

Rapport

Analyse af ressourcestyringsmodellen i Ballerup Kommune

En analyse af specialundervisningsområdet



Jacob Seier Petersen og Kasper Lemvig

*Analyse af ressourcestyringsmodellen i Ballerup Kommune – En
analyse af specialundervisningsområdet*

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-93626-80-5

Forsidefoto: Ricky John Molloy

Projekt: 11543

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Ballerup Kommune indførte i skoleåret 2015/16 en ny finansieringsmodel på specialundervisningsområdet. Modellen blev indført sideløbende med en større skolestrukturændring i kommunen, som bl.a. medførte ændringer i kommunens specialundervisningstilbud. Den nye finansieringsmodel medførte, at den hidtidige delvist decentrale udlægningsmodel blev erstattet af en central finansieringsmodel. I den nye finansieringsmodel bliver skolerne ikke længere økonomisk belastet, hver gang en elev bliver henvist til et specialundervisningstilbud.

Kommunen har parallelt med indførelsen af den centrale finansieringsmodel og skolestrukturændringen oplevet et stigende pres på specialundervisningsområdet. Ballerup Kommune har på den baggrund bedt VIVE om at gennemføre en analyse af økonomistyringen af specialundervisningsområdet i kommunen. Analysen skal primært fokusere på, om den nuværende økonomistyringsmodel har indbygget uhensigtsