svære handicap, som derfor godt kan søges til elever på mentorordning.

Grænsefladen til SPS-ordningen er direkte, da vejledningen i forbindelse med § 27, stk. 1 beskriver, at man her kan søge til elevstøtte, "som ikke kan ydes inden for rammerne af den almindelige undervisning og skolens mentorordning." (Kulturministeriet 2014b). Det kan således se ud til, at der er en forventning om, at hvor det er muligt at dække elevens behov med tillægstaksten til mentorordninger søges denne støtte i stedet for specialundervisning. I forhold til stk. 2 nævnes mentorordningen og eventuelle grænseflader ikke.

Højskolerne i den kvalitative del af undersøgelsen har forskellige holdninger til, hvorvidt man søger mentorordning og SPS-støtte samtidigt. To af højskolerne nævner, at de ikke søger mentorordningen sammen med SPS-støtte. For de øvrige højskoler er fortolkningen, at det er to helt adskilte ting, hvor det kan være meningsfuldt at søge begge dele til den samme elev.

Opsamling: Grænseflader til andre lovgivninger

Samlet set viser gennemgangen af diverse øvrige lovgivninger, at der ikke er overlap mellem disse og højskolernes mulighed for at søge tilskud til specialundervisning og elever med svære handicap. Både i forhold til STU-forløb og EGU-forløb er det højskolelovens regler, der gælder. Mentorordningen er en særlig støttemulighed i højskoleloven målrettet unge uden ungdomsuddannelse, som derimod godt kan kombineres med tilskud til specialundervisning eller tilskud til elever med svære handicap.

Service-loven er central i forhold til støtte til personlig og praktisk hjælp uden for undervisningen, men da den netop omhandler elevernes fritid, er den ligeledes separat fra de tilskudsmuligheder, denne rapport har fokus på. Den er dog alligevel væsentlig at være opmærksom på, da både undervisning og fritid er en central del af et højskoleophold, og da støtten uden for undervisningen derfor er helt afgørende for et højskoleophold for elever med et omfattende støttebehov.

Der er store forskelle på højskolernes erfaringer med samspillet med hjemkommunerne, og det er derfor vanskeligt at sige noget generelt om dette emne. Der er dog ingen tvivl om, at nogle højskoler bruger mange ressourcer på samspillet med kommunerne og også i nogle tilfælde selv tilbyder eleverne støtte, såfremt bevillingerne fra kommunen ikke vurderes som tilstrækkelige. Service-lovens paragraffer er dog kun relevante for de højskoler, der har elever med omfattende støttebehov.

Kapitel 12: Udfordringer i ordningen

Undersøgelsen viser klart, at der er stor tilfredshed med den nuværende ordning blandt modtagerskolerne. Eleverne har et meget stort udbytte af støtten og deres højskoleophold. På trods af den overordnede tilfredshed viser undersøgelsen, at den nuværende ordning har en række grundlæggende udfordringer, som der bør tages højde for i en eventuel fremtidig ændring af ordningen. Dette kapitel beskriver de mest centrale af disse udfordringer. Før der tages fat på udfordringerne, opridses det nedenstående afsnit fordelene ved den gældende ordning.

Fordele ved den nuværende ordning

Hvis man ser på den nuværende ordning i forhold til hovedsigtet, er der centrale fordele, som det er vigtigt at være opmærksom på før en nærmere beskrivelse af udfordringerne ved ordningen.

- **SPS-støtten ydes efter behov.** I dag gives SPS efter behov, da det samlede beløb, der afsættes på finansloven, reguleres ud fra de faktisk ydede tilskud. For både elever og højskoler er det en vigtig pointe. For eleverne sikrer det dem lige muligheder uafhængigt af, hvor mange andre elever der i undervisningsåret har brug for støtte. For højskolerne er det på samme vis en fordel, at de får støtten efter de ressourcer, de har brug for og i forbindelse med de aktuelle semestre.
- **Højskolerne kan søge med tilbagevirkende kraft.** Som den eneste skoleform har højskolerne mulighed for at få tilskud til indsatser, som skolen har iværksat før ansøgningstidspunktet. Det er helt centralt for mange skoler, at de kan støtte eleverne fra det øjeblik, de opdager, at der er et behov. Samtidig er det ofte svært at få søgt tidligt, da skolerne først skal kende elevernes behov.
- **Gensidig tillid.** Den nuværende ordning fungerer i høj grad, fordi der er en høj grad af gensidig tillid mellem STUK (og Kulturministeriet) på den ene side og højskolerne på den anden. STUK har tillid til, at skolerne ikke alene vurderer den enkelte elevs behov, men også tager hensyn til samlæsningsmuligheder og søger til det timetal, der derefter er rimeligt. Højskolerne har tillid til, at deres ansøgninger vil få en fair behandling, og at de i langt de fleste tilfælde kan regne med at få den søgte støtte.
- **Plads til samvær.** Den nuværende ordning støtter skoleformens pædagogik gennem taksten for lærertimer. I taksten er der taget hensyn til, at undervisning på højskolen er forbundet med det pædagogiske samvær og lærernes møde med eleverne. Selvom selve undervisningen er det støtteudløsende element, følger samværsdelen med. Det betyder også, at støtteordningen, som den er nu, kan dække de faktiske udgifter.

De fire elementer er grundpillerne i den nuværende ordning. Som undersøgelsen har vist, er der imidlertid også indlejrede udfordringer i ordningen, som den er i dag. Nedenfor opsummeres de afdækkede problemstillinger.

Udfordring 1: Organiseringen af ordningen

Som beskrevet er ansvaret for den samlede ordning spredt ud over fem forskellige enheder: Kulturministeriet som øverste myndighed og ansvarlig for ordningen, Slots- og Kulturstyrelsen som tilsynsførende, STUK som ansvarlig for sagsbehandlingen, STIL som ansvarlig for statistikken på området og Uddannelses- og Forskningsministeriet, som står for drift og udvikling på selve IT-løsningen (STUK er systemejer).

IT

Mange af skolernes forandringsforslag er IT-relaterede med ønsker om et mere brugervenligt og informativt system. Det er ingen let opgave at opdatere systemet, da højskolernes brug af SPS2005 er et meget lille område i den samlede mængde af fagsystemer, hvilket giver rift om ressourcer til IT-udvikling.

Statistik

Funktionsopdelingen mellem STUK og STIL skal optimere faglighederne på de enkelte områder. STUK følger udviklingen i ordningen i hverdagen gennem ugentlige standardudtræk. Derved kan de bl.a. følge forbruget. Standardrapporterne anvendes også i forhold til bidrag til finanslovsarbejdet m.m. Når der er tale om detaljerede udtræk med omfattende dataspesifikationer, anvender STUK STIL.

Processen med denne undersøgelse har vist, at det er uhensigtsmæssigt svært at få adgang til det mere omfattende statistiske materiale i STIL. For Slots- og Kulturstyrelsen, der skal føre tilsyn og har brug for at kunne skabe overblik over ordningen over tid, er det uholdbart med så lange ventetider og usikkerhed i datamaterialet.

Sagsbehandling og tilsyn

I ordningen er der også en funktionsopdeling mellem sagsbehandling/håndtering af ordningen og tilsynspligt. Denne organisering kan have den fordel, at begge dele varetages af eksperter på henholdsvis elever med særlige behov på den ene side og det lovpligtige tilsyn med højskolerne på den anden.

STUK har et stort kendskab til handicaprettigheder, elever med svære handicap og specialpædagogiske behov. De behandler ansøgninger fra mange forskellige skoleformer og har et indgående generelt kendskab til specialpædagogiske indsatser. Gennem interviews med STUK's medarbejdere er det tydeligt, at det for dem er vigtigt, at ansøgningerne hver især bliver set som enkeltstående ansøgninger. STUK's opgave er således at vurdere, om den individuelle ansøgning lever op til ansøgningskravene og har en retvisende sammenhæng mellem den aktuelle funktionsnedsættelse og skoleudtalelsens indsatsbeskrivelse. Denne arbejdsmetode giver den enkelte elev en meget fair behandling, som er fri af hensyn til for eksempel, hvor mange andre elever der har modtaget tilskud på skolen, eller hvor ofte der

er søgt til den samme elev på den aktuelle skole eller andre skoler⁶⁷. Ligeledes kan der være fordele for eleven ved, at sagen behandles samme sted som andre SPS-ansøgninger, hvilket principielt kan lette overgange fra én skoleform til en anden.

Samtidig kan adskillelsen af sagsbehandling og tilsyn medføre en logisk brist, som gør det svært at følge ordningen og sørge for løbende tilpasninger mellem den og højskolernes virkelighed. For sagsbehandlingen kan det begrænsede kendskab til højskolerne betyde, at skolerne ind imellem ikke får helt den samme behandling.

Som et konkret eksempel fra de 41 ansøgninger, Vifo har fået stillet til rådighed, blev stk. 1 midler i ét tilfælde tildelt på baggrund af den eksterne dokumentation samt forstander og elevs underskrift på denne. Der forelå således ikke en egentlig skoleudtalelse. Samtidig kan andre skoler opleve at få afslag, hvis de mangler en skoleudtalelse.

Det begrænsede kendskab til de enkelte skolers tilbud kan gøre det vanskeligt for STUK at vurdere de specifikke timetal, som højskolerne angiver at have behov for, da højskolernes tilbud omfatter en meget stor variation i fag og metoder. I praksis betyder det, at skolerne helt overvejende modtager det timetal, de søger om.

For ordningens tilsynsførende, der kender skolerne, men ikke følger udviklingen i brugen af SPS, kan den nuværende organisering gøre det vanskeligt at se ordningen i sammenhæng med den samlede højskoledrift. Det kan særligt være problematisk, da STUK som nævnt ikke selv står for den mere beskrivende statistik på området. Det kan betyde lange ventetider for de tilsynsførende fra SLKS i forhold til at få et samlet billede af ordningen, dens udvikling eller andre detaljer omkring ansøgninger og procedurer.

Udfordring 2: Tilsyn med ordningen

Undersøgelsen har vist, at det ikke kun er organiseringen af ordningen, der kan gøre det svært at føre tilsyn. Der kan også være andre udfordringer forbundet med at føre tilsyn på området. Flere af de efterfølgende dilemmaer vil understrege problemstillingen – her skal blot fremhæves enkelte centrale punkter.

Ser man udelukkende på modtagerhøjskolernes regnskaber, kan det være svært at se, hvorvidt pengene bliver brugt i undervisningen. Det kan skyldes mange forskellige faktorer og er ikke i sig selv odiøst, da der også er store forskelle på undervisningsudgifterne på højskoler, der ikke modtager SPS-midler. Men sammenholdt med den manglende nærhed til sagsbehandlingen kan det betyde, at tilsynsførende fra SLKS sent vil opdage selv markante

⁶⁷ I forbindelse med den endelige færdiggørelse af rapporten, er Vifo af STUK blevet gjort opmærksom på, at STUK i forbindelse med elever, som tidligere har modtaget SPS-støtte, i sagsbehandlingsprocessen kan anvende den eksterne dokumentation fra tidligere ansøgninger. Det betyder i praksis, at højskolerne ikke behøver at indhente dokumentationen for elever, der tidligere har modtaget SPS-støtte på andre skoler/i andre skoleformer. Det er dog Vifos opfattelse, at højskolerne som helhed ikke er bekendte med denne mulighed, som heller ikke fremgår på spsu-net, hvor skolerne henter information om ordningen og ansøgningsprocedurer.

ændringer i brugen af ordningen. Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at SPS-tilskuddet udgør 7 pct. af det samlede statstilskud på højskoleområdet og således er en væsentlig økonomisk faktor for skoleformen som helhed.

Tilsynsopgaven bliver yderligere besværliggjort af, at der er tale om en kompleks ordning at forstå, søge og bruge. Vejledningen har desuden nogle indbyggede modsætninger, som nogle af de efterfølgende udfordringer udfolder yderligere (se for eksempel afsnittet om den personlige ansøgning og det fælles bedste nedenfor). Samtidigt gør de mange 'forståelser' og accepterede praksisser opgaven uhyre kompleks.

Dilemmaet er således, at der på den ene side er mange specifikke krav til modtagerhøjskolerne, mens der samtidigt er indbyggede modsætninger i ordningen, der vanskeliggør tilsynet.

Udfordring 3: Svært at komme i gang

Ser man på SPS-ordningen ud fra et elevperspektiv, er det vigtigt, at der er et bredt kendskab til ordningen, og at højskoleelever med behov for specialundervisning og/eller med funktionsnedsættelser på alle landets højskoler har adgang til at få den støtte, de har brug for, så de kan deltage i højskoleopholdet på lige fod med andre elever. Det er dog langt fra alle højskoler, der benytter denne mulighed. Undersøgelsen peger på, at der kan være flere barrierer for at bruge ordningen.

Som kapitel 3 beskrev, blev højskoler, der ikke modtager SPS-tilskud, i den generelle spørgeskemaundersøgelse spurgt om, hvorvidt de kender til ordningen, og hvorfor de i givet fald ikke søger midlerne. Svarerne viser, at 18 pct. af skolerne ikke kender til ordningen, og 7 pct. svarer 'ved ikke'. For disse skoler har der således ikke hidtil været en bevidsthed omkring mulighederne i ordningen.

Over halvdelen af de højskoler, der har kendskab til ordningen, og som ikke har benyttet den inden for de senere år, har svaret, at de ikke har elever med behov for specialundervisning, men for nogle skoler er der andre barrierer. 23 pct. svarer, at deres støttebehov ikke dækkes af SPS-ordningen. Ser man på, hvordan støtten på modtagerskolerne bruges i praksis, kan det være svært at se, hvilken type af indsatser der kan være brug for ud over den brede vifte af indsatser, der allerede er i spil. Der kan således være en strammere tolkning af vejledningen/ordningen blandt nogle af de skoler, der ikke bruger ordningen, end blandt dem, der bruger den. Det kan for eksempel være i forbindelse med, hvad skolerne vurderer som undervisning. Det kan også variere mellem de skoler, der allerede bruger ordningen.

Flere skoler (13 pct.) har ikke søgt, fordi det kan være stigmatiserende for eleverne at skulle indhente dokumentationen. 10 pct. svarer, at de ser inklusion som en naturlig del af højskolerens arbejde. Andre 10 pct. svarer, at administrationsomkostningerne er for høje (se nærmere beskrivelse i kapitel 3, figur 10). Én skole fremhæver en konkret sag, hvor de havde en elev med støttebehov på et fireugers kursus. Der valgte de selv at løse opgaven på anden vis fremfor at bruge ressourcer på at søge SPS-midler.

Når højskolerne ikke bruger ordningen, skyldes det således dels deres syn på elevgruppen, dels deres holdninger til at drive højskole, dels deres opfattelser af ordningens muligheder og krav. Det er her værd at bemærke, at ingen har svaret, at de ikke søger, fordi reglerne på området er for uklare.

Når det er sagt, kan der som sagt være en diskrepans mellem den fortolkning, ikke-brugerne har af ordningen, og SPS-ordningens faktiske muligheder og brug. Et lille eksempel er en skole, der ikke søger ordningen fordi:

”Man skal søge i så god tid, og vores elever plejer at være sene til at melde sig.”

Uddybende svar fra spørgeskemaundersøgelsen

Det stemmer dårligt overens med den vejledning og praksis, der er på området, hvor der er mulighed for at søge helt frem til kursets afslutning. En anden skole skriver, at de ikke bruger ordningen, fordi de ikke har rammer til fysisk handicappede elever, hvilket tyder på en opfattelse af, at ordningen kun omfatter tilskud til elever med fysiske handicap.

Det understreges også af flere af de skoler, der nu er SPS-modtagere, at det kan være svært at komme i gang med at søge midlerne.

Der kan således være en række barrierer for at komme i gang med at søge ordningen samtidig med, at der er et ønske om at gøre ordningen tilgængelig for alle højskoler (og elever), der har brug for den.

Udfordring 4: Ekstern dokumentation for elevernes behov

Den eksterne dokumentation er en central del af ansøgningerne, da det er en forudsætning for tildelingen af støtte. Det er ofte meget ressourcekrævende for skolerne at få fat i den. Det kan ifølge skolerne være kontraproduktivt for nogle elevers udvikling at skulle bruge energi på at skaffe dokumentationen, og som nævnt er der skoler, hvor det simpelthen er en barriere for at søge midlerne, at det kan være stigmatiserende for eleverne. Nogle gange kan den tilgængelige eksterne dokumentation være for gammel til at beskrive det reelle behov (som eksempel nævner en skole fremadskridende muskelsvind, hvor behovet ændrer sig over tid).

Som nævnt har nogle skoler derfor entreret med en ekstern ekspert, som mod betaling beskriver/udreder elevernes behov for støtte. Denne løsningsmodel gør dokumentationen lettere for skolerne og giver en helt aktuel status i forhold til indsatser på højskolerne. Med en sådan model har STUK og Kulturministeriet også tidligere været opmærksom på, at der ikke bør være for tæt et bånd mellem skolen og den eksterne ekspert for at sikre uvildigheden i ordningen⁶⁸.

⁶⁸ I bekendtgørelsens § 36 stk. 3 fremgår det, at der skal foreligge dokumentation fra en faglig sagkyndig person, som er uafhængig af skolen. Dette krav om uvildighed er dog kun ekspliciteret ift. støtten efter stk. 1 og ikke ift. støtten efter stk. 2.

For højskolerne er der således flere dilemmaer i forbindelse med at skaffe den eksterne dokumentation. På den ene side er det ofte en ressourcekrævende opgave, og samarbejdet med eleven kan være udfordrende og pædagogisk problematisk. På den anden side ser modtagerskolerne ikke et alternativ til dokumentationen. De ser det som en vigtig del af ordningens legitimitet, som flere skoler samtidigt bruger til at kvalificere deres eget arbejde. Samtidigt opfatter de også elevens samarbejde og medunderskrift som ufravigeligt i arbejdet med voksne mennesker.

Udfordring 5: Den personlige ansøgning og det fælles bedste

Den personlige ansøgning giver anledning til flere dilemmaer i ordningen. Som ordningen er skruet sammen i dag, er der et skisma mellem det faktum, at det på den ene side er specifikke elever, der søges til. På den anden side er der en udbredt forståelse blandt modtagerskolerne af, at midlerne skal bruges, hvor de giver mest mening, og hvor højskolen/fællesskabet som helhed har mest gavn af det. Vejledningens beskrivelse af samlæsning understreger i høj grad blikket på helheden:

”Hvis man eksempelvis har to elever, der har behov for en støtteperson i undervisningen, og de to elever går på samme hold, vil man ofte kunne lade støttepersonen hjælpe begge elever på samme tid. Hvis støttebehovet eksempelvis er 8 ugentlige timer, skal der således søges fire timer til hver elev.”

Kulturministeriet 2014b

Når skolerne skal vurdere den enkelte elevs støttebehov, skal de således – allerede i ansøgningsøjemed – tage højde for helheden. Disse hensyn er synlige i skolernes overvejelser, hvor der er stor etik om ikke at søge for mange midler, men der er også en klar forståelse af, at det ikke er så stringent, hvorvidt midlerne så rent faktisk følger den specifikke elev:

”Hvis den enkelte kommer med sit CPR-nummer: ’Jeg har fem timer hver uge. Får jeg dem?’ Og så vil vi virkelig få et problem nogle gange. For det kan vi ikke garantere, at der er en, der får. Men så er der måske en, der er tildelt tre, som får fem.”

Forstander, skole 4

Som beskrevet i kapitel 7 om skolernes indsats, er der desuden en del andre udgifter, der bliver dækket af de tildelte midler. Samtidig understreger flere skoler, at det er en pædagogisk pointe for dem at gøre støtten så usynlig som mulig i hverdagen. Både i forhold til de øvrige elever, men også tit for eleverne selv⁶⁹.

Det kan gøre det mudret for en elev at følge op på, hvad det er, de selv får ud af ansøgningen. Dilemmaet opstår i det øjeblik en elev (eller forælder) er utilfreds/ønsker dokumentation for støtten eller føler, at han/hun får mindre, end de har søgt til. Samtidig er det klart, at samlæsningen og hensynet til fællesskabet i høj grad giver mening både i forhold til skoleformen, økonomien og for de enkelte elever med behov.

⁶⁹ Ligeledes stiller to af skolerne med mentorlignende ordninger den til rådighed for alle elever uafhængigt af, om de er SPS-modtagere eller ej.

Udfordring 6: Behov, der ikke dækkes – kommunernes støtteområder

SPS-støtten er en støtte, der gives til en lang række skoleformer, og elevens behov for støtte i forbindelse med undervisningen er altid udslagsgivende for tildelingen⁷⁰. Ordningen spiller sammen med den samlede lovgivning, hvor ansvaret for støtte til mennesker med funktionsnedsættelser er fordelt på forskellige sektorer. En borger med funktionsnedsættelse vil således ofte skulle søge støtte flere steder. I forhold til højskoler er staten ansvarlig for undervisningstiden, mens elevernes støttebehov i fritiden skal dækkes af kommunerne.

Som nævnt tidligere er højskolernes skoleform særegen. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at undervisning og pædagogisk samvær er vægtet lige højt i den pædagogiske indsats. Derudover er højskolen elevernes hjem, ligesom elevernes indbyrdes relationer og møder ses som centrale for den læring, der finder sted på en højskole. Det vil sige, at den skelnen, der er i andre skoleformer mellem skole og fritid, bliver svær at definere. Højskolerne er således ansvarlige for eleven 24 timer i døgnet. Støttemæssigt er SPS imidlertid målrettet undervisningen (og det pædagogiske samvær), mens det er kommunernes ansvar at støtte elever med behov i deres fritid.

Som undersøgelsen har vist, er det højskolernes oplevelse, at kommunerne ofte ikke lever op til deres forpligtelse. Højskolerne kan derfor stå med et udækket støttebehov.

Som eksempel har mindst tre af højskolerne i den kvalitative del af undersøgelsen elever, der til hverdag modtager § 85 støtte⁷¹. De oplever i stigende grad, at kommunerne er modvillige til at lade hjælpen følge borgeren på højskole. En af skolerne har helt opgivet kampen for ikke at spilde ressourcer på det. Det giver skolerne et dilemma, da de i høj grad ønsker at være åbne – også for denne målgruppe, samtidig med at de indimellem føler, at de bliver direkte udnyttet af kommunerne i denne sammenhæng.

Dette og de to næste dilemmaer opstår på grund af mødet mellem støtteformen, der udløses af støtte til eleven i den direkte undervisning, og skoleformen, der omfatter hele elevens liv 24 timer i døgnet.

Udfordring 7: Behov, der ikke dækkes – materiel/faciliteter

Det samme dilemma ses i forhold til materiel og faciliteter. Det gælder særligt for den skole, der har en stor andel af kørestolsbrugere og fysisk handicappede blandt deres elever. Eleverne kan ikke få støtte til hjælpemidler og materiel (f.eks. en kørestolsrampe) som rækker ud over undervisningen. Her er det kommunernes opgave at træde til – også selvom

⁷⁰ Der er dog forskellige retningslinjer for støtten på tværs af de enkelte skoleformer.

⁷¹ Ifølge Servicelovens § 85 skal kommunen tilbyde "hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer." (Servicelovens § 85).

hjælpe midlet/faciliteterne også bruges i forbindelse med undervisningen⁷². Andre gange bliver etablering og vedligehold af særlige faciliteter set som skolernes eget ansvar i forbindelse med sikringen af tilgængelighed.

Desuden har skolen ekstraudgifter i form af vedligehold. Skolen har været meget dygtig til at fundraise til nyanskaffelser, men som i alle sammenhænge er det vanskeligt at få fondsmidler til drift og vedligehold.

Skolen har som tidligere nævnt gennem flere år medfinansieret dette gennem det samlede SPS-tilskud, da det er afgørende for deres pædagogiske praksis. Ifølge forstanderen har de samtidigt gjort Kulturministeriet opmærksom på både dilemmaet og deres praksis på området.

Udfordring 8: Behov der ikke dækkes – elevtyper

SPS-støttens udgangspunkt i undervisningen gør det svært for visse højskoler med et stigende antal elever med behov for massiv støtte af social, strukturerende eller samværs-mæssig karakter, men som rent fagligt klarer sig fint.

Et eksempel på en funktionsnedsættelse af denne karakter kan være en elev med Aspergers. Eleven kan være rigtig dygtig fagligt, men kan have brug for støtte til at aflæse helt simple sociale situationer, til at strukturere sin tid eller rent praktisk til at finde rundt på skolen. En sådan elevtype kan være svær at søge støtte til efter de nuværende regler. Det kan også være elever, der har oplevet traumer tidligere i deres tilværelse, som kommer op til overfladen i den nye kontekst.

Ifølge princippet om sektoransvarlighed skal dette behov dækkes af elevernes hjemkommuner. Det er imidlertid problematisk, hvis elevens behov udløses af den særlige skoleform, hvor det at leve sammen med andre på lige fod kræver særlig læring.

Den generelle spørgeskemaundersøgelse blandt højskolerne tyder på, at denne udvikling i elevgruppen er en tendens, der er generel for højskolerne i Danmark. Mange oplever, at flere og flere elever har en stor sårbarhed, der gør det svært for dem at fungere i fællesskabet eller fastholde det faglige fokus. Eller i det hele taget hænge sammen, når de er i det pres, det giver at være sammen med andre 24 timer i døgnet.

Dilemmaet er, at der således kan være højskoleelever, der har funktionsnedsættelser, der gør, at de har brug for massiv støtte for at kunne gennemføre et højskoleophold på lige fod med de øvrige elever, men som der reelt ikke kan søges lærertimer til ifølge vejledningen, hvis de ikke samtidig har brug for direkte støtte i undervisningen.

⁷² Ifølge STUK er der dog undtagelser, hvor en IT-pakke eller et læsestativ for eksempel godt kan bevilges selvom det også bruges uden for selve undervisningen.

Udfordring 9: Særaftaler

Som tidligere beskrevet har der i tilfælde, hvor der var åbenlyse behov, været en accept af, at SPS-midlerne blev brugt med skolen som helhed for øje (se udfordring 7). I andre tilfælde, hvor højskolernes praksis og ordningens rammer har været uforenelige, har der været lavet særaftaler. Som beskrevet har en enkelt skole en særaftale omkring hjemmehjælp, som betales af Socialministeriet. Denne skole får altså dækket dele af elevernes støttebehov helt uden for SPS-ordningen.

Desuden har en skole indtil januar 2018 haft en aftale om, at de til deres sommerkurser har en forenklet ansøgningspraksis og derfor kun søger støtte fra § 27, stk. 1, selvom mange af deres elever har svære handicap og ville kunne udløse støtte efter stk. 2 (se afsnit om sommerkurser i kapitel 5).

Ligeledes har denne skole en tilkendegivelse fra Kulturministeriet af, at dens elever uden for undervisningen kan være personlige assistenter for med-elever med handicap. Det er som sådan ikke en særaftale, men et koncept som ikke pt. bruges af andre højskoler.

Der kan også være tale om mindre formelle aftaler. Som en skole der mener, at der er en forståelse med Kulturministeriet om, at hvis der er progression i elevens evne til at deltage i timerne, behøver de ikke bortvise elever, der ikke straks magter at deltage i alle 21 lovpligtige undervisningstimer. En anden højskole har forstået, at der max kan søges ni lærertimer pr. elev.

Selvom sådanne særaftaler og forståelser kan give mening for de enkelte højskoler, er det dog uhensigtsmæssigt for ordningens gennemsigtighed og lige muligheder for skoler og elever. Desuden kan det være en udfordring for højskolerne og administrationen i forbindelse med personudskiftning.

I forbindelse med en eventuel nytænkning af ordningen kan de eksisterende særordninger og uformelle aftaler og forståelser ses som et udtryk for områder, hvor højskolerne og eleverne har andre behov, end ordningen formelt set kan rumme/støtte i sin nuværende form.

Udfordring 10: Sammenhæng mellem § 27, stk. 1 og § 27, stk. 2

Lovgivningens skelnen mellem tilskud under stk. 1 og stk. 2 kan i sig selv være en udfordring for skolerne. Vejledningen har søgt at præcisere, hvornår der skal søges fra den ene eller den anden pulje. I vejledningen er der således lagt op til, at det afgørende er, hvor mange timers støtte eleven har brug for. Hvis eleven har behov for en til tre timer, skal der søges fra stk. 1. Hvis eleven har behov for fire timer eller derover, skal der søges fra stk. 2.

Det skaber en gradsmæssig sammenhæng mellem de to tilskudstyper, mens der samtidig er andre mere væsensmæssige forskelle. Dels er der i loven ikke forventninger om, at der er tale om tydelige ekstraudgifter, hvis man søger efter stk. 1. Dels skal der ikke være tale om en decideret funktionsnedsættelse.

Stk. 2 derimod kræver en faglig dokumentation af en anden karakter for funktionsnedsættelsen, lige som det understreges, at der skal være tale om ekstraudgifter. Under stk. 2 er der i lovgivningen ikke umiddelbar mulighed for at søge til specialpædagogisk bistand, men til lærertimer, praktisk medhjælp og hjælpemidler. Der er således et dilemma i forhold til, om der er en gradsforskel eller en væsensforskel på de to tilskudsmuligheder. Dette dilemma hænger tæt sammen med det næste tema: Ordningens økonomiske incitamentsstruktur.

Udfordring 11: Ordningens økonomiske incitamentsstruktur – brug af de forskellige takster

Som tidligere beskrevet er der i den samlede ordning tre forskellige takster alt efter, hvad man søger. Forskellen på taksterne er store. For at opsummere er taksterne for 2017 følgende:

Stk. 1, Specialundervisning og specialpædagogisk bistand 540,00 kr. om ugen

Stk. 2, Lærertimer 888,00 kr. i timen

Stk. 2, Praktisk medhjælp 141,00 kr. i timen

Ser man mulighederne for at søge til specialundervisning og lærertimer som et timemæssigt kontinuum, vil der være et stort økonomisk incitament til at vurdere en elevs behov til at være på fire timer snarere end tre. For skolens økonomi vil det valg betyde en forskel på ca. 3.000 kr. om ugen.

Hvis man derimod ser forskellen på de to typer tilskud som væsensforskellige, bør der være mulighed for at søge til den høje takst i færre timer, hvilket enkelte skoler da også gør med succes.

I forhold til at søge støtte til praktisk medhjælp, der kan kombineres med både specialundervisning og lærertimer, kan der være en økonomisk grund til, at den ikke søges så ofte. At få tilskud hertil kræver samme dokumentation som en ansøgning om lærertimer, men taksten er meget lavere. Til gengæld er der ingen regler om, at timerne skal aflønnes efter højskolernes ansættelsesbekendtgørelse. Her kan barrieren for at søge også skyldes, at der er en udbredt forståelse af, at muligheden for praktisk medhjælp er målrettet fysisk handicappede.

Der er således stor forskel på de forskellige takster, mens der ikke er så stor forskel på, hvordan de bruges i praksis.

Udfordring 12: Ordningens økonomiske incitamentsstruktur – taksten for lærertimer

Som tidligere beskrevet er taksten for lærertimer udregnet under hensyn til højskolernes særlige skoleform. Taksten skiller sig derfor ud ved at have indberegnet det pædagogiske samvær. I forbindelse med udarbejdelsen af vejledningen i 2014 blev det indskærpet, at disse timer skal læses af ansatte, der er ansat efter ansættelsesbekendtgørelsen. Det betyder

imidlertid, at skolerne stadig har mulighed for at bruge timelærere uden samværsforpligtelse. Det betyder, at nogle skoler kan have en udgift pr. undervisningstime på 380,77 kr., som er mindstelønnen for timelærere, mens skoler, der for eksempel vælger at bruge fastansatte lærere med høj anciennitet, knap får deres lønudgifter dækket.

Disse yderpunkter kan forstærkes af, at der efter bekendtgørelsen ikke længere er et maksimum for, hvor mange timer en højskolelærer må undervise om året. Mange af højskolerne har valgt at underskrive FFD's charter, men for en skole, der vælger at bruge timelærere til at læse timerne eller ikke følger charteret, kan taksten forekomme lukrativ.

Undersøgelsen tyder dog på, at højskolerne i overvejende grad bruger de ekstra midler på flere supplerende indsatser til eleverne.

Udfordring 13: Ordningens økonomiske incitamentsstruktur – skoler- nes risikovillighed

Samtidig med at der kan være gode økonomiske grunde til at søge SPS-tilskud og særligt lærertimer, kan visse strukturer i ordningen virke som en barriere for at søge støtte for højskolerne. I forbindelse med ønsker til forbedringer af ordningen peger flere skoler således på, at det kan være meget belastende for skolernes økonomi at have mange elever, der har behov for ordningen.

En udfordring for skolerne kan være meget svingende likviditet. Selvom STUK ønsker at modtage skolernes ansøgning så tidligt i forløbet som muligt, kan højskolerne som oftest ikke søge, før eleverne går på skolen, og de derfor har erhvervet indsigt i det konkrete støttebehov. Samtidig iværksætter skolerne indsatserne, så snart de ser behovet. Det betyder, at højskolerne kan have store udgifter, før de ved, om de får tilskuddet og efterfølgende modtager pengene. Der kan således være lang tid, hvor skolernes likviditet er mindsket betydeligt.

Dette skal ses i sammenhæng med, at skolerne med deres fokus på inklusion når målgrupper, som generelt vil have en større sandsynlighed for at afbryde et højskoleophold før tid. I forbindelse med evalueringen af pilotprojektet, der løb forud for mentorordningen på højskolerne, beskrev evaluatoren, at der var en gennemførelsesprocent på 84 blandt projektets deltagere:

”Optælling fra FFD viser, at i alt 176 unge har været registreret som deltagende i projektet 'højskoleophold med mentorordning'. Af disse påbegyndte 161 deres forløb på højskolen, og 136 unge gennemførte hele deres forløb. Højskolerne har normalt en høj gennemførelsesprocent, og derfor oplever nogle skoler en vis frustration over, at de unge stopper i det omfang, de gør. Men for denne gruppe af unge er en gennemførelsesprocent på 84 ualmindeligt høj sammenlignet med andre dele af uddannelsessystemet.”

Jensen 2009,23

Som beskrevet er de elever, højskolerne søger SPS-tilskud til, ofte meget sårbare, og det kan antages, at de kan have større risiko for frafald end andre elevtyper. Det gælder særligt for

gruppen af psykisk sårbare elever. Når højskolerne arbejder med disse elevtyper, viser det i høj grad en økonomisk risikovillighed i forhold til at nå elevgrupper med særlige behov.

Der er således et dilemma i, at højskoler, der sætter ekstra fokus på inklusion, samtidig forventes at være klar til at sætte deres likviditet i troen på effekten af deres egen indsats samt tilliden til ordningen.

Udfordring 14: Lovgivningens fokus på ekstraudgifter kontra praksis

Al tilskud under § 27 stk. 2 skal ifølge lovgivningen gives til ekstraudgifter. Som undersøgelsen har vist, er det imidlertid svært at se af højskolernes regnskaber, hvorvidt det udelukkende er ekstraudgifter, der dækkes af ordningen. Dels fordi der er forskelle på skolerne grundøkonomi og de timer, lærerne læser. Dels fordi midlerne som beskrevet bruges til en bred helhedsorienteret indsats på skolerne.

Udfordring 15: Vejledningen kontra praksis – eleverne som enkeltintegrerede

I vejledningen understreges højskolernes rolle som skoler, der er åbne for alle. Skolerne skal annoncere, så de ikke skaber barrierer for, at elever med funktionsnedsættelser henvender sig. Samtidig må de ikke favorisere denne målgruppe i deres markedsføring. Ligeledes må skolerne kurser ikke rette sig mod særlige målgrupper.

”Der kan ikke godkendes højskoler eller gives tilskud til kurser, der alene er rettet mod elever med særlige behov eller svære handicap. Det forudsættes derfor, at de elever, skolerne søger støtte til, er enkeltintegrerede på kurserne.”

Kulturministeriet 2014b

Idéen om enkeltintegrerede elever giver særlig god mening i forhold til tilskud efter stk. 2 og et kontekstuel handicapbegreb, hvor der først bliver tale om et handicap, hvis en funktionsnedsættelse skaber en barriere⁷³ i en given kontekst. Det vil sige, hvis undervisningen er tilrettelagt for en særlig målgruppe, kan det være, at der ikke er en barriere for den gældende undervisning for elever med den type af funktionsnedsættelser.

I forhold til praksis skaber begrebet ’enkeltintegrerede’ dog et dilemma. Hvis det forudsættes, at der ikke er en overvægt af elever med funktionsnedsættelser/SPS-tilskud på de enkelte linjer eller hold eller på skolen i sin helhed, svarer dette ikke til den praksis, der eksisterer.

⁷³ Forståelsen af, at funktionsnedsættelse + barriere = handicap kan for eksempel findes ved Det Centrale Handicapråd: <http://www.dch.dk/publ/grundprincipper/doc2.html>

Kapitel 13: SPS-ordningen i fremtiden

Det foregående kapitel har opridset hovedudfordringerne i den nuværende SPS-ordning, som undersøgelsen har belyst. Udfordringer, modsætningsforhold og dilemmaer er ofte en integreret del af komplekse systemer. Ønsker man at ændre systemerne, er det imidlertid vigtigt at prioritere, hvilke hensyn der er vigtigst.

Dette kapitel introducerer forskellige ændringsmuligheder og modeller for, hvordan man kan foretage en ændring af SPS-ordningen for højskolerne. Modellerne kan bruges i deres helhed, eller de kan sammenstykkedes af delelementer til en helt ny konstellation. Før de forskellige scenarier introduceres, er det vigtigt igen at understrege den udbredte tilfredshed med den eksisterende ordning. Derudover er det væsentligt at nævne, at de økonomiske udgifter til ordningen gennem de senere år har ligget på et relativt stabilt niveau.

Undersøgelsen af SPS-ordningen har haft sit primære fokus på de aktører, der bruger ordningen, administrerer den, eller som på anden vis er knyttet til ordningen. Denne undersøgelsesmetode giver god mening i forhold til, at det er disse aktører, der kender ordningen, dens formål og dens brug. I nogle tilfælde kan et sådant fokus afsløre utilfredshed eller åbenlyse fejl og mangler ved en ordning. Det har ikke været tilfældet i denne sammenhæng.

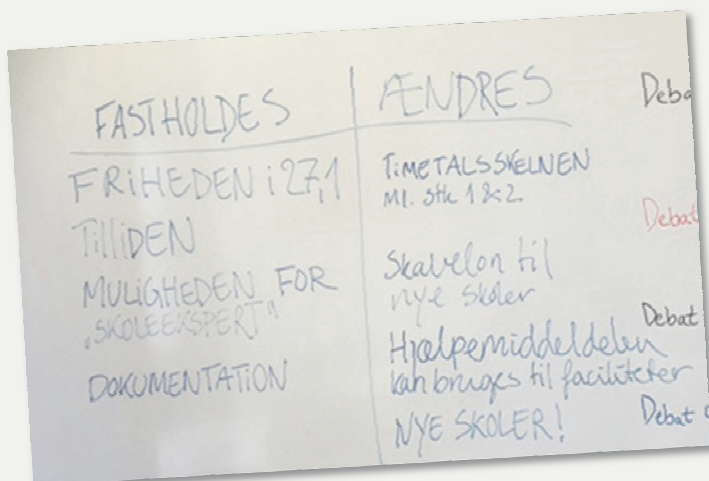
Hele vejen rundt er der tilfredshed med ordningen i sin helhed. Der er som nævnt ovenfor enkelte elementer, som ifølge nogle aktører kunne være anderledes.

Det kan betyde, at ordningen er optimal. Kigger man sociologisk på det, kan det skyldes, at aktører, der har opnået at kunne håndtere et givent system, sjældent har incitament til at ønske ændringer. I dette tilfælde, kan det også skyldes, at bekymring for ændringernes art og betydning overskygger eventuelle ønsker om

Fokusgruppediskussion: Skolernes ønsker til fremtiden

Til fokusgruppediskussionen, hvor 7 modtagerskoler deltog, var der i debatten om fremtidens SPS-ordning fokus på de elementer, skolerne anser for vigtige at fastholde: Friheden, der er til at bruge midlerne under § 27, stk. 1, tilliden i ordningen mellem STUK og højskolerne, at der fortsat er mulighed for, at dokumentationen for elevernes behov kan dokumenteres af en ekspert, der er tilknyttet skolerne, vigtigheden af at elevernes behov skal dokumenteres af en ekstern fagperson, samt at støtte gives efter behov.

Af ændringer blev det særligt fremhævet, at den nuværende sammenhæng mellem tilskud til specialundervisning og lærertimer burde ændres, og at nye modtagerskoler bør hjælpes bedre i gang. En enkelt skole foreslog desuden, at støtte til materialer og faciliteter burde kunne støttes gennem hjælpemiddelpuljen.



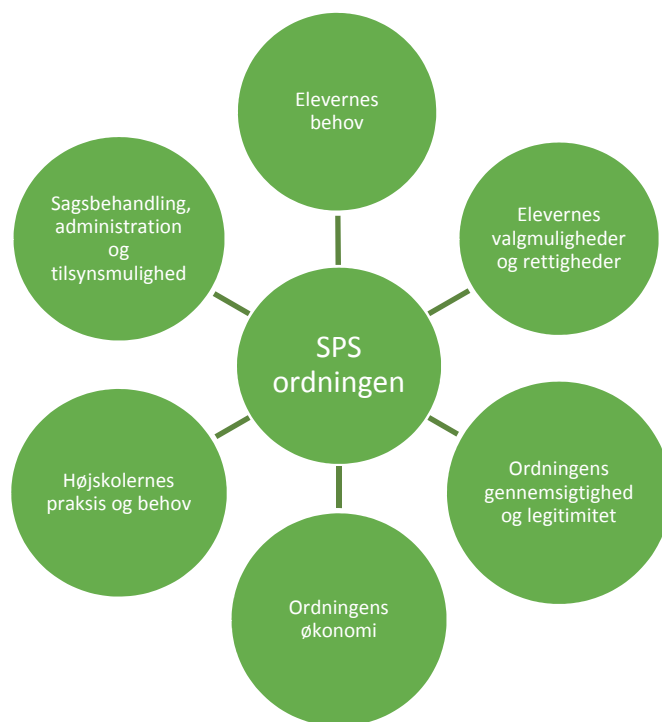
andre tilskudsmodeller. Hvad det end skyldes, er det overordnede billede en udbredt tilfredshed med ordningen som helhed, der overskygger eventuelle ulemper ved den nuværende ordning.

På tænker man ændringer i en ordning som denne, er det centralt at holde sig for øje, hvilke hensyn der er vigtigst i udarbejdelsen af en ny model. Det foregående kapitel beskrev ordningens mange udfordringer og dilemmaer, og det er en væsentlig konklusion, at der ikke er én model, som kan tilgodese alle de forskellige behov og hensyn, der er til stede i forbindelse med ordningen. Det skyldes både, at forskellige aktører har forskellige interesser og fokuspunkter, men også at højskolerne er meget forskellige – både i deres skoletilbud og i deres måde at tilrettelægge SPS-indsatserne på. Ser man på ordningen som helhed, er der således mange forskellige hensyn, man kan vælge at prioritere.

Centralt vil det naturligt være, at elever med funktionsnedsættelse fortsat har mulighed for at deltage i et højskoleophold på lige fod med andre elever. Der er således både hensyn at tage til elevernes frie valg af skoler, deres behov og deres rettigheder.

I forhold til rettighedsdelen er det centralt at være opmærksom på FN's handicapkonvention. Det gælder særligt artiklerne 19, 24 og 30, der understreger henholdsvis retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundet, retten til uddannelse og livslang læring samt retten til deltagelse i kulturlivet, rekreative tilbud, fritidsaktiviteter og idræt (FN 2006).

Figur 18: Forskellige hensyn ved en fremtidig SPS-model



Set fra Kulturministeriets, Slots- og Kulturstyrelsens og STUK's synspunkt kan det have stor vigtighed, at sagsbehandlingen, den statslige administration og tilsynsmulighederne gøres så smidig som muligt.

Fra de højskoler, der allerede bruger ordningen, er der en klar interesse i, at et revideret system kommer til at ligne det nuværende, så de ikke skal bruge ressourcer til at sætte sig ind i nye systemer. Desuden er det vigtigt for skolerne fortsat at kende taksterne, de søger efter, fortsat at kunne føle sig trygge ved, at de stort set kan regne med at få de midler, de søger, og at de ikke kommer til at skulle nedsætte deres støtte til elevgruppen.

For alle højskolerne generelt kan man sige, at der er et klart hensyn at tage til den særlige skoleform og til højskolernes store forskellighed.

For højskoler, som ønsker at begynde med at bruge ordningen, eller som kunne have glæde af at bruge den indimellem, vil det være en stor fordel med et lettilgængeligt regelsæt, en let ansøgningsproces og transparente vilkår.

Desuden har både staten og højskolerne en interesse i, at ordningen har legitimitet og økonomisk integritet. I forhold til eventuelle ændringer er det desuden væsentligt, om de vil kunne foretages inden for den nuværende lovgivning, eller om de forskellige modeller vil kræve en lovændring.

Sidst, men ikke mindst er det vigtigt at holde sig for øje, at der i forbindelse med en eventuel ændring af SPS-støtten etableres gode overgangsordninger. For højskolerne vil det tage både tid og ressourcer at sætte sig ind i nye regler og retningslinjer.

Som det blev beskrevet i kapitel 4, er SPS-støtten for flere af højskolerne en substantiel del af deres statstilskud. Således udgjorde SPS-støttens andel hele 52 og 45 pct. for de to skoler, hvor SPS-tilskuddet udgør den største andel. Men også for størstedelen af de øvrige støtte-modtagere udgør SPS-støtten en væsentlig del af skolernes samlede økonomi.

Ligeledes vil en ændring af ordningen kunne medføre, at højskoler skal gentænke deres fagudbud og målgrupper, hvilket også vil kræve tid og ressourcer.

I overgangsperioden er det desuden vigtigt, at Kulturministeriet og den sagsbehandlende styrelse sætter fokus på ekstra kommunikation om ordningens muligheder og rammer.

I udarbejdelsen af de kommende ændringsmuligheder og modeller har de forskellige ovennævnte hensyn været overvejet og vurderet. I nogle tilfælde fremhæves disse i beskrivelserne her i rapporten. For et fuldt skematisk overblik over vurderingen af en ændring for et specifikt hensyn, henvises til bilag 3.

Ændringsmulighederne nedenfor er delt op i tre forskellige kategorier:

- **Fremtidig organisering af ordningen** – hvor selve organiseringen, administrationen og tilsynet berøres.
- **Ændringsmuligheder inden for lov.** Her introduceres generelle ændringspotentialer, der adresserer enkelte eller flere af ordningens problemstillinger, som kan gennemføres inden for lov. Desuden præsenteres tre eksempler på ændringsmuligheder i sammentænkte modeller, der hver især særligt adresserer en central problemstilling i den nuværende ordning.
- **Ændringsmuligheder, som forudsætter lovændringer.** Dette kapitel indledes med en enkelt generel ændringsmulighed, hvor terminologien i ordningen debatteres. Derefter introduceres tre modeller. En model behandler mulighederne for at skabe særlige højskoler for borgere med handicap. De to sidste modeller er beskrevet med inspiration i undersøgelsens perspektiverende del og tager således udgangspunkt i lignende ordninger på henholdsvis efterskole- og aftenskoleområdet.

Fremtidig organisering af ordningen

Undersøgelsen peger på, at der med fordel kan være bedre sammenhæng og gensidigt udbytte imellem den viden, der nu er fordelt på fem forskellige instanser. Som alternativ til den nuværende ordning kan man overveje enten at samle sagsbehandling, statistik og tilsyn i én styrelse eller at formalisere et tættere samarbejde.

Som beskrevet i kapitel 2 er der sket en stigning i antallet af ansøgninger fra 2007 til 2016. I 2016 var der sammenlagt 1.223 ansøgninger til ordningen. STUK modtager for denne og andre ydelser⁷⁴, der er i forbindelse med behandlingen af det almene højskoleområde, 0,2 mio. kr. i lønsum om året.

Samling af sagsbehandling, statistik og tilsyn

Det vurderes, at en sammenlægning af de tre funktioner i en styrelse ville kunne styrke flere elementer i ordningen. Det ville sikre skolerne en samlet indgang til SPS-ordningen. De ville skulle henvende sig samme sted i forhold til sagsbehandlingen og for spørgsmål til ordningens brug og regler. Det ville desuden være med til at øge mulighederne for at føre tilsyn med ordningen, fordi den aktuelle styrelse ville have let adgang til al relevant materiale om ordningen. Dette afsnit beskriver fordele og ulemper ved at samle alle funktionerne i henholdsvis Slots- og Kulturstyrelsen og STUK.

De tre funktioner samlet i SLKS

En mulighed er at samle både sagsbehandling, statistik og tilsyn i SLKS.

⁷⁴ Betalingen omfatter også ydelser i forbindelse med den mindre del af administrationen af det almene højskoleområde, der fortsat er i Økonomisk Administrativt Center (i STUK) og UVM's departement.

Fordele

Denne organisering vil sikre en SPS-ordning, der udvikler sig under hensyn til højskolernes særlige vilkår. Her vil sagsbehandlingen blive udført af personale, der har stor viden om højskoleformen generelt samt om modtagerhøjskolerne specifikt. Det vil også betyde, at det vil være lettere for den tilsynsansvarlige at kombinere det almindelige tilsyn med højskolerne med tilsyn med SPS-ordningen.

Vælges denne model, vil højskoleformen og højskolernes særlige vilkår stå skarpt. Argumentet for denne model styrkes af, at SLKS pr. 1. januar 2018 overtog ansvaret for de øvrige tilskud på højskoleområdet, som indtil nu også har ligget i STUK, og at hele højskoleområdet dermed vil være samlet.

Ulemper

Ulempen vil være, at der pt. ikke er ressourcer til at løfte en sådan opgave i SLKS. Det kan der dog kompenseres for, hvis sagsbehandlingen lettes gennem etableringen af et ekspertkorps (se nedenfor under generelle ændringspotentialer eller model 3). Desuden vil der være en udfordring i forhold til at få forhandlet nye aftaler om hjælpemidler, da STUK pt. har særlige indkøbsaftaler på området.

De tre funktioner samlet i STUK

En anden mulighed er at samle både sagsbehandling, statistik og tilsyn i STUK.

Fordele

Kan statistikdelen hjemtages fra STIL, kan de tre funktioner alternativt samles i STUK, der også fører tilsyn med SPS-ordninger på andre skoleformer. Det vil fastholde, at sagsbehandlingen bliver udført af personale med et bredt kendskab til funktionsnedsættelser og SPS-tilskud ved andre skoleformer. At overføre tilsynet til STUK vil betyde, at de med tiden vil oparbejde et bedre kendskab til modtagerskolerne og dermed tilføre sagsbehandlingen yderligere kvalitet. Vælges denne model, vil specialkendskabet til funktionsnedsættelser i forbindelse med undervisning stå skarpt.

Ulemper

Ulempen kan være, at den interne funktionsopdeling i STUK vil gøre det umuligt at samle de tre funktioner om enkelte kernemedarbejdere. Desuden er det muligt, at højskolernes SPS-ordning, der udgør en meget begrænset andel af det samlede SPS-arbejde i STUK, kan blive præget af systemiske logikker og administrative hensyn på andre skoleområder, som ikke nødvendigvis tager højde for højskolernes særlige skoleform.

Se også tabel 14 i bilag 3 for en skematisk opsummering af ændringsmuligheden.

Tættere samarbejde

Ønsker man at fastholde sagsbehandlingen og tilsynet i to forskellige styrelser, kan en alternativ model være, at enten STUK eller SLKS bliver ansvarlige for al statistikken, og at de to styrelser etablerer et mere formelt samarbejde.

Det kan eventuelt gøres ved et fast halvårligt møde mellem de to styrelser, hvor det forgangne semesters brug af SPS opridses i tal. Desuden vil mødet være et godt sted at vende cases, hvis der er ansøgninger, der har været ud over det normale, eller afgørelser, som skolerne har reageret på. På det ene af de to halvårige møder kan Kulturministeriet med fordel vælge at deltage, da det vil give let adgang til et kontinuerligt indblik i ordningen.

Fordele

Et tættere samarbejde vil give mulighed for at følge udviklingen i ordningen med både større overblik og større detaljeringsgrad over tid, end det er tilfældet i dag.

Ulemper

Det vil stadig være ressourcekrævende at hjemtage den overordnede statistik. Ligesom en fortsat arbejdsdeling kan skabe utydelighed på skolerne i forhold til, hvem der varetager hvilke funktioner.

Se også tabel 15 i bilag 3 for en skematisk opsummering af ændringsmuligheden.

Ændringsmuligheder inden for lov

Generelle ændringspotentialer

Da langt de fleste brugere og aktører omkring ordningen i bund og grund er rigtig godt tilfredse med den, kan et muligt fremtidsscenario være, at man i vid udstrækning vælger at fastholde SPS-ordningen, som den er i dag. Hvis man gør det, kan man dog med fordel arbejde med at udvikle og forbedre ordningen og dens muligheder gennem mindre ændringer. Dette afsnit peger på elementer, som man med fordel kan overveje uanset, hvilken model man i fremtiden vælger. (Se også tabel 16 i bilag 3 for en skematisk opsummering af de generelle ændringspotentialer)

Ansøgningstidspunktet

Alt efter hvilken model der fremover vælges for SPS-ordningen, kan der være forskellige hensyn at tage i forbindelse med ansøgningstidspunktet. For alle fremtidige systemer er det vigtigt både at tage hensyn til kvaliteten i ansøgningerne og til sagsbehandlingen. Det er derfor vigtigt at være sig bevidst, at der er modsatrettede behov fra hhv. STUK og højskolerne. Ligesom der for højskolerne er en splittelse mellem behovet for tid til at lære eleven at kende samt tid til at skaffe dokumentation på den ene side og behovet for at vide, hvorvidt de kan opnå støtte på den anden side.

Det er et næsten uløseligt dilemma, som højskolerne dog lever med, fordi der er så stor tilid i ordningen. Det er en vigtig faktor at fastholde.

En mulighed er derfor at tage skridtet fuldt ud og indføre, at skoler, der er 'faste modtagere', som en generel regel søger SPS-tilskud ved kursets slutning, eller umiddelbart efter semesteret er slut. Denne problemstilling gælder primært for skoler, der søger stk. 2., hvorfor det med fordel kan overvejes, om ansøgninger efter § 27, stk. 1 skal fastholdes, som de er under den nuværende ordning. Det kan være hensigtsmæssigt, at nye modtagerskoler

fortsat kan søge i løbet af semestret for at 'lære' processen og for at afklare, hvorvidt de er støtteberettigede.

Fordele

For højskolerne vil det betyde, at de opnår den nødvendige tid til at tage hensyn til eleven. De vil undgå at skulle tilbagebetale et eventuelt tilskud, hvis en elev er stoppet, ligesom de kan tage højde for elevens faktiske udvikling undervejs i højskoleopholdet. For skoler, der søger til korte kurser, vil det lette deres arbejdsgange, at der er mulighed for at søge til et-uges kurser (/sommerkurser), efter kurset er gennemført.

For STUK/sagsbehandleren vil det betyde, at det er forudseeligt, hvornår arbejdsbyrden ved sagsbehandling kommer. Der kan således afsættes ressourcer til det givne tidspunkt. Hvis den nuværende organisering af SPS-ordningen fastholdes, vil den fastsatte sagsbehandlingstid kunne kombineres med en inddragelse af den tilsynsansvarlige fra SLKS.

Ulemper

For STUK/sagsbehandleren kan den sene sagsbehandling medføre et u hensigtsmæssigt indirekte pres for at godkende ekstraudgifter, da de ved, at skolerne allerede har afholdt dem. For højskolerne er der længere tids (økonomisk) usikkerhed, før de får den endelige besked.

Mulighed for forudbetaling

For at sikre højskolernes likviditet i den tid, hvor de bruger midler, de endnu ikke har fået tilsagn til, kan STUK/den ansvarlige administration overveje at tillade skoler, der for eksempel har over 25 pct. af deres elever, der modtager SPS, at søge om at få forudbetalt 60 pct. af det beløb, de modtog det foregående semester.

Det vil især være nødvendigt, hvis man vedtager, at højskolerne i fremtiden skal ansøge ved slutningen af semesteret, da det kan betyde endnu længere tids manglende likviditet for skolerne.

Fordele

Udsvingene i skolernes økonomiske likviditet vil blive mindsket.

Ulemper

Der vil være øget administration forbundet med forudbetalingen og den senere efterregulering.

Sommerkurser

Som beskrevet, er der nu kun to af højskolerne, der søger til SPS-støtte til sommerkurser.

Det er dog kun den ene skole, som fremgår tydeligt af statistikken. Det er den skole, der frem til januar 2018 havde en sær aftale, hvor de søgte efter stk. 1, selvom mange af deres

elever ville kunne få tilskud efter stk. 2. Denne aftale har således sparet højskolen tidsmæssige ressourcer, men har efter skolens eget udsagn medført et underskud. For den anden skole, der søger til sommerkurser, bruges der mange ressourcer på at nå at søge i løbet af kursusperioden. Det betyder, at de pt. primært søger på elever, de kender i forvejen fra tidligere hold.

For den sidste skole vil udfordringen være delvist løst, hvis man vælger at ændre den generelle ansøgningsfrist til efter kursets afslutning (f.eks. at tilskud skal være søgt pr. 15. august). Men for den anden skole, vil selve det at skulle lave grundige skoleudtalelser samt skaffe dokumentation på så mange elever højst sandsynligt være for ressourcekrævende.

Deres udfordringer ville til gengæld imødekommes, hvis den tidligere særaftale kombineres med et 'tilgængelighedstillæg', der vil blive beskrevet senere.

Hvis den generelle ansøgningsfrist fastholdes, kan man overveje, om der skal etableres særlige regler for kurser af en uges varighed. En mulig model kunne være:

- Der søges efter stk. 1 som nu.
- Der søges til lærertimer som nu, hvor ekstern dokumentation og skoleudtalelse fastholdes.
- Der åbnes for, at skolerne kan søge praktisk medhjælp til eleverne ud fra en kort beskrivelse af elevens funktionsnedsættelse, samt hvor mange timers hjælp eleven har brug for, hvorpå både eleven og forstander for højskolen skriver under.
- Hjælpe midler søges forud for sommerkurset.

En sådan model vil kunne gennemføres inden for den gældende lov. En anden mulighed ville være at afskaffe mulighederne for at søge efter stk. 1 og til lærertimer, hvis man åbner for en forenklet søgning til praktisk medhjælp. Det ville dog kræve en lovændring.

Fordele

Lettere ansøgningsmuligheder på sommerkurserne vil med stor sandsynlighed øge mulighederne for, at borgere med funktionsnedsættelser kan deltage i sommerkurser på landets højskoler på lige fod med andre. Det vil forenkle skolernes arbejde i forbindelse med sommerkurser og give flere højskoler mod på at udbyde kurser til målgruppen i sommerperioden.

Ulemper

Ordningen som helhed kan med en ny kategori med særlige retningslinjer komme til at virke mere kompleks for nye brugere.

Bedre muligheder i IT-systemet

Flere af skolerne pegede på, at selve IT-systemet med fordel kan gøres mere brugervenligt. Det skal understreges, at Vifo i forbindelse med undersøgelsen ikke har afprøvet systemet selv, men blot har besøgt siden. Undersøgelsens informanter peger dog på flere områder,

som man kunne arbejde på i forbindelse med en udvikling af spsu-net. Her fremhæves de punkter, som skolerne selv har fremhævet.

- Mere brugervenlig brugerflade
- En kvittering for at ansøgningerne er modtaget
- Let kan ændre elevens status
- Kan se hvor langt sagsbehandlingen er.

Erfaringerne fra undersøgelsen tyder derudover på, at det vil være hensigtsmæssigt at optimere mulighederne for at trække statistisk materiale fra systemet. Rammerne, mulighederne og ressourceforbruget forbundet med ændringer i IT-systemet vil afhænge af den organiseringsform, der fremover vælges for ordningen.

Fordele

Lettere søgeproces for højskolerne, mulighed for bedre informationsflow mellem modtagerne og sagsbehandlingen. Lettere adgang til statistisk materiale.

Ulemper

Kan være ressourcekrævende at etablere.

Lettere opstart for nye skoler

For flere skoler, der bruger ordningen, var opstarten svær, og 10 pct. af de højskoler, der ikke bruger ordningen, skriver, at det virker administrativt tungt. For at sikre eleverne lige behandling på de forskellige skoler og lette adgangen for nye modtagerskoler kan der arbejdes med flere forskellige tiltag. Ud over et mere brugervenligt IT-system, der er omtalt ovenfor, kan man overveje at udvikle en skabelon for ansøgningen og udpege en vidensperson på området.

Vejledningen fra oktober 2014 nævner, at der vil blive udarbejdet en skabelon for skoleudtalelsen. For mange skoler vil det være en nyttig hjælp i opstartsfasen.

Desuden kan der, som en af skolerne foreslog, udpeges en vidensperson, som brugerne af ordningen kan henvende sig til. Her tænkes særligt på en, der ved noget om forskellige handicap og de behov, en given funktionsnedsættelse kan skabe på en højskole. Denne form for støtte vil især være nyttig, hvis der forsat skal søges støtte på timebasis, men det kan generelt være hensigtsmæssigt med en større vidensdeling på feltet. En sådan konsulent kan enten være placeret i STUK/SLKS, i FFD eller i Kulturministeriet. Skolen, der kom med forslaget, pegede selv på, at funktionen med fordel kunne varetages af Egmont Højskolen.

En alternativ mulighed, som blev diskuteret på fokusgruppemødet, var etableringen af en form for netværk blandt de støttemodtagende skoler til gensidig erfaringsudveksling. Det

er dog et tiltag, som ligger uden for selve ordningen, og som vil kunne etableres af skolerne selv eller i regi af FFD.

Desuden kan der med fordel arbejdes med lettere tilgængelig information på de relevante hjemmesider. Som det er nu, er det primært skolerne, der har adgang til information om ordningen på spsu.net.dk, mens man som borger med funktionsnedsættelse vil have svært ved at finde information om ens muligheder på spsu.dk, der pt. primært rummer information om efterskolernes ordning. STUK arbejder med at optimere samspillet mellem de to brugerflader, så der kan forventes en bredere information om ordningen.

Fordele

Vil lette – særligt nye – højskolars adgang til at søge støtte og dermed i sidste ende øge højskoleelevers muligheder for at modtage støtte.

Ulemper

Det kan kræve flere ressourcer at optimere informationen til og dialogen med nye skoler.

Godkendte eksterne eksperter

Som beskrevet bruger nogle skoler eksterne eksperter til at udrede elever, der ikke har dokumentation for deres funktionsnedsættelse. Set i forhold til den store indsats det er for mange skoler at skaffe dokumentation, kan det være en model, der breder sig. For at sikre eksperternes uvildighed, kan ministeriet/STUK/SLKS overveje, om det ville være givtigt at udarbejde en liste af godkendte eksperter, som skolerne kan anvende.

Et alternativ kan være at etablere et decideret korps af godkendte eksperter, som er finansieret af staten, og som skolerne er forpligtet til at bruge, såfremt de vil søge støtte. Denne model er beskrevet nærmere under 'takstmodellen' og forudsætter, at disse eksperter har/opnår stor indsigt i højskoleformen.

Det er også en mulighed, at der i stedet ansættes en person (/ fagkonsulent) i SLKS med en faglig profil, der kan varetage denne opgave. Denne form kan med fordel kombineres med model 3, der sætter fokus på legitimitet, sagsbehandling og likviditet.

Fordele

Et korps af statsanerkendte eksperter/en fagkonsulent, der både har kendskab til skoleformen og er fagligt i stand til at vurdere sammenhængen mellem funktionsnedsættelse og behov, vil adressere flere af de udfordringer, der er i den nuværende ordning.

Det vil give skolerne mulighed for råd og vejledning i forhold til at vurdere behovet for en indsats. Det vil sikre de skoler, der bruger eksterne eksperter, anerkendt legitimitet. Desuden vil et sådant korps i høj grad lette sagsbehandlingen, da den faglige vurdering af elevens behov i relation til den enkelte skole vurderes af eksperthen.

Ulemper

Der skal afsættes midler til finansiering af de eksterne eksperter. Korpset kunne bestå af to-tre eksperter eller en fastansat. Det estimeres, at skolekontakten med den aktuelle brug af ordningen ville kunne varetages for samlet et halvt til et helt årsværk.

Nye elevtyper

Som undersøgelsen viser, tyder meget på, at der er en voksende gruppe af højskoleelever, der er fagligt stærke, men som har brug for massiv støtte for at kunne indgå i skoleformen som helhed. For denne målgruppe er støtten til undervisningen indirekte, men ifølge skolerne ikke mindre væsentlig. Ifølge logikken om sektoransvarlighed kan der argumenteres for, at det er en kommunal opgave at yde støtte uden for undervisningen. På den anden side kan der argumenteres for, at flere behov vil blive udløst af skoleformens intensivitet.

For at gøre det muligt for også denne type elever at deltage i et højskoleophold på lige fod med andre elever kan det overvejes at ændre retningslinjerne, så mulighederne for denne elevgruppe tydeliggøres. Desuden kan man overveje, om der skal åbnes mulighed for, at elever med for eksempel autismespektrum forstyrrelser, Aspergers, social fobi eller lignende kan få støtte til 'struktur/organisering, personlig vejledning etc.', uden at støtten nødvendigvis er knyttet direkte op på de 21 timers undervisning.

En sådan åbning for elever med store støttebehov i forhold til fællesskabet på højskoler kan introduceres på flere måder end gennem en ændret vejledning. Det er også en mulighed at forhøje stk. 1-taksten, så man derigennem kan støtte flere. Alternativt kan man overveje at introducere en tredje takst. Sidste løsning vil dog muligvis kræve en lovændring.

En løbende dialog med skolerne om behovet for støtte og udvikling i målgruppen kan under alle omstændigheder være hensigtsmæssig.

Fordele

At ordningens muligheder, der også er historisk betingede, følger med udviklingen i elevsammensætningen på skolerne. At støttemulighederne fortløbende sammenholdes med elevernes og højskolernes behov i forhold til den særlige skoleform, højskolerne udgør.

Ulemper

At det udfordrer sektoransvarlighedsprincippet, og at der dermed kan være risiko for, at nogle kommuner kan se et højskoleophold som en besparelse ift. støtte til de nye målgrupper. Der kan være risiko for et øget økonomisk pres på ordningen, da der vil være mulighed for at søge til flere elevtyper, end det er tilfældet i dag.

Afklaring af forskellene mellem stk. 1. og stk. 2

Som beskrevet tidligere er der lige nu et stort spring mellem tilskuddet til specialundervisning, som er på 540 kr. om ugen, og tilskuddet til lærertimer, som er på 888 kr. i timen.

Samtidig er det uklart, hvorvidt forskellen mellem stk. 1 og stk. 2 er et udtryk for en væsensforskel mellem de to støtteformer, eller om forskellen snarere er et kontinuum, der afspejler omfanget af elevens støttebehov.

I forbindelse med en eventuel fremtidig ændring af ordningen, vil det derfor være hensigtsmæssigt med en tydelig afklaring af forskellene mellem de to støtteformer.

Såfremt det vurderes, at der er tale om et kontinuum, kan det være en overvejelse helt at afskaffe stk. 1, hvilket imidlertid vil kræve en lovændring.

Såfremt der vurderes at være en væsensforskel mellem de to former for støtte, vil det være hensigtsmæssigt med en afklaring og en tydelig beskrivelse af dette i den fremtidige vejledning på området.

Vurderingen af, hvorvidt der er tale om en væsensforskel eller et kontinuum, kan desuden med fordel indgå i diskussionen af den fremtidige størrelse på taksterne i stk. 1 og 2.

Fordele

Fordelene ved at se nærmere på forholdet mellem de to takster er at få afgjort, om forskellen på de to takster er væsensforskellige, eller om der er tale om et kontinuum. Det vil gøre det lettere for skolerne at afgøre, hvornår de kan søge hhv. stk. 1 og stk. 2.

Ulemper

Ingen umiddelbare ulemper ved en afklaring. De øvrige følger vil være betinget af, hvilke beslutninger der træffes i forbindelse med afklaringen.

Model 1 – Refusionsmodel

Denne model sætter særligt fokus på udfordring 14: 'Lovgivningens fokus på ekstraudgifter kontra praksis'. Med inspiration i undersøgelsens resultater skærper denne model fokus på, at al støtte efter stk. 2 ifølge loven skal være ekstraudgifter. Det er en pointe, som vejledningen understreger.

Som undersøgelsen viser, er det imidlertid svært at føre tilsyn med efter den gældende ordning. Da der generelt er store forskelle på højskolernes undervisningsudgifter, kan regnskaberne ikke påvise, at der konsekvent er ekstra forbrug på undervisningstimer på modtagerhøjskolerne svarende til det beløb, der modtages i SPS-tilskud. I forhold til lærertimer bliver det særligt vanskeligt, da taksten svarer til en fuldtidslærers lønniveau, mens det stadig er tilladt, at timelærere læser timerne.

For at imødekomme disse problemstillinger kan man indføre, at tilskud til lærertimer og praktisk medhjælp udbetales som refusion af faktisk afholdte udgifter. I den nuværende

ordning fungerer hjælpemiddeldelen på denne vis. På den måde kan man sikre, at de faktiske udgifter dækkes. Samtidigt kan det sammenholdes med skolernes regnskab, hvorvidt man kan aflæse et merforbrug i undervisning pr. elev.

For at tilsynet kan føres ved sammenligning af regnskaber, er det nødvendigt at kende timenormen for den enkelte højskole. Dette betyder, at hver skole medsender en underskrevet revisorerklæring om læste timer og brugen af henholdsvis timelærere og højskolelærere generelt⁷⁵.

Timelærertaksten (f.eks. 500 kr.) og taksten for praktisk medhjælp (som nu) vil i denne ordning være fast, mens taksten for højskolelærere vil blive beregnet særskilt for den enkelte skole. Det fastholdes, at der ved lærertimer og praktisk medhjælp søges støtte til individuelt fastsatte timer.

Regler, takster og ansøgningsprocedurer for specialundervisning efter stk. 1 og for hjælpemidler under stk. 2. fastholdes som under den nuværende ordning.

Betingede følger for ansøgningsproceduren

Selve ansøgningsprocessen fastholdes som i den nuværende ordning, så højskolerne så hurtigt som muligt ved, om de får midlerne til rådighed, men udbetalingen sker efter afsluttet kursus.

Kopi af lønsedler fremsendes sammen med revisorerklæring vedrørende læste timer. Ud fra revisorerklæringen fastsættes, hvor mange højskolelærere skolens elever ville udløse uden SPS, hvorefter differencen på de to tal udbetales, hvis det stemmer overens med de ansøgte timer. Denne model kan evt. kombineres med mulighed for delvis forudbetaling som beskrevet under generelle ændringspotentialer.

Fordele ved modellen

SPS-støttens fokus på undervisning skærpes. Der tages hensyn til den enkelte skoles faktiske forbrug. Tilsynsbyrden lettes, da skolernes merudgifter vil være synlige. En eventuel bekymring over overkompensation i forbindelse med udbetaling af lærertimer fjernes og styrker ordningens legitimitet.

Ulemper ved modellen

Modellen tager ikke hensyn til de behov, elever og højskoler har, som pt. ikke formelt dækkes af ordningen, men som der i praksis er brug for. Modellen bør derfor sammentænkes med andre tiltag, der tager højde for de udfordringer. For sagsbehandlingen vil det være en smule mere ressourcetrækkende, og modellen kræver (og medfører) et større kendskab til de enkelte modtagerskoler.

⁷⁵ For langt de fleste modtagerskoler vil en sådan erklæring ikke betyde en ekstra indsats, da de allerede udarbejder den som medunderskrivere på FFD's "Charter om løn og ansættelse".

Se også tabel 17 i bilag 3 for en skematisk opsummering af modellen.

Model 2 – De udækkede behov

Denne model sætter særligt fokus på udfordring 6 (kommunernes støtteområder), 7 (materiel/faciliteter) og 8 (nye elevtyper), der beskriver elevers og højskolels behov, som principielt ikke dækkes af ordningen ifølge den nuværende vejledning. Her sættes fokus på at tage højde for disse behov og fremme legitimeringen af, at støtten bruges til de formål. Modellens elementer er opsummeret:

- Udgifter til administration gøres til en legitim del af ordningen
- Udfordring 6: Inddrivelse af § 85 midler gøres til en sag mellem kommune og stat
- Udfordring 7: Der indføres et tilgængelighedstillæg
- Udfordring 8: Det gøres muligt at tildele støtte til de nye elevtyper.

En sådan tydeliggørelse kombineres med en nedjustering af taksten for lærertimer, der i praksis har båret disse udgifter indtil nu. Regler, takster og ansøgningsprocedurer for specialundervisning efter stk. 1 og for praktisk medhjælp og hjælpemidler under stk. 2. fastholdes som under den nuværende ordning.

Den nedjusterede takst kunne tage udgangspunkt i den højeste timelærerløn på 507 kr. i timen (kilde: FFD⁷⁶). Med indberegnet administration vil den ny basistakst for lærertimer være 650 kr. i timen. For at sikre tilskud til materiel og faciliteter suppleres basistaksten med et tilgængelighedstillæg på 240 kr. pr. lærertime.

Nedenfor er modellens enkelte elementer beskrevet nærmere.

Administration – indberegnet i taksten

Som undersøgelsen viser, er der meget stor forskel på, hvor mange ressourcer de enkelte skoler bruger på ansøgninger og administration af ordningen. Basistaksten bør dog tage højde for, at der for mange skoler bruges betydelige ressourcer på ordningen. Herunder også for de skoler, der betaler eksterne eksperter for at udrede elever, som ikke har medbragt dokumentation.

§ 85 elever – et mellemværende mellem ministeriet og kommunerne

Som nævnt har mindst tre højskoler ofte elever, der i hjemkommunen har § 85 støtte. Denne støtte er det i stigende grad svært for skolerne at inddrive. Denne udfordring kunne afhjælpes ved, at Kulturministeriet yder skolerne støtten (efter elevens lokale visitering) og står for inddragelse fra kommunerne. Det må antages, at kommunerne vil være mere villige til at betale til en statslig instans end til højskolerne. En sådan ordning kan desuden være med til at skabe større klarhed over sektoransvarlighedens grænser. Det kan desuden overvejes, om samme model ville være relevant i forhold til øvrige former for støtte efter serviceloven (se kapitel 11).

⁷⁶ <http://www.ffd.dk/administration/loen-og-ansaettelse/loentabel/>

Materiel – Tilgængelighedstillæg

For de skoler, der har elever, der er kørestolsbrugere, gives der et ekstratillæg pr. kørestolsbruger. For de skoler, der sjældent har kørestolsbrugere, kan tillægget for eksempel bruges til ekstra mandetimer for at kunne hjælpe eleven rundt, midlertidige ramper og andre infrastrukturelle tiltag. Eller de kan bruges til mere langsigtede investeringer, der giver bedre adgang for kørestolsbrugere.

For skolen, der for tiden er den mest specialiserede højskole for kørestolsbrugere, vil det betyde formel anerkendelse af, at et så specialiseret tilbud kræver særligt materiel og faciliteter også i undervisningen. Ligeledes vil det støtte højskoler, der arbejder med at øge tilgængeligheden på deres skoler generelt, når de optager kørestolsbrugere. Dette tillæg kan kombineres med både stk. 1 og stk. 2 tilskud.

Nye elevtyper – nye retningslinjer

For at adressere den sidste udfordring vedrørende nye elevtyper skabes der mulighed for, at elever med svære funktionsnedsettelse i forhold til fællesskabet på højskoler kan modtage støtte fra ordningen (se mere under generelle ændringspotentialer).

Fordele ved modellen

Ved denne model skabes der større overensstemmelse mellem ordningens rammer (vejledningen og taksterne) på den ene side og højskolernes/elevernes behov og praksis på den anden. Samtidig tydeliggøres de forskellige udgiftstyper, som skolerne har. Det skaber større legitimitet, lettere tilsyn samt måske lettere adgang for nye skoler, der ønsker at bruge ordningen.

Ulemper ved modellen

Den generelle nedjustering af den centrale lærertimetakst vil betyde en klar økonomisk forringelse for de skoler, der nu bruger ordningen til at ansætte højskolelærere. De skoler, der vægter samværsdelen højt, vil således ikke fremadrettet kunne give deres elever samme tilbud, som de får nu. Ligeledes vil skolerne ikke længere have en økonomisk buffer i forhold til elevbehov, som opstår undervejs.

Se også tabel 18 i bilag 3 for en skematisk opsummering af modellen.

Model 3 – fokus på legitimitet, sagsbehandling og likviditet

Som det allerede er vist, er der mange muligheder for at justere ordningen inden for gældende lov. Denne model sætter særligt fokus på udfordring 1 (sagsbehandling), 2 (tilsyn), 4 (ekstern dokumentation) og 13 (skolernes risikovillighed) samt ordningens generelle gennemsigthed og legitimitet.

Denne model retter sig mod ændringer i forbindelse med ansøgning af lærertimer og praktisk medhjælp. Ansøgninger efter stk. 1 og til hjælpemidler fortsætter som nu. Modellen tager udgangspunkt i følgende elementer:

- Ansættelse af en fagkonsulent i SLKS / Etablering af et statsanerkendt korps af udredningseksperter
- Acontoubetaling til skolerne ved ansøgningstidspunktet
- Efterregulering af tilskud ved afsluttet kursusforløb.

Ved ansøgninger om lærertimer og praktisk medhjælp indsender højskolerne som nu hurtigst muligt en skoleudtalelse, hvor elevens behov, ansøgte timeantal og skolens indsats beskrives. Skolerne behøver ikke skaffe dokumentation. Ansøgningen fra skolerne udløser en acountobetaling på 80 pct. af det aktuelle beløb. (Dog ikke højere end forrige semesters samlede tilskud.)

En ekstern ekspert besøger skolen i løbet af kursusopholdet og fastsætter sammen med skolen de endelige timetal/behov for lærertimer og praktisk hjælp. Den eksterne ekspert indrapporterer eventuelle ændringer i timetallene, og højskolens endelige tilskud efterreguleres efter kursets afslutning.

Fordele ved modellen

Denne model vil både mindske skolernes økonomiske usikkerhed og fastholde, at skolerne søger efter behov (på timetal) samtidig med, at ordningens legitimitet styrkes. Den vil fjerne en stor del af udfordringerne omkring tilsyn samt styrke den samlede viden om skolerne og ordningen, hvis eksperter/eksperterne er placeret i den sagsbehandlende styrelse. Modellen vil især være nyttig, hvis SLKS hjemtager sagsbehandlingen af ordningen, da den administrative sagsbehandling bliver lettere, fordi den faglige vurdering af ansøgningerne foretages af eksperter/eksperterne. En anden fordel vil være, at skolerne ikke selv skal sørge for at tilvejebringe den eksterne dokumentation.

Ulemper ved modellen

Acountoubetalingen vil medføre lidt mere administration, ligesom der kan blive tale om ekstraudgifter i forbindelse med etableringen af det eksterne ekspertkorps/ansættelse af fagkonsulent.

Se også tabel 19 i bilag 3 for en skematisk opsummering af modellen.

Ændringsmuligheder, som forudsætter lovændring

Dette kapitel beskriver et enkelt generelt ændringspotentialer og introducerer derefter tre forskellige modeller, som ikke kan gennemføres inden for den nuværende lov, men som vil kræve større eller mindre lovændringer. De sidste to modeller i kapitlet har hentet inspiration i de perspektiverende analyser af tilskud til elever med funktionsnedsættelser/handicap i henholdsvis efterskoler og aftenskoler.

Generelle ændringspotentialer – terminologien

Et tema, som ikke er belyst tidligere i rapporten, er terminologien 'svært handicappede elever', som nogle af informanterne oplever som problematisk. Både fordi begrebet kan opfattes som stigmatiserende, og fordi det er et begreb, der ikke længere anvendes i forhold til andre skoleformer:

”Og så synes jeg begrebet ’svært handicappede’ er en svaghed. Det findes ikke andre steder i lovgivningen, og vi lugede det jo også ud på efterskoleområdet. Og det handler både om, at det er svært at finde ud af, hvad det er for en gruppe. For du kan ikke finde noget tilsvarende andre steder. Og så kan jeg huske fra min tid i ministeriet, at der jo også var forældre, der syntes, det var svært det der med at have et ’svært handicappet’ barn. Og på efterskole- og friskoleområdet da – i gamle dage, når du skulle have en IT-rygsæk, fordi du var ordblind, så var du pr. definition svært handicappet. Og det var der nogen, der havde rigtig svært ved at sluge. Og det er du jo faktisk også i det her system, når du skal have hjælpemidler.”

Specialkonsulent Efterskoleforeningen/tidligere fuldmægtig i STUK

På efterskoleområdet er formuleringen i lovgivningen i dag ”specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand”. Også i forhold til ungdomsuddannelserne er den overordnede betegnelse ’specialpædagogisk bistand’. Der er dog en yderligere karakteristik af målgruppen i beskrivelsen af, hvem støtten kan ydes til. Ifølge bekendtgørelsens § 3, stk. 3 drejer det sig om elever, der ”som følge af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse eller tilsvarende svære vanskeligheder for at gennemføre uddannelsen har et fagligt velbegrundet behov for specialpædagogisk bistand, som kan kompensere funktionsnedsættelsen.” (Bekendtgørelse om særlige tilskud til specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelser mv.)

Det kan derfor overvejes, om der i forbindelse med eventuelle fremtidige ændringer i SPS-ordningen samtidig skal foretages justeringer i terminologien – evt. med inspiration fra formuleringerne på ungdomsuddannelsesområdet. En enkel og mindre omfattende ændring kunne være at ændre ordlyden i lovens overskrifter fra ’svært handicappede elever’ til ’elever med svære handicap’, hvilket også ville sikre en overensstemmelse mellem overskrifterne og den faktisk ordlyd i de relevante paragraffer.

Det er dog væsentligt at understrege, at terminologien ikke er et tema, skolerne selv har bragt op som en udfordring, mens det opleves som væsentlig hos dem, der arbejder med sagsbehandlingen på området.

I forlængelse af dette benyttes begrebet ’praktisk medhjælp’ heller ikke længere i andre skoleformer, hvor betegnelsen i stedet er ’personlig assistance’, hvilket derfor allerede er den betegnelse, der benyttes i STUK’s opgørelser.

Undersøgelsen peger desuden på, at praktisk medhjælp er en god mulighed for ekstra bemanning i timerne og i det pædagogiske samvær, som benyttes af meget få skoler. Der kan være skoler, som ikke søger denne type tilskud grundet den snævre beskrivelse i vejledningen. At skifte betegnelse til ’personlig assistance’ og samtidig beskrive den bredere anvendelsespraksis, der eksisterer i dag, ville kunne fokusere ordningens generelle støttemuligheder, så der kun bruges lærertimer, hvor der er tale om en ekstra samlet undervisningsindsats, og netop ikke en personlig assistance til at kunne indgå i undervisningsformen.

Model 4 – Særlige højskoler for handicappede

Denne model adresserer særligt udfordring 15 (eleverne som enkeltintegrerede) og vil som konsekvens af modellen tage højde for skoler, der har særlige behov, der ikke dækkes af den nuværende ordning.

Som undersøgelsen har vist, er der stor forskel på skolerne, deres elevtyper, deres samlede profil og deres behov. Det er også tydeligt, at flere skoler fremstår som særligt målrettet elever med SPS-behov.

En af skolerne skiller sig således tydeligt ud på grund af deres mange faciliteter og særlige behov i forhold til vedligehold, transport, hjemmehjælp m.m. To af de andre skoler søger stort set SPS-midler til alle deres elever.

I stedet for at behandle disse skoler på lige fod med de andre kunne man overveje at etablere særlige højskoler for elever med behov for specialundervisning eller med svære handicap.

Modellens organisering

Der åbnes for, at to-tre højskoler kan søge om at få tilladelse til at blive særlige handicap-højskoler. Her vil der ikke være noget loft for, hvor mange SPS-modtagere der kan være på et hold eller en skole. Deres økonomiske særtilskud beregnes ud fra deres udgiftsniveau i forhold til den enkelte elev. Der udarbejdes en takst for fem år ad gangen for den enkelte specialhøjskole. Tilskuddet kan skolerne bruge frit.

De øvrige modtagerskoler kan som maksimum modtage SPS-tilskud til 40 pct. af deres elever.

Ansøgningsproceduren og sagsbehandlingen for de øvrige skoler fastholdes som nu, men stk. 1 taksten sættes en smule højere, og tilskuddet til lærertimer efter stk. 2 taksten sættes ned, så de to takster nærmer sig hinanden. Praktisk medhjælp og hjælpemidler fastholdes som under den nuværende ordning.

Krævede lovændringer

Muligheden for, at Kulturministeriet kan give højskoler lov til at udbyde et samlet særligt tilbud, eksisterer allerede i stk. 1, men vil skulle udvides til også at gælde i stk. 2. Muligheden for, at Kulturministeriet kan fastsætte et maksimum for antallet af elever, er ligeledes allerede til stede i lovgivningen i dag, når det gælder stk. 1, men vil skulle udvides til også at omfatte stk. 2.

Fordele ved modellen

Fordelen ved en sådan ordning ville være, at de skoler, der modtager støtte til stort set alle elever, ikke får problemer i forhold til princippet om, at højskolerne generelt skal være åbne for alle og med vejledningens rammer om, at eleverne skal være enkeltintegrerede. For skoler, der har mange ekstraudgifter i forbindelse med de særlige faciliteter, ville det være muligt at tage hensyn til de særlige behov, skolen har i forbindelse med deres elevgruppe.

For de øvrige skoler *kan* en sådan ordning være en hjælp til at fastholde en dynamisk balance i elevgruppen, hvis de må afvise de elever, som de ikke kan søge ressourcer til. Som det er nu, kan højskolerne i princippet ikke sige nej til en elev, hvis der er plads på skolen.

Ulemper ved modellen

Ligesom det for nogle skoler kan være en fordel at kunne afvise elever, kan det for andre skoler være en klar ulempe.

For eleverne vil det betyde en indskrænkning af deres frie valg af højskole, da der sættes et loft for, hvor mange elever med handicap der kan få tilskud på de almene højskoler på samme tid.

For højskolerne vil det ligeledes betyde, at deres udbud og profiler bliver mindre fleksible. Som det er nu, kan højskolerne til enhver tid bestemme både indhold, metode og målgrupper for deres skole. Det giver højskolerne en mulighed for at styrke den indsats, de som lærerkollegie og bestyrelse i fællesskab brænder mest for på et givent tidspunkt. Et eksempel er Nørgaards Højskole, der tidligere netop var en skole med særlige beføjelser i forhold til specialundervisningen. I forbindelse med et lederskifte var der ikke længere opbakning til det omfattende arbejde med specialundervisning.

Etablerer man særlige specialhøjskoler, vil en sådan omstilling være mindre sandsynlig, ligesom andre højskoler vil være frataget muligheden for at udvikle sig til at arbejde mere intensivt med specialundervisning med den fornødne støtte.

En af de største ulemper ved denne model er imidlertid en modstand fra modtagerhøjskolerne. Det er dem magtpåliggende, at det er højskolen, der er det centrale, og at de laver højskoler for alle dem, der kommer på skolen – uanset elevernes profil. Ligeledes er det vigtigt for dem, at skolerne er åbne for alle, så mangfoldigheden på skolerne blev fastholdt. En enkelt skole er åben for muligheden for at blive specialhøjskole, men den mest udbredte holdning var modstand mod idéen.

Højskolernes særlige profiler udfordrer også mulighederne for denne model, da den største SPS-modtager blandt højskolerne ikke er blandt de skoler, der har over 40 pct. af deres elever, der får støtte.

Sidst skal det nævnes, at der tidligere har været politisk modvilje mod at afvige fra idéen om, at højskoler skal være åbne for alle. Således blev en specialhøjskole for hørehæmmede og døve (Castberggaard) ikke godkendt som højskole under højskoleloven.

Se også tabel 20 i bilag 3 for en skematisk opsummering af modellen.

Model 5 – Takstbaseret model

En takstbaseret model adresserer en lang række af de tidligere nævnte udfordringer ved den nuværende ordning: 2 (tilsyn), 3 (svært at komme i gang), 4 (ekstern dokumentation), 5 (den personlige ansøgning og det fælles bedste), 6-8 (de udækkede behov), 10 (sammenhæng mellem §27 stk. 1 og §27, stk. 2) 13 (ordningens økonomiske incitamentsstruktur – skolernes risikovillighed) og 14-15 (lovgivning/vejledning kontra praksis).

Som belyst i den perspektiverende analyse er man på efterskoleområdet gået bort fra den timebaserede model og over til en takstbaseret model.

Højskolerne og efterskolerne adskiller sig på en række punkter. I forhold til SPS-tilskud er det særligt centralt, at efterskolerne er en del af det formelle uddannelsessystem og dermed arbejder efter at opnå et bestemt mål, mens der er en større grad af frihed på højskoleområdet, som står uden for det formelle system, hvilket resulterer i meget store forskelle i skolernes tilbud. Samtidig har de to skoleformer også en række fællestræk: De er begge en del af den frie kostskoletradition med internatform og med rødder i folkeoplysningen. Det er derfor oplagt at se på, hvordan en sådan takstbaseret model kunne se ud på højskoleområdet, samt hvilke mulige konsekvenser en sådan model vil have for de implicerede aktører og institutioner.

Det er derudover værd at nævne, at stort set alle øvrige tilskud på højskoleområdet er takstbaserede i dag – og takster indgår allerede i SPS-ordningen i kraft af ordningens stk. 1. Takstbaserede tilskud er dermed ikke fremmede på højskoleområdet som helhed, men vil være helt nyt i forhold til SPS-ordningens stk. 2.

Kernen i en takstbaseret model er, at en elev med et givent støttebehov vil udløse en bestemt takst, som skolen kan benytte til at iværksætte de nødvendige tiltag for den pågældende elev. Det er vigtigt at understrege, at der kan sondres mellem to forskellige typer af takstbaserede modeller:

- En *behovsbaseret* model, som tager udgangspunkt i lovens nuværende formulering om, at støtten gives ud fra behovet, hvilket i praksis betyder, at størrelsen på den samlede støtte forøges, såfremt behovet stiger. Takstens størrelse vil således være den samme uafhængigt af antallet af elever med støttebehov. Muligheden for at støtte efter behov har historisk set har været et centralt kendetegn ved ordningen og kan være et væsentligt aspekt i forhold til at sikre elevernes rettigheder.
- En *rammebaseret* model, hvor puljen lukkes, og der dermed er et fast beløb til rådighed til SPS-tilskud. Takstens størrelse fastsættes ud fra rammens størrelse og antallet af elever med støttebehov. En rammebaseret model – som er indført på efterskoleområdet – kan være en fordel for ordningens budgetsikkerhed. Omvendt medfører en rammebaseret model en risiko for, at elevernes behov ikke dækkes. Som det fremgår af perspektiveringen til efterskoleområdet, kan en rammebaseret model i særlig grad få økonomiske konsekvenser for de skoler, der har elever med et omfattende støttebehov.

Den behovsbaserede og den rammebaserede takstmodel har dermed hver deres indbyggede fordele og ulemper, som ikke vil blive uddybet yderligere i det følgende, men som er væsentlige at tænke ind, såfremt der arbejdes videre med en takstbaseret støttemodel (se desuden tabel 21 i bilag 3).

Antallet af takster og takstniveauet

Undersøgelsen viser, at der er meget store forskelle på elevernes støttebehov. Derfor kan det være hensigtsmæssigt at arbejde med flere forskellige takstniveauer, som tager højde for elevernes forskellige støttebehov.

Antallet af takster skal fastsættes i lyset af skismaet mellem ønsket om enkel administration og ønsket om at tilgodese elevernes forskelligartede behov på bedst mulig vis. Vurderingen er, at der er behov for minimum to og gerne tre forskellige takster for at tage højde for de forskellige støttebehov.

Med hensyn til takstniveauet viser undersøgelsen, at der i dag er en u hensigtsmæssig stor forskel mellem det støttebeløb, der udløses af stk. 1 og det støttebeløb, der udløses af stk. 2. Derfor er vurderingen, at taksterne bør ligge tættere på hinanden end i det nuværende system. Samtidig er det vurderingen, at den højeste takst bør være lavere end i dag, da ikke alle skoler anvender midlerne til at fastansætte lærere, men til timelærere, hvorved taksten nogle steder er højere end de reelle lønudgifter.

Som supplement til de tre takstniveauer kan det overvejes at indføre et særligt tilgængelighedstillæg (er beskrevet under modellen 'udækkede behov')

Takstsystemet ses som en erstatning for den nuværende mulighed for tilskud til specialundervisningen og tilskud til lærertimer, mens muligheden for støtte til hjælpemidler og praktisk hjælp står uden for takstsystemet og fortsætter som i den tidligere ordning.

Kriterierne for taksterne

Uagtet hvilken støttemodel der er i spil, vil det altid være en udfordring at fastlægge grænserne for, hvornår elevens behov udløser hvilket støtteniveau. Det er en udfordring i den nuværende ordning, hvor det kan være uklart, hvornår der bør søges støtte efter stk. 1, og hvornår der bør søges efter stk. 2. Det er også en udfordring på efterskoleområdet – særligt i forhold til springet mellem tillægstakst 1 og 2 på specialområdet. Der er udarbejdet en række specifikke definitioner af målgrupperne og deres støttebehov, men alligevel er sondringen mellem taksterne ikke entydig.

Formålet med SPS-støtten er at fjerne forhindringer for, at de pågældende elever kan deltage i undervisningen på lige fod med alle andre, og udspringer dermed af et kontekstuel handicapbegreb. I forhold til den særlige skoleform højskolerne er, vurderes det derfor som centralt, at støtten fortsat ikke tildeles alene på baggrund af specifikke diagnoser, men at der er fokus på elevens støttebehov i det specifikke tilbud, den enkelte højskole udgør, og

som ligeledes er præget af stor forskellighed. Derfor kan det give mening at basere kriterierne for de enkelte takster på omfanget af elevernes støttebehov i form af, hvor mange timers støtte, der vurderes at være behov for. For eksempel som i det nedenstående:

- Takst 1: Til elever med behov for en-tre timers støtte (begrænset støttebehov)
- Takst 2: Til elever med behov for fire-otte timers støtte (omfattende støttebehov)
- Takst 3: Til elever med behov for mere end otte timers støtte (særligt omfattende støttebehov).

Såfremt antallet af timer skal suppleres med en nærmere målgruppedefinition for de respektive takster (som i nogen grad er tilfældet i den nuværende ordning, og som det er gjort på efterskoleområdet i forhold til tillægstakst 2), bør det gøres i samarbejde med handicaporganisationerne og repræsentanter fra højskolerne med et tæt kendskab til målgrupperne.

Støtten beregnes ud fra antallet af elever på de respektive takster det foregående år, hvilket er samme model som på efterskoleområdet. Fordelen ved den model vil være, at højskolen på forhånd ved, hvor mange midler der er til rådighed i det pågældende år, og de store udsving i højskolerne økonomi, som er i spil i den nuværende støttemodel, vil kunne undgås. Omvendt kan det være en ulempe, at det tildelte beløb ikke nødvendigvis svarer til støttebehovet i det pågældende år⁷⁷, hvilket kan være en udfordring for skoler med store variationer i elevernes sammensætning og behov.

Krævede lovændringer

En takstbaseret model vil kræve en lovændring, da den nuværende lovgivning ift. stk. 2 har fokus på ekstraudgifter og lærertimer, hvilket ikke ville være tilfældet i en takstbaseret model. Derudover ville sondringen mellem stk. 1 og stk. 2 skulle fjernes, da de afløses af takster.

Dokumentation

For at sikre ordningens legitimitet og transparens vurderes det som centralt, at der fortsat er knyttet dokumentationskrav til bevillingen af støtte i form af planer for indsatsen i forhold til den enkelte elev samt eksternt dokumentation af elevens funktionsnedsættelse. I modsætning til efterskoleområdet, hvor takstsystemet er baseret på eksterne PPR-vurderinger, findes der ikke et tilsvarende system på højskoleområdet. Som analysen har vist, har skolerne forskellige strategier i forhold til den eksterne dokumentation, hvilket kan medføre en række dilemmaer.

Det kan derfor være en mulighed at kombinere takstmodellen med et nyt system for den eksterne dokumentation, som sikrer eksperternes uvildighed. En mulighed kunne være at

⁷⁷Et alternativ kunne være en årlig efterregulering på baggrund af det faktiske antal elever på hvert takstniveau, men så mindskes de administrative fordele ved en takstmodel.

oprette et korps af uvildige eksterne eksperter, som er godkendt af STUK/SLKS, og som finansieres fra centralt hold. De eksterne eksperter besøger de respektive skoler og foretager en konkret vurdering af elevens behov ud fra det specifikke undervisningstilbud, der er på de enkelte skoler.

Fordelene vil være, at skolerne ikke længere skal sende ansøgninger ind til STUK. Indberetningen kan enten foretages af den eksterne ekspert, eller skolerne kan selv indberette antallet af elever på hver enkelt takst ud fra den eksterne eksperts vurderinger. Modellen forudsætter imidlertid, at der er tale om eksterne eksperter, som både har viden om funktionsnedsættelser, et godt kendskab til højskoleformen, og som tildeles de fornødne ressourcer til at sætte sig ind i den enkelte elevs behov.

Fordele ved modellen

Med en takstbaseret model vil det stå skolerne frit for, om de vil bruge midlerne til lærertimer eller til andre typer af udgifter, så længe det kan dokumenteres, at eleven modtager støtte i undervisningen i det timeinterval, taksten foreskriver.

Denne mulighed for at anvende støtten mere frit vil være i god overensstemmelse med skoleformen, hvor højskolerne generelt har stor frihed til at tilrettelægge deres tilbud.

Derudover tyder undersøgelsens resultater på, at en større frihed i anvendelsen af tilskuddet vil være i god overensstemmelse med den nuværende praksis på området, hvor støtten anvendes på mange forskellige måder, og hvor det ofte er vanskeligt at koble det specifikke antal bevilligede lærertimer op på den enkelte elev – ikke mindst på grund af samlæsning af lærertimerne ved flere elever med støttebehov.

Da indberetningen foretages bagudrettet vil skolerne på forhånd vide, hvor mange midler de har til rådighed i det efterfølgende år, hvilket vil give større budgetsikkerhed.

Mindre administration på skolerne i forbindelse med ansøgningsprocessen.

Det eksterne ekspertkorps bidrager positivt til ordningens legitimitet.

Ulemper ved modellen

En ulempe er omvendt, at det kan blive vanskeligere at sikre, at støttebeløbet svarer til de ekstraudgifter, de enkelte højskoler har. Når der arbejdes med takster, vil det være en økonomisk fordel for højskoler, der har elever med et støttebehov i den laveste ende af de vedtagne intervaller i takstkriterierne.

Derudover kan det bagudrettede tildelingssystem betyde, at den tildelte støtte ikke nødvendigvis svarer til behovet på tildelingstidspunktet, hvilket kan være en særlig udfordring for skoler med store fluktuationer i elevgruppen.

Model 6: Aftenskolemodellen

Aftenskolemodellen adresserer særligt de følgende udfordringer: 2 (tilsyn med ordningen), 3 (svært at komme i gang), 4 (ekstern dokumentation), 5 (den personlige ansøgning og det fælles bedste), 6-8 (behov der ikke dækkes), 13 (ordningens økonomiske incitamentsstruktur – skolernes risikovillighed) 14-15 (lovgivning/vejledning kontra praksis).

Som den sammenlignende perspektivering har vist, er der på aftenskoleområdet en noget anderledes model for tilskuddet til handicapundervisning. Som beskrevet (se kapitel 10) adskiller aftenskolerne sig på en række væsentlige punkter fra højskolerne: Først og fremmest ved, at der ikke tale om internatform, men derimod typisk om et begrænset antal undervisningstimer om ugen. Omvendt er begge områder karakteriseret ved at stå uden for det formelle uddannelsessystem og ved at være tilbud kursisterne/eleverne deltager i på frivillig basis.

Der er en række elementer fra retningslinjerne på aftenskoleområdet, som er relevante at diskutere i forhold til mulige ændringer på højskoleområdet. Et helt særligt karakteristika ved aftenskolemodellen er, at det er en betingelse for støtte, at der er tale om et handicap i relation til det emne, der undervises i. Derudover er ordningen karakteriseret ved, at støtten tildeles på baggrund af skolernes udgifter til leder- og lærerlønninger, men når først skolerne har modtaget midlerne, kan de anvendes efter skolernes eget ønske. Der er dermed en meget stor grad af frihed i midlernes anvendelse, når først de er tildelt.

En 'aftenskolemodel' på højskoleområdet kunne derfor bygge på de følgende to elementer:

- Støtten betinges af en funktionsnedsættelse i relation til det emne, der undervises i.
- Støtten tildeles på baggrund af højskolernes udgifter til undervisning efter faste timetakster som i dag, men støtten kan derefter anvendes frit.

I forhold til det første punkt, vil det være i god overensstemmelse med SPS-ordningens nuværende intentioner om, at støtten skal være med til fjerne barriererne for, at elever med funktionsnedsættelse kan deltage på lige vilkår med de øvrige elever. I praksis er det imidlertid langt fra alle skoler, der helt specifikt søger midlerne med udgangspunkt i den enkelte elevs fagvalg.

I forhold til det andet punkt vil tildelingsprocessen minde meget om den nuværende ordning. Den store forskel vil være, at højskolerne efter tildelingen kan anvende midlerne frit, hvilket vil være i bedre overensstemmelse med den nuværende praksis på området.

Dokumentation

Modellen på aftenskoleområdet er i høj grad tillidsbaseret. Det er op til kommunen at fastsætte retningslinjerne på området, men de fleste steder udbetales støtten på baggrund af, at aftenskolekursisterne selv underskriver en erklæring om, at de er handicappede i relation til det emne, der undervises i. Mange kommuner har derudover retningslinjer for det maksimale antal elever på handicaphold. På højskoleområdet vil dokumentationsprocessen skulle være baseret på ensartede retningslinjer over hele landet.

En model som denne, der indebærer meget store frihedsgrader i forhold til anvendelsen af støtte, forudsætter et meget højt tillidsniveau omkring brugen af ordningen i forhold til, at de enkelte elever modtager den støtte, de har behov for. De store frihedsgrader indebærer, at skolerne ikke ved tilsyn skal kunne dokumentere, hvordan de har anvendt støtten. Det gør, at processen omkring tildelingen af midler bliver særlig central. Det er i tildelingsprocessen, at der skal ske en sikring af, at de tildelte midler er i overensstemmelse med elevernes behov. Som beskrevet tidligere er der en række dilemmaer i forhold til sagsbehandlingen i den timebaserede model og brugen af eksterne eksperter. Derfor kan det være en mulighed at kombinere 'aftenskolemodellen' med en ændret ansøgnings- og dokumentationspraksis gennem brugen af godkendte eksterne eksperter, som er beskrevet under model 3 og 5.

Krævede lovændringer

Aftenskolemodellen vil formentlig kræve lovændringer, da der i den gældende lov understreges, at tilskuddet gives til dækning af ekstraudgifter. Da aftenskolemodellen forudsætter en større frihed i anvendelsen af midlerne, end det er tilfældet i dag, vil denne formulering formentlig skulle ændres til, at der er tale om et supplerende grundtilskud, som udløses på baggrund af behovet for støtte hos elever med funktionsnedsættelse. Derudover vil det skulle tydeliggøres mere eksplicit, at der skal være tale om en funktionsnedsættelse i forhold til de konkrete undervisningsaktiviteter.

Fordele ved modellen

Samlet set vil fordelene ved 'aftenskolemodellen' i særdeleshed være den større frihed i anvendelsen af midlerne, som passer godt med skoleformen og højskolernes forskellige karakteristika. Derudover vil modellen sikre en tættere kobling med elevernes behov i de specifikke fag og de tildelte midler. Endelig vil tilsynet vil blive lettet, da der ikke skal være tilsyn på indsatserne, men alene på, om der er tilstrækkelig dokumentation for elevernes handicap i relation til emnet. Kombineres modellen med en ændret ansøgnings- og dokumentationspraksis i form af etableringen af et korps af eksterne eksperter, vil der være mulighed for at forenkle sagsbehandlingen yderligere.

Ulemper ved modellen

Den største udfordring for modellen vil være, at det ikke kan sikres, at den tildelte støtte i praksis bruges på den enkelte elev. Derudover vil det altid være et vurderingsspørgsmål, hvornår der er tale om handicap i relation til emnet, og hvor mange timers støtte der er behov for, hvilket vil stille store krav til de godkendte eksterne eksperter, som skal foretage en vurdering af elevens behov i forhold til de enkelte fag. Derudover vil der for mange skoler gå længere tid end i dag, før de modtager støtten, da der ofte er flere adskilte fagforløb på et højskoleophold, og ansøgningen derfor ikke vil kunne indsendes, før eleven har valgt alle sine fag. Endelig kan der blive tale om ekstraudgifter, såfremt der etableres et eksternt ekspertkorps.

Se også tabel 22 i bilag 3 for en skematisk opsummering af modellen.

Litteraturliste

Bjerring, Ole (2016): Udvikling i antal skoler mm. Notat, Efterskoleforeningen.

Capacent Epinion (2008): *Målgruppen og effektundersøgelse 2007-2008. Hovedrapport*. Højskolernes hus, København

De Forenede Nationer (2006): *Konvention om rettigheder for personer med handicap*, De Forenede Nationer.

Det Centrale Handicapråd (2014): *Mennesker med handicap i Danmark*

Det Centrale Handicapråd: *Fakta om mennesker med handicap*, <http://dch.dk/fakta>

Epinion (2013): *Analyse af specialkostskolerne*. Rapport udarbejdet af Epinion for Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen. Epinion, København og Aarhus.

Hansen, N.H.M., Louw, A. og Rønaa, L.: *Evaluering af forsøg med brobygning til uddannelse på højskoler og frie fagskoler*. Center for Ungdomsforskning

Jensen, Ulla Højmark (2009): *Evaluering og dokumentation af højskoleophold med mentorordning*. Folkehøjskolernes Forening i Danmark

Jespersen, Ejgil (2014): *Handicapforskning i idræt og bevægelse*. Syddansk Universitet, Institut for Idræt og Biomekanik

Kulturministeriet: Dok nr. 15/00244-1: Undervisning på folkehøjskoler, Kulturministeriet

Kulturministeriet: Dok nr. 15/00248-1. Vejledning om åbne kurser på folkehøjskoler, Kulturministeriet

Kulturministeriet (2014a): Forslag fra arbejdsgruppe om specialundervisning og svært handicappede på højskoler. Notat 31.1.2014. Kulturministeriet.

Kulturministeriet (2014b): Tilskud til specialundervisning og svært handicappede elever på folkehøjskoler. 13.10.2014. Kulturministeriet

Lange Analyser (2013): *Analyse af højskolernes effekt på uddannelse*. København K.

Lauenborg, Ghita Jakobi (2010): *Orientering om omlægning af tillægstakster for særligt prioriterede elevgruppe*. Institutionsstyrelsen.

Nielsen, Thor West (2017): *Nyt fra FFD 2017*. https://ffd.nemtilmeld.dk/images/descriptions/15115/Sekretar_og_forretningsforer/Nyt_fra_FFD-okt_2017.pdf

Rahbek, R.K. og Møller, J (2015): *Højskolepædagogik*. Klim, Aarhus

Thøgersen, Malene (2017): *Folkeoplysningen i kommunerne. En analyse af kommunale nøgletal på folkeoplysningsområdet*. Videncenter for Folkeoplysning

Undervisningsministeriet (1973): Vedr. journal nr. 17-00/73 (Egmont Højskolen). Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriet (1979): Vedr. journal nr. 80-02-41/78 (Århus amtskommune).
23.1.1979 Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriet (1988a): Vedr. journal nr. 2.KT.23-01-45/88 (Egmont Højskolen).
10.2.1988. Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriet (1988b): Vedr. journal nr. 2.KT 23-01-45/88 (Egmont Højskolen).
23.2.1988. Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriet (2008): Partshøring i tilsynssag, Jægergården Efterskole. København K. Undervisningsministeriet.

Lovstof

LOV:

Nr. 230 Lov om ændring af lov om statsstøtte til visse private skoler af 22/04/87

Nr. 510 Lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (Højskoleloven) af 30/06/1993

Nr. 149 Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) og ophævelse af lov om daghøjskoler m.v. og lov om den fri ungdomsuddannelse samt ændring af lov om refusion af udgifter til uddannelse i forbindelse med aktivering m.m. samt ændring af forskellige love (Reform for daghøjskolerne, ændrede tilskudsregler for folkeoplysning, betaling for aktiverede i uddannelse, afvikling af den fri ungdomsuddannelse m.v.) af 25/03/2002

Nr. 1605 Lov om folkehøjskoler (Højskoleloven) af 26/12/2013

LFS:

1992 LSF 271 Forslag til lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler.

LBK:

Nr. 1191 Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (Højskoleloven) (Efterskoleloven) (Kostskoleloven) af 23/12/1993

Nr. 542 Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler af 16/07/1998

Nr. 508 Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) af 30/05/2001

Nr. 822 Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) af 10/07/2006

Nr. 1377 Bekendtgørelse om særlige tilskud til specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelser m.v. af 09/12/2013

Nr. 783 Bekendtgørelse af lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov af 15/06/2015

Nr. 988 Bekendtgørelse af lov om social service af 17/08/2017

Nr. 787 Bekendtgørelse af lov om efterskoler og frie fagskoler af 21/06/2017

BEK:

Nr. 950 Bekendtgørelse om tilskud m.v. til folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) af 13/09/2006

Nr. 844 Bekendtgørelse om tilskud m.v. til folkehøjskoler af 26/06/2014

VEJ:

Nr. 11841 Vejledning om tilskud m.v. til specialundervisning, specialpædagogisk bistand og svært handicappede elever (Frie kostskoler) af 01/02/2001

Bilag 1 – Metode

Undersøgelsen har søgt at belyse SPS-ordningen fra så mange vinkler som muligt. Rapporten bygger derfor på både kvalitativt og kvantitativt datamateriale:

- Statistisk materiale
- Baggrundsdokumenter
- Eksempler på ansøgninger fra STUK
- Baggrundsinterviews med centrale aktører
- Kvalitativ analyse blandt ti modtagerhøjskoler, der modtog SPS i 2015
- Fokusgruppediskussion
- Perspektiverende interviews
- Sideløbende spørgeskemaundersøgelse blandt højskoleforstanderne i Danmark.

Statistisk materiale

Store dele af analysen er baseret på statistik fra 'Regnskabsportalen', 'Finanslovsdatabasen' og statistisk materiale fra Undervisningsministeriet (UVM) (i praksis STUK og STIL). De enkelte kilder vil blive uddybet kort i det følgende. Materialet fra UVM vil blive beskrevet mest detaljeret, da der er tale om oplysninger tilvejebragt specifikt med henblik på denne undersøgelse, mens både Finanslovsdatabasen og Regnskabsportalen er offentligt tilgængelige kilder.

Regnskabsportalen

Regnskabsportalen giver mulighed for at se årsregnskaber for en lang række skoleformer – herunder højskolerne. I forhold til blandede skoler (højskoler, der også omfatter andre skoleformer – som f.eks. efterskoler) giver regnskaberne ikke mulighed for at se specifikt på regnskabet for skolens højskoleledel. I de analyser, der er foretaget på data fra Regnskabsportalen, indgår regnskaber fra 57 højskoler.

I analyserne er der benyttet tal fra regnskabsåret 2015. Det skyldes, at undersøgelsen er tilrettelagt med udgangspunkt i de skoler, der modtog SPS-midler i dette år, hvilket var de nyeste tilgængelige tal ved undersøgelsens start. Den endelige opgørelse over brugen af ordningen i 2016 er først modtaget langt senere i undersøgelsesforløbet. Regnskabsportalen er tilgængelig på den følgende hjemmeside: <http://regnskabsportal.uvm.dk/>

Finanslovsdatabasen

Finanslovsdatabasen er blevet benyttet til at skabe et samlet overblik over udgifter til SPS-ordningen på højskoleområdet i perioden 2007-2016. Finanslovsdatabasen er tilgængelig via den følgende hjemmeside: <http://oes-cs.dk/olapdatabase/finanslov/index.cgi>

Talmateriale fra UVM

I forbindelse med undersøgelsen har UVM bidraget med statistiske informationer om SPS-ordningen på højskoleområdet. Talmaterialet er udleveret i to forskellige dokumenter, hvis indhold vil blive uddybet i det følgende.

Dokumentet, der henvises til under referencen '*Opgørelse fra UVM 07.11.2017*', omfatter en samlet oversigt over SPS-bevillinger i perioden 2006-2016. Opgørelsen for 2006 er dog mangelfuld, da systemet stadig var så nyt, at ikke alle bevillinger indgår i opgørelsen. Derfor er der i rapporten kun benyttet tal fra opgørelsen for perioden 2007-2016.

Via denne oversigt er det muligt at se, hvilke højskoler der har fået bevilliget SPS-midler, samt hvilken type af støtte bevillingerne omfatter fordelt på lærertimer, specialundervisning, praktisk medhjælp, hjælpemidler, tolkning, sommerkurser og kategorien 'gamle undervisningsformer'. Sidstnævnte kategori er en restkategori, som helt overvejende omfatter specialundervisningsstøtte. Ift. sommerkurser omfatter opgørelsen kun tal for en enkelt skole, som har haft en særlig ordning om at søge specialundervisningstaksten til sommerkurser, selvom der var tale om svære handicap. I øvrige tilfælde er sommerkurser ikke en selvstændig kategori, men indgår i de almene SPS-kategorier.

Ud over antallet af bevillinger omfatter opgørelsen også antallet af elever, der har fået bevilliget støtte. For lærertimer og praktisk medhjælp indgår desuden antallet af bevilligede timer og det gennemsnitlige bevilligede timetal pr. elev.

Det er derudover vigtigt at nævne, at opgørelsen omfatter bevillinger og dermed ikke tager højde for de tilfælde, hvor der efterfølgende er reguleret i tilskudsbeløbet – f.eks. hvis en elev stopper undervejs i forløbet. Det kan være med til at forklare, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem det samlede bevillingsbeløb i denne opgørelse og regnskabstal i finanslovsdatabasen, som ligeledes er benyttet i rapporten. Den væsentligste årsag til forskelle mellem opgørelsen og finanslovsdatabasens regnskabstal er dog – ifølge STUK – formentlig forskellige periodiseringer, som f.eks. opstår såfremt sagsbehandlingen forløber hen over et årsskifte.

Dokumentet, der henvises til under referencen '*Opgørelse fra UVM 20180116*', har specifik fokus på antallet af afslag i ansøgninger samt ændringer i timetal.

Opgørelsen gør det muligt at se på antallet af godkendte ansøgninger og antallet af afslag for hver enkelt støttekategori. Der er tale om en samlet opgørelse, som dermed ikke er fordelt på de enkelte skoler. I forhold til denne opgørelse er det vigtigt at være opmærksom på, at der gives afslag på en ansøgning, hvis evt. manglende dokumentation ikke er eftersendt inden for en vis periode. Såfremt dokumentationen efterfølgende skaffes, skal skolen oprette en ny ansøgning. Det betyder, at antallet af afslag i opgørelsen reelt kan være højere, end det er tilfældet i praksis, da den samme ansøgning kan være gået igennem i anden omgang.

Ud over antallet af afslag omfatter opgørelsen antallet af ansøgte timer, antallet af bevilligede timer og forskellen mellem ansøgte og bevilligede timer. Da denne opgørelse – i modsætning til opgørelsen ovenfor – også omfatter efterreguleringer (f.eks. i forbindelse med afbrudte ophold, ændringer ved tilsyn mv.), kan forskellen mellem ansøgte og bevilligede timer ikke benyttes som et udtryk for omfanget af nedslag i timetal. Her benyttes i stedet

kategorien 'timetal', som er en eksplicit kategori, der omfatter tilfælde, hvor der i forbindelse med sagsbehandlingen er foretaget ændringer i det ansøgte timetal for lærertimer og praktisk medhjælp. Der er dog tale om en nyere kategori, og opgørelsen giver derfor kun mulighed for at belyse ændringer i timetallet i perioden 2013-2016.

Baggrundsdokumenter

Lovgivninger, bekendtgørelser og vejledninger på området udgør et væsentligt datagrundlag for rapportens historiske rids og baggrundsanalyser (se liste over lovdokumenter i forlængelse af litteraturlisten).

Eksempler på ansøgninger fra STUK

Vifo fik i forbindelse med undersøgelsen adgang til 41 eksempler på ansøgninger/tilsagn/afslag fra 2015, 2016 og 2017. I udgangspunktet var hensigten, at en del af undersøgelsen skulle være en gennemgang og kategorisering af indkomne ansøgninger i 2016. Det viste sig imidlertid at være problematisk at få adgang til ansøgningerne på grund af datasikkerhedslovgivningen. Det betød, at alle ansøgninger skulle anonymiseres manuelt, hvilket ville være et alt for omfattende arbejde for STUK. Eksemplerne var udvalgt efter at skulle vise et varieret udsnit af ansøgningsfeltet.

Kriterier for udvælgelse af ansøgningseksempler:

- Forskellige typer af udfordringer og funktionsnedsættelser
- Forskellige former for støtte (hjælpe midler, praktisk medhjælp, højskolelærertimer, tolketimer og almindelig specialundervisning), herunder både kursister med hhv. stort og mindre omfattende støttebehov
- Afslag og afgørelser, hvor der i afgørelsen er reduceret i timetallet i forhold til det ansøgte
- Eksempel på sag, hvor der er efterspurgt dokumentation
- Forskellige typer højskoler.

Baggrundsinterviews

Der er gennemført fem interviews med både nuværende og tidligere medarbejdere i Kulturministeriet (KUM), Slots og Kulturstyrelsen samt Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK). Se tabel 12 længere fremme i bilagsmaterialet for en samlet oversigt over de formelle interviews, der er blevet gennemført.

Kvalitativ undersøgelse af højskolernes brug af SPS

Helt central i rapporten er undersøgelsen af de ti højskoler⁷⁸, som i 2015 modtog SPS-støtte (til specialundervisning, lærertimer og/eller praktisk medhjælp)⁷⁹, og som stadig fik støtte i

⁷⁸ Det drejer sig om de følgende højskoler: Brande Højskole, Djurslands Folkehøjskole, Egmont Højskolen, Egå Ungdoms-Højskole, Engelsholm Højskole, Højskolen Snoghøj, Livsstilshøjskolen Gudum, Nordfyns Højskole, Ubberup Højskole og Vrå Højskole.

⁷⁹ Derudover fik to højskoler i 2015 tilskud til hjælpemidler, men de indgår ikke i undersøgelsen, da der var tale om enkeltstående tilfælde.

2017. Alle ti højskoler deltog i et opstartsinterview om deres brug af og holdninger til ordningen. Hver skole stillede med det personale, der vidste mest om ordningen. De indledende ti interviews var således med mellem en og tre personer.

Otte af de ti har været genbesøgt i forbindelse med 'minifeltbesøg', hvor Vifo deltog i undervisningen, fritiden eller interviewede elever eller personale. To skoler blev således ikke genbesøgt. Den ene af dem fordi de i 2015 modtog under 20.000 kr. i tilskud samtidig med, at de har en meget specifik brug af de ansøgte midler. En anden skole havde ikke ressourcerne til at deltage yderligere i undersøgelsen, da de var i gang med en omstrukturering.

Målet med feltbesøgene var at få indblik i skolernes forskellighed, deres målgrupper og den hverdag som SPS-eleverne møder – både i undervisningen og i fritiden.

Under besøgene på de otte højskoler er der yderligere gennemført i alt 16 formelle interviews med forstandere, lærere og andre ansatte, som i deres arbejde har med SPS-eleverne at gøre. Desuden er der gennemført en række uformelle interviews med lærere og andet personale i forbindelse med feltbesøgene.

Elevernes behov og tilfredshed

Som supplement til uformelle interviews og observationer var det i udgangspunktet meningen at interviewe seks elever fra fire forskellige skoler med det formål at interviewe dem om deres egen vurdering af behov før, under og efter højskoleopholdet:

- To elever fra Brande Højskole (der ansøger om tilskud til enkeltintegreret specialundervisning).
- To elever fra Egmont Højskolen (der ansøger om tilskud til højskoletimer og/eller personlig assistance).
- Én elev fra Nordfyns Folkehøjskole (der ansøger om tilskud til højskoletimer/specialundervisning).
- Én elev fra Djurslands Folkehøjskole, Råmo (der ansøger om tilskud til højskoletimer og/eller personlig assistance).

I undersøgelsens løb blev det åbenbart, at dette ikke var praktisk muligt. På de to af skolerne blev der gennemført det planlagte antal interviews under skolebesøgene. Men ikke hverken før eller efter, da alle tre elever havde gået der semesteret før og på daværende tidspunkt planlagde at blive på højskolen endnu et semester. På en skole var det mere hensigtsmæssigt at snakke med eleverne med uformelle interviews, da skolen vurderede, at de på den måde ville føle sig mere trygge. På den sidste skole ville det ikke give meget mening at spørge eleverne til deres udbytte af SPS-støtten, da skolens politik netop er, at det ikke nødvendigvis er tydeligt for elever, hvornår de får den ekstra støtte. De ville således ikke nødvendigvis være klar over, hvad der 'blot' var højskole, og hvad der var ekstra støtte.

I stedet blev alle skoler i forbindelse med mail ved genbesøg/feltarbejdet gjort opmærksomme på, at vi gerne ville interviewe en SPS-elev i det omfang, det var muligt. Det resulterede i, at der ud over de tre planlagte interviews blev gennemført to andre elevinterviews. Et med en nuværende elev og et med en tidligere elev.

For alle fem elever er det gældende, at skolerne udpegede dem uden andre kriterier end, at de var SPS-elever.

Fokusgruppediskussion

Som et led i den kvalitative analyse blev alle modtagerhøjskolerne inviteret til en fokusgruppediskussion efter endt dataindsamling. Syv højskoler deltog. På mødet fremlagde Vifo de foreløbige resultater, hvorefter ordningen nu og i fremtiden blev sat til diskussion igennem fire strukturerede debatter⁸⁰. Målet med dagen var dels, at sikre at skolerne kunne genkende resultaterne og dels at få yderligere inspiration til fremtidige modeller gennem det meget kvalificerede forum, som skolerne tilsammen udgør.

Perspektiverende interviews

For at få et bredere perspektiv på ordningen, er der desuden gennemført perspektiverende interviews på to højskoler, som ikke modtager SPS-støtte i dag, ligesom der er gennemført perspektiverende interviews på efterskoleområdet og aftenskoleområdet.

Nørgaard Højskole blev valgt til perspektiverende interview, da den tidligere har arbejdet meget med specialområdet og haft særlige vilkår på linje med Egmont Højskolen. Den anden højskole blev valgt, da en af modtagerskolerne pegede på, at de på Brenderup Højskole var gode til at arbejde med samme målgruppe, som de selv havde. Der dog uden støtte.

Behandlingen af interviews

Langt størstedelen af de formelle interviews er blevet transskriberet, hvorefter den videre behandling og analyse af data er foregået ved hjælp af NVivo. I to interviews ønskede informanterne ikke, at interviewet blev optaget. Ved disse interviews blev der i stedet udfærdiget resumé af interviewene straks efter interviewene. Data fra de uformelle interviews indgår i de feltnoter, der blev taget under genbesøgene.

Arbejdet med kvalitative data på et lille felt som højskoleområdet i Danmark giver den udfordring, at det er næsten umuligt at sikre informanternes anonymitet. Enten fordi informanterne har unikke stillinger og/eller fordi, der er så stor forskel skolerne imellem, at de

⁸⁰ Debat 1: Den personlige ansøgning og det fælles bedste, Debat 2: Specialskoler eller lige adgang for alle?, Debat 3: De mange forskellige forståelser, Debat 4: Jeres inputs til fremtidige modeller.

res højskole og den levede praksis vil skinne igennem i citaterne. For at honorere informanternes åbenhed og tillid har alle bidragsydere fået deres citater til godkendelse før offentliggørelsen af rapporten.

Tabel 12: Oversigt over gennemførte formelle interviews

Interview-type	Institution	Position	Antal informanter
Opstart	Brande Højskole	Forstander, forstander/administrativ leder og sekretær	3
Opstart	Djurslands Folkehøjskole	Forstander	1
Opstart	Egmont Højskolen	Forstander	1
Opstart	Egå Ungdoms-Højskole	SPS-ansvarlig	1
Opstart	Engelsholm Højskole	Forstander	1
Opstart	Nordfyns Folkehøjskole	Forstander	1
Opstart	Snoghøj Højskole	Forstander, forretningsfører og mentorkoordinator	3
Opstart	Vrå Højskole	Forstander	1
Opstart	Livsstilshøjskolen Gudum	Forstander, viceforstander og socialrådgiver	3
Opstart	Ubberup Højskole	Forstander og formand i FFD	1
Baggrund	Slots- og Kulturstyrelsen, Kulturministeriet	Konsulent i Slots- og Kulturstyrelsen med ansvar for højskolerne, specialkonsulent i Kulturministeriet, fuldmægtig i Kulturministeriet.	3
Baggrund	STUK	Fuldmægtig, Kontor for Specialpædagogisk Støtte	1
Baggrund	STUK	Fuldmægtig og ekspeditionssekretær, Kontor for Specialpædagogisk Støtte	2
Baggrund	Tidligere Kulturministeriet	Tidligere undervisningskonsulent	1
Genbesøg	Djurslands Folkehøjskole	Lærer	1
Genbesøg	Djurslands Folkehøjskole	Lærer	1
Genbesøg	Egmont Højskolen	Hjælpelærere	2
Genbesøg	Egmont Højskolen	Elev	1
Genbesøg	Egmont Højskolen	Elev	1
Genbesøg	Egmont Højskolen	Hjemmeplejere	2
Genbesøg	Egmont Højskolen	Forstander og viceforstander	2
Genbesøg	Egmont Højskolen	Lærer	1
Genbesøg	Engelsholm Højskole	Mentor og lærer	2
Genbesøg	Engelsholm Højskole	Elev	1
Genbesøg	Livsstilshøjskolen Gudum	Lærer	1
Genbesøg	Nordfyns Folkehøjskole	Forstander	1
Genbesøg	Nordfyns Folkehøjskole	Lærer	1
Genbesøg	Nordfyns Folkehøjskole	Elev	1
Genbesøg	Vrå Højskole	Elev	1

Perspektiv	Specialaftenskole	Skoleleder	1
Perspektiv	Almen aftenskole	Skoleleder	1
Perspektiv	Almen efterskole med SPS-elever	SPS-koordinator	1
Perspektiv	Brenderup Højskole	Forstander	1
Perspektiv	Dansk Oplysningsforbund (DOF)	Sekretariatsleder	1
Perspektiv	Efterskoleforeningen/ tidligere STUK	Specialkonsulent/tidligere fuldmægtig	1
Perspektiv	Nørgårds Højskole	Forstander	1
Perspektiv	Specialefterskole	Forstander	1

Spørgeskemaundersøgelse blandt højskolerne.

For at opnå indsigt i højskolernes kendskab til ordningen samt deres generelle tilstand anno 2017 er der gennemført en spørgeskemaundersøgelsen blandt alle landets højskoler. Undersøgelsen blev gennemført i perioden juni-oktober 2017.

Spørgeskemaet bestod af to dele: En indledende del med specifikke spørgsmål relateret til SPS-ordningen, og en generel del om højskolernes roller og vilkår i bredere forstand. Den generelle del er ikke en eksplicit del af SPS-undersøgelsen og vil senere blive afrapporteret af Vifo i en selvstændig rapport. Der er dog elementer fra den generelle del, som også er relevant for denne undersøgelse, og som derfor indgår i rapporten. Det gælder eksempelvis spørgsmål om målgrupper og frafald. Det er desuden væsentligt at nævne, at de højskoler, der indgår i undersøgelsens kvalitative del, ikke fik spørgsmålene om SPS-ordningen, men udelukkende den generelle del af spørgeskemaet.

I alt 53 højskoler har besvaret spørgeskemaet helt eller delvist svarende til 77 pct. af højskolerne. Heraf har syv højskoler udelukkende svaret på spørgeskemaets SPS-del, mens 46 højskoler har bidraget til den generelle del. I alt 45 højskoler har besvaret spørgeskemaets SPS-del.

Undersøgelsen blev gennemført som en elektronisk spørgeskemaundersøgelse, der blev distribueret via mail til højskolernes forstandere. Spørgeskemaet blev sendt ud den 30. juni 2017 og efterfølgende blev der udsendt remindere ad to omgange: Den 28. august og den 15. september. I forbindelse med denne proces sendte også FFD ad flere omgange opfordringer ud til skolerne om at deltage i undersøgelsen. Ultimo september/primo oktober blev der gennemført en sidste telefonisk rykkerrunde, hvorefter undersøgelsen blev afsluttet endeligt den 27. oktober 2017.

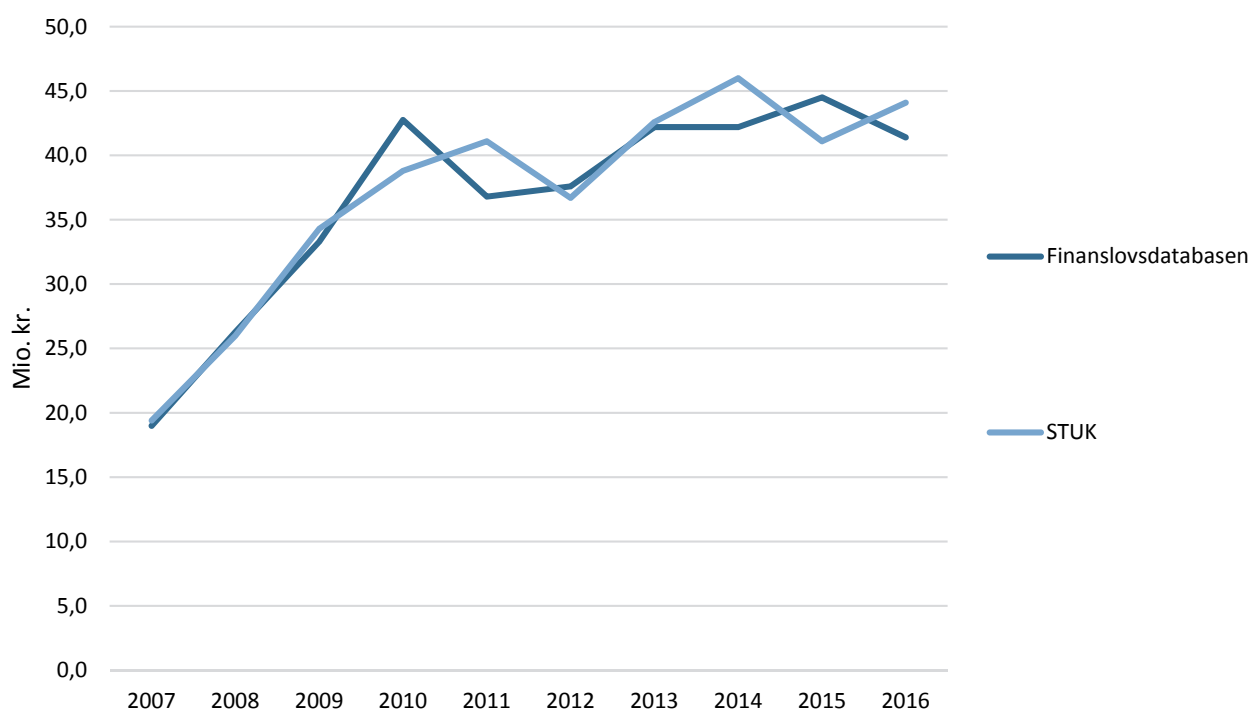
Bilag 2 – Supplerende tabeller og figurer

Tabel 13: Undervisningsomkostninger fordelt på skolestørrelse

	Gennemsnitlige undervisningsomkostninger pr. årselev	Antal skoler
0-50 årselever	87.640	9
51-100 årselever	85.655	26
Over 100 årselever	85.645	13

Kilde: Regnskabsportalen, højskolernes regnskaber for 2015. Tabellen omfatter de 45 højskoler, som ikke modtog SPS-støtte i 2015, og hvor der var tilgængelige oplysninger på Regnskabsportalen (der er ikke tilgængelige oplysninger specifikt for højskoleleden på de kombinerede skoler).

Figur 19: Tilskud til SPS: Finanslovsdatabasen og tal fra STUK (2007-2016)



Figuren viser en sammenligning af udviklingen i SPS-tilskuddet i perioden 2007-2016, når der ses på tal fra hhv. Finanslovsdatabasen (regnskabstal) og tal fra STUK's opgørelser over samlede bevillinger til SPS. Begge dele i faste 2016-priser. Udsvingene mellem de to opgørelser kan ifølge STUK skyldes forskellige periodiseringer, som eksempelvis kan opstå, såfremt sagsbehandlingen løber hen over et årsskifte.

Bilag 3 – Skematiske oversigter over ændringsforslag

Som analysen har vist, er der mange hensyn at tage i arbejdet med, hvordan SPS-ordningen skal se ud i fremtiden. Ordningen er meget kompleks, og selv små ændringer kan have store konsekvenser for de enkelte højskoler. For at sikre opmærksomheden på de enkelte hensyn, opridses forventede fordele og ulemper ved hver enkelt ændringsmulighed/model i dette bilag skematisk. Desuden er det markeret, hvilke udfordringer ændringen/modellen især adresserer/berører.

Ændringsforslag vedrørende SPS-ordningens organisering

Tablet 14: Sammenlægning af funktionerne

Hensyn til	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	Uændret	
Elevernes rettigheder	Uændret	
Sagsbehandling og administration	+	Sagsbehandlingen bliver ikke nødvendigvis lettere, men et større kendskab til skolerne vil kvalificere ansøgninger og sagsbehandling yderligere.
Tilsyn	+	Det vil gøre det lettere at føre tilsyn med ordningen, når én styrelse har det samlede overblik og ansvar for både sagsbehandling statistik og tilsyn.
Modtagerhøjskolerne	+	En indgang for alle henvendelser om ordningen.
Højskoleformen	Uændret/ +	Hvis funktionerne samles i STUK, vurderes det, at det ikke vil betyde ændringer i forhold til hensyn til skoleformen. Hvis funktionerne samles i SLKS vurderes det, at det vil være et plus for den særlige højskoleform, da der så kan fastholdes en SPS-ordning, der er skræddersyet til skoleformen.
Nye modtagerhøjskoler	+	Særligt hvis funktionerne samles ved SLKS, vil det blive lettere for nye skoler at komme i gang, da skolerne i forvejen vil have kendskab til de relevante kontaktpersoner.
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+	Bedre tilsynsmuligheder og gennemsigtighed vil øge ordningens legitimitet og økonomiske bæredygtighed.
Kan gennemføres inden for gældende lov	Ja	
Udfordring 1, organisering af ordningen	+	Det forventes at en samling af funktionerne vil skabe større sammenhæng i ordningen.
Udfordring 2, tilsyn med ordningen	+	Som nævnt ovenfor.

Tabel 15: Tættere samarbejde

Hensyn til	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	Uændret	
Elevernes rettigheder	Uændret	
Sagsbehandling og administration	Uændret	
Tilsyn	+	Et øget samarbejde vil gøre det lettere for Slots- og Kulturstyrelsens tilsynsførende at følge udviklingen i ordningen over tid og give større indblik i ordningens muligheder og problemfelter, hvorfor det bliver lettere at føre tilsyn.
Modtagerhøjskolerne	Uændret	
Højskoleformen	Uændret	
Nye modtagerhøjskoler	Uændret	
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+	Som forudgående ændringsmulighed, men i mindre grad.
Kan gennemføres inden for gældende lov	Ja	
Udfordring 1, organisering af ordningen	+	Et mere formelt samarbejde vil sikre udveksling af viden på området.
Udfordring 2, Tilsyn med ordningen	+	Det forventes, at tilsyn med højskolernes brug af ordningen vil lettes af et sådant samarbejde

Ændringsmuligheder som kan gennemføres inden for lov

Rapportens ændringsforslag inden for lov omfatter både en række generelle ændringspotentialer samt nogle samlede modeller. Fordele, ulemper og hensyn ved de generelle ændringspotentialer opridses for overblikkets skyld i dette samlede skema.

Tabel 16: Generelle ændringspotentialer

Hensyn	Ansøgnings-tidspunkt	Forudbetaling	Sommerkurser	IT	Let opstart	Godkendte eksperter	Nye elevtyper	Afklaring af forskelle mellem stk. 1 og stk. 2
Elevernes behov	Uændret	Uændret	+	Uændret	+	Uændret	+	Uændret
Elevernes rettigheder	Uændret	Uændret	+	Uændret	+	Uændret	uændret	Uændret
Sagsbehandling og administration	+	-	Uændret	+	+	Uændret	uændret	+
Tilsyn	Uændret	Uændret	Uændret	+	Uændret	Uændret	Uændret	Uændret
Modtagerhøjskolerne	+	+	+	+	+	+	+	+
Højskoleformen	Uændret	Uændret	+		Uændret	Uændret	Uændret	Uændret
Nye modtagerhøjskoler	Uændret	+	+	+	+	+	+	+
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	Uændret	Uændret	Uændret	Uændret	Uændret	+	+	+
Adresserer primært følgende udfordringer		Udfordring 13	Udfordring 9		Udfordring 3	Udfordring 1, 2, 3, 4, 5, 9	Udfordring 8	Udfordring 10

Tabel 17: Model 1 – Refusionsmodel

Hensyn til	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	Uændret	
Elevernes rettigheder	Uændret	
Sagsbehandling og administration	-	Det må forventes, at sagsbehandlingen af lærertimer vil kræve ekstra tid for STUK/SLKS, da taksten beregnes individuelt på de enkelte skoler. I modsætning til nu, vil denne ordning desuden betyde, at der er en ekstra sagsgang ved udbetaling af pengene, da de først udbetales efter tilsendt dokumentation. Hvis ordningen kombineres med mulighed for forudbetaling, vil der desuden være både en acontoudbetaling og en efterregulering.
Tilsyn	+	Det forventes, at tilsynet vil blive enklere, da skolernes udgiftstyper bliver tydeligere.
Modtagerhøjskolerne	+ /-	Timelærertaksten for højskolelærere fastholdes, så der fortsat kan arbejdes med særlige hensyn i forbindelser med det pædagogiske samvær. Højskolerne får en takst, der er individualiseret, og de er derfor ikke afhængige af andre skolers valg i forbindelse med antallet af læste timer. For modtagerskoler, der ikke har underskrevet charteret, vil denne model betyde ekstra administrative arbejdsgange pga. revisorerklæringen. For flere skoler vil modellen betyde mindre økonomisk råderum til de øvrige udgifter, der er forbundet med arbejdet med målgruppen og SPS.
Højskoleformen	+	Denne model fastholder den høje lærertimetakst og underbygger dermed skoleformens idé.
Nye modtagerhøjskoler	-	Det må forventes, at det for nye modtagerskoler, kan være endnu sværere at komme i gang.
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+	Det vurderes, at ordningens legitimitet vil blive styrket, da modellen skaber sammenhæng mellem udgifter og tilskud samt mellem praksis og lovgivning.
Kan gennemføres inden for gældende lov	+	Ja
Udfordring 2	+	Det forventes, at tilsynet vil blive forenklet
Udfordring 3	-	For skoler, der er nye modtagere, kan en sådan model virke mere uoverskuelig
Udfordring 11	+	Refusionsmodellen ville medføre, at skoler, der bruger timelærere til SPS-indsatsen ikke overkompenseres.
Udfordring 12	+	Som ovenfor
Udfordring 13	+	Hvis ordningen kombineres med muligheden for en acontoudbetaling ved ansøgningstidspunktet, vil det mindske de økonomiske udsving modtagerhøjskolerne kan opleve.
Udfordring 14	+	Ved en refusionsmodel sikres det, at der er tale om ekstraudgifter.

Tabel 18: Model 2 – De udækkede behov

Hensyn til	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	-/uændret/+	For elever på højskoler, der pt. primært får støtte til højskolelærertimer, kan den lavere basistakst betyde nedsat serviceniveau. For mange elever, vil ændringen ikke kunne mærkes. For de nye elevtyper vil det derimod betyde en klar forbedring, at skolerne nu også vil kunne søge støtte til dem.
Elevernes rettigheder	Uændret	
Sagsbehandling og administration	-	Særligt hvis der etableres en centralt styret inddrivelse af § 85 vil modellen medføre mere sagsbehandling.
Tilsyn	+	Legitimeringen/formaliseringen af nuværende praksisser vil lette tilsynet.
Modtagerhøjskolerne	+/-	Skoler med § 85 elever fritages for at kæmpe med kommunerne om at lade midlerne følge eleverne. Flere elevtyper kan opnå støtte Flere funktionsnedsættelser kan støttes legitimt Ulempe: nedsættelse af basistaksten.
Højskoleformen	-	Med en nedsættelse af basistaksten, er der en risiko for at samværselelen på modtagerhøjskoler bliver nedprioriteret, hvilket vil være en ulempe for højskoleformen som helhed.
Nye modtagerhøjskoler	+	Mere gennemskuelighed vil gøre det lettere for nye skoler at vurdere, hvornår de selv kan modtage støtte.
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+	Modellen åbner mulighed for legitimt og transparent at dække behov, som er 'gråzone-områder' i den nuværende model
Kan gennemføres inden for gældende lov	Ja	
Udfordring 2, tilsyn med ordningen		Legitimeringen/formaliseringen af nuværende praksisser vil lette tilsynet.
Udfordring 6, behov, der ikke dækkes – Kommunernes støtteområder	+	Eleverne kan få den støtte, de har derhjemme, uden at højskolerne skal bruge alle ressourcerne til at kæmpe med kommunerne.
Udfordring 7, behov, der ikke dækkes – materiel/faciliteter	+	Denne type udgifter vil kunne dækkes af ordningen.
Udfordring 8, behov, der ikke dækkes – nye elevgrupper	+	Elever med støttebehov, der ikke primært er knyttet til undervisningen kan opnå støtte.
Udfordring 9, særftaler	+	Behovet for særftaler forventes at blive mindre med en sådan model.
Udfordring 11, ordningens økonomiske incitamentsstruktur – brug af de forskellige takster	+	Gennem en tilnærmelse af taksten for specialundervisning og taksten for lærertimer vil der blive mindre incitament til at søge den høje takst.
Udfordring 12, ordningens økonomiske incitamentsstruktur – taksten for lærertimer	+	Som ovenfor.

Tabel 19: Model 3 – Fokus på legitimitet, sagsbehandling og likviditet

Hensyn	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-minus	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	+	Det forventes, at vurderingen af elevernes behov og den efterfølgende indsats vil få et yderligere kvalitativt løft ved indførelse af et ekspertkorps. Ligeledes kan det være en lettelse for eleverne ikke at skulle bruge energi på at skaffe den eksterne dokumentation.
Elevernes rettigheder	Uændret	-
Sagsbehandling og administration	+	Sagsbehandlingen vil blive lettet, da vurderingen af de enkelte ansøgninger allerede er foretaget er eksperterne.
Tilsyn	+	Tilsynet lettes, da støttebehovet er vurderet af de eksterne eksperter.
Modtagerhøjskolerne	+	Modtagerhøjskolerne får frigivet ressourcer de ellers har brugt på at skaffe den eksterne dokumentation. Det være sig i form af tid eller honorarer. Ligeledes vil en aconto/forudbetaling medføre mindre udsving i skolerens økonomi over tid.
Højskoleformen	Uændret	
Nye modtagerhøjskoler	+	Nye brugere af ordningen vil få fordel af ekspertkorpsset, der kan rådgive og vejlede i forhold til, hvordan skolerne kan vurdere elevernes behov.
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+	Ordningen vil opnå større gennemsigtighed og legitimitet gennem etableringen af det eksterne korps og dets samspil med højskolerne.
Kan gennemføres inden for gældende lov	Ja	
Udfordring 2, tilsyn med ordningen	+	Tilsynet lettes, da støttebehovet er vurderet af de eksterne eksperter.
Udfordring 4, ekstern dokumentation	+	Skolerne bliver fritaget for at bruge ressourcer på at skaffe den eksterne dokumentation
Udfordring 11, brug af de forskellige takster	+	Det forventes, at et korps af eksterne eksperter vil være opmærksomme på ordningens forskellige muligheder.
Udfordring 13, ordningens økonomiske incitamentsstruktur – skolerens risikovillighed	+	Acontoudbetalingen vil give modtagerhøjskoler med mange SPS-modtagere mere økonomisk stabilitet.

Ændringsforslag som forudsætter lovændringer

Tabel 20: Model 4 – Særlige højskoler

Hensyn til	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	+	De særlige skoler sikres de ressourcer, der er brug for til elevernes varierede behov.
Elevernes rettigheder	-	For de fleste elever vil der ikke være en forringelse, men det må forudses, at der sker en vis indskrænkning i elevernes valgmuligheder. Allerede nu er der en tendens blandt nogle højskoler til at henvise elever med handicap til andre højskoler med mere erfaring med målgruppen. Den tendens vil sikkert tage til.
Sagsbehandling og administration	-/+	I en overgangsfase vil den nye ordning kræve en større administrativ indsats, men det forudses, at der efter indkøringsfasen vil være en lettere samlet sagsbehandling, da de højskoler, der pt. søger på mange elever ikke længere vil indgå blandt de personbaserede ansøgninger.
Tilsyn	+	For de skoler, der modtager flest midler, vil tilsynet blive lettere, da der vil være løbende kontakt med skolerne. Samtidigt stilles 'specialhøjskolerne' helt frit til at bruge støtten på den mest hensigtsmæssige måde.
Modtagerhøjskolerne	+/-	For 'specialhøjskolerne' vil det være en økonomisk sikring, der kan understøtte alle typer af de merudgifter, det kan kræve at skabe gode skoler for elever med handicaps. For skoler, der søger efter stk. 1 vil der være en økonomisk fordel ved den forhøjede takst. For de skoler, der søger læretimer efter stk. 2, vil der være tale om en økonomisk forringelse.
Højskoleformen	-/+	Grundidéen om, at højskolerne skal være åbne for alle svækkes. Samtidigt stilles specialskolerne mere frit, så de kan understøtte skoleformen bedst muligt. For skoler, der kan søge tilskud til op mod 40 pct. af deres elever, kan dette bidrage til at sikre balancen i elevgruppen, så højskolerne forbliver dynamiske og rummelige. Omvendt kan skoler blive nødt til at afvise elever, hvis de er støttekrævende ud over skolernes almindelige ressourcer.
Nye modtagerhøjskoler	Uændret	
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+	Det bliver helt tydeligt, hvilke skoler der får særlige tilskud, og gennem en tilpasning af de øvrige takster vil denne model styrke ordningens økonomiske bæredygtighed.
Kan gennemføres inden for gældende lov	Nej	For skoler, der får tilskud under stk. 1, giver den nuværende lov mulighed for, at der kan godkendes skoler med et 'særligt samlet tilbud'. Der skal indføres en lignende mulighed for ansøgere til tilskud efter stk. 2. Ligeledes indeholder den nuværende lovgivning en mulighed for, at ministeren kan sætte et loft for, hvor stor en andel SPS-elever, der kan være på de enkelte skoler og hold. Modellen vil kræve en lignende mulighed for stk. 2.
Udfordring 2, tilsyn med ordningen	+	Se ovenfor
Udfordring 5, den personlige ansøgning og det fælles bedste	+	For 'specialhøjskolerne' vil dette dilemma mindskes betydeligt, da der ikke længere søges individuelt for de enkelte elever.

Udfordring 6, behov, der ikke dækkes – Kommunernes støtteområder	+	De skoler, der har flest elever med § 85 støtte i hjemkommunen, må også formodes at være blandt 'specialhøjskolerne', hvormed de kan sikres de ekstra udgifter i rammeaftalen.
Udfordring 7, behov, der ikke dækkes – materiel/faciliteter	+	De skoler, der har flest elever med behov for særlige faciliteter, må også formodes at være blandt 'specialhøjskolerne', hvormed de kan sikres de ekstra udgifter i rammeaftalen.
Udfordring 9, særftaler	+	Langt de fleste eksisterende særftaler er med en eller flere af de skoler, der også må formodes at være blandt 'specialhøjskolerne', hvorfor de formaliseres i den nye ordning.
Udfordring 11, ordningens økonomiske incitamentsstruktur – brug af de forskellige takster	+	Gennem en tilnærmelse af taksten for specialundervisning og taksten for lærertimer vil der blive mindre incitament til at søge den høje takst.
Udfordring 12, ordningens økonomiske incitamentsstruktur – taksten for lærertimer	+	Som ved udfordring 11
Udfordring 15, Vejledningen kontra praksis		'Specialhøjskolerne' vil være fritaget for at skulle leve op til vejledningens krav om, at elever, der modtager støtte, skal være enkeltintegrerede på kurserne.

Tabel 21: Model 5 – Takstmodel

Hensyn til	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	+/-	Den større frihed i brugen af midlerne medfører, at støtten kan tilrettelægges mere fleksibelt. Omvendt bliver det sværere at sikre, at de tildelte midler svarer præcist til elevens behov, da der ikke søges om et specifikt timetal. Ved en <i>rammebaseret</i> model vil muligheden for at dække elevens behov være påvirket af søgningen på rammen.
Elevernes rettigheder	-	I forlængelse af det ovenstående kan det blive sværere at sikre en tæt sammenhæng mellem den enkelte elevs behov og støttens anvendelse. Det gælder i særlig grad, hvis der er tale om en <i>rammebaseret</i> model.
Sagsbehandling og administration	+	Sagsbehandlingen lettes ved, at støtten udbetales på baggrund af vurderinger fra godkendte eksterne eksperter, som indplacerer eleverne på de respektive takstniveauer. Ekspertkorpset (eller skolen) indberetter ved årets afslutning antallet af elever på de respektive takstniveauer. De frigjorte midler anvendes i stedet på korpset af eksterne eksperter.
Tilsyn	+	Tilsynet lettes ved, at der ikke skal være dokumentation for et specifikt antal lærertimer på de enkelte elever. Det skal dog kunne dokumenteres, hvilken særlig indsats der er gennemført for de enkelte elever.
Modtagerhøjskolerne	+/-	Kendskab til den økonomiske ramme. Ingen økonomiske fluktuationer over året. Såfremt der vælges en <i>behovsbaseret</i> model vil der være stor gennemsigthed i forhold til skolens økonomiske råderum Såfremt der vælges en <i>rammebaseret</i> model, vil tilskuddet blive påvirket i negativ retning såfremt der er flere elever med behov. Ved overgangen til en takstmodel, vil der være nogle skoler, som modtager mere i støtte end i dag, mens andre modtager mindre i støtte. De skoler, der vil blive særligt ramt, vil være de skoler, som i dag har elever med et omfattende

		støttebehov, som i dag udelukkende bruger midlerne til højskolelærertimer, og som ikke har kørestolsbrugende elever.
Højskoleformen	+	Den større frihed i anvendelsen af midlerne kan være positivt for højskoleformen.
Nye modtagerhøjskoler	+	Den større frihed i anvendelsen af midler vil medføre, at midlerne kan anvendes til nogle af de behov, som flere ikke tror, der kan søges midler til, hvilket kan være en fordel for nogle af de skoler, som ikke søger i dag. Ved en <i>rammebaseret</i> model vil nye modtagerskoler påvirke takstens størrelse i negativ retning.
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+/-	Ordningens legitimitet kan forventes at blive styrket da den større frihed i anvendelsen af midlerne vil være i større overensstemmelse med den nuværende praksis. Den nye model for eksterne eksperter og dokumentation bidrager også positivt til legitimiteten, da uvildigheden i højere grad sikres. Omvendt kan den løsere kobling mellem elevens behov og de konkrete indsatser påvirke legitimiteten i negativ retning. Modellens økonomiske integritet afhænger af, hvorvidt der er tale om en <i>behovsstyret</i> eller en <i>rammebaseret</i> model. Ved en <i>rammebaseret</i> model, vil der være sikkerhed for, at udgifterne til modellen ikke løber løbsk. Omvendt kan der ved pres på rammen blive en løsere kobling mellem skolernes reelle udgiftsbehov og støtten.
Kan gennemføres inden for gældende lov	Nej	Overgangen til en takstmodel vil kræve en lovændring, da lovgivningen i forhold til tilskuddet til elever med svære handicap er bygget op omkring lærertimer.
Udfordring 2	+	Tilsynet lettes, da tilskuddet ikke er bundet op på et helt specifikt timetal til den enkelte elev.
Udfordring 3	+	Den øgede frihed i anvendelsen kan betyde, at flere skoler end i dag kan få dækket deres behov for støtte.
Udfordring 4	+	Skolernes arbejde med ekstern dokumentation vil blive mindre ressourcekrævende i kraft af det eksterne korps. Derudover styrkes uvildigheden.
Udfordring 5	+/-	Friere rammer giver mulighed for mere legitimt at bruge støtten til det fælles bedste. Omvendt bliver koblingen mellem indsatserne og den enkelte elev mindre klar.
Udfordring 6-8	+	De friere rammer giver mulighed større fleksibilitet i forhold til de behov, der ikke dækkes i dag. Konkret giver tilgængelighedstillægget mulighed for at dække det behov for materiel, som ikke legitimt kan dækkes af SPS-midler i dag. Muligheden for at dække behovene vil dog afhænge af taksternes størrelse.
Udfordring 10	+/-	Taksterne ligger tættere på hinanden, end det er tilfældet i dag. Det er imidlertid stadig vanskeligt at fastsætte klare kriterier for, hvornår en elev rykker fra den ene til den anden takst, og der vil altid være et økonomisk incitament til at søge en højere takst.
Udfordring 13	+/-	Modellen medfører vished om omfanget af den økonomiske støtte forud for årets begyndelse. Såfremt der er store forskelle i skolens samlede støttebehov fra år til år, kan der dog være tidspunkter, hvor støtten ikke svarer til behovet. Ved en <i>rammebaseret</i> model kan støtten derudover blive lavere end forventet ved et pres på rammen.
Udfordring 14-15	+	Større overensstemmelse mellem lovgivning/vejledning og praksis.

Tabel 22: Model 6 – Aftenskolemodellen

Hensyn til	Forandring i forhold til nuværende ordning	
	+/-	Uddybende begrundelse
Elevernes behov	+/-	Den større frihed i brugen af midlerne medfører, at støtten kan tilrettelægges mere fleksibelt. Støtten tildeles specifikt ud fra elevernes funktionsnedsættelse i forhold til de enkelte fag. Omvendt kan ordningen ikke sikre, at de tildelte midler bliver anvendt specifikt til de elever, der er søgt til.
Elevernes rettigheder	-	I forlængelse af det ovenstående kan det blive sværere at sikre en tæt sammenhæng mellem den enkelte elevs behov og støttens anvendelse.
Sagsbehandling og administration	+/-	Sagsbehandlingen lettes ved, at støtten udbetales på baggrund af vurderinger fra godkendte eksterne eksperter. Ansøgningstidspunktet vil blive forrykket til endnu senere i forløbet, da elevens behov skal vurderes ud fra fagvalg.
Tilsyn	+	Tilsynet lettes ved, at der alene skal være dokumentation for elevens støttebehov i de enkelte fag og ikke anvendelsen af støtten/indsatserne.
Modtagerhøjskolerne	-	For mange skoler vil modellen betyde, at ansøgningen først kan indsendes senere end i dag. Det vil betyde en længere periode, inden støtten udbetales.
Højskoleformen	+	Den større frihed i anvendelsen af midlerne kan være positivt for højskoleformen.
Nye modtagerhøjskoler	+	Den større frihed i anvendelsen af midler vil medføre, at midlerne kan anvendes til nogle af de behov, som flere ikke tror, der kan søges midler til. Det kan være en fordel for nogle af de skoler, som ikke søger i dag.
Ordningens legitimitet og økonomiske integritet	+/-	Ordningens legitimitet kan på den ene side blive styrket, da den større frihed i anvendelsen af midlerne vil være i større overensstemmelse med den nuværende praksis. Den nye model for eksterne eksperter og dokumentation bidrager også positivt til legitimiteten, da uvildigheden i højere grad sikres. På den anden side kan det være en udfordring for ordningens legitimitet, at den ikke sikrer den enkelte elev den støtte, der er tildelt.
Kan gennemføres inden for gældende lov	Ja	Ordningen vil kunne gennemføres inden for gældende lov i kraft af de lovmæssige beføjelser til, at Kulturministeriet kan fastsætte nærmere regler for ansøgning og tildeling af støtten.
Udfordring 2	+	Tilsynet lettes da skolerne alene skal kunne dokumentere elevens støttebehov i det enkelte fag via vurderinger fra godkendte eksterne eksperter.
Udfordring 3	+	Den øgede frihed i anvendelsen kan betyde, at flere skoler end i dag kan få dækket deres behov for støtte.
Udfordring 4	+	Skolernes arbejde med ekstern dokumentation vil blive mindre ressourcekrævende i kraft af det eksterne korps. Derudover styrkes uvildigheden.
Udfordring 5	+/-	Friere rammer giver mulighed for mere legitimt at bruge støtten til det fælles bedste. Omvendt kan ordningen ikke sikre, at støtten anvendes til at dække den enkelte elevs behov.
Udfordring 6-8	+	De friere rammer giver mulighed større fleksibilitet i forhold til de behov, der ikke dækkes i dag.
Udfordring 13	+/-	Modellen vil for mange skoler medføre en længere periode med udfordringer med den økonomiske likviditet. Omvendt vil modellen med de eksterne godkendte eksperter sikre, at skolerne får den støtte, der svarer til eksperternes vurdering.
Udfordring 14-15	+	Større overensstemmelse mellem lovgivning/vejledning og praksis.



Videncenter
for Folkeoplysning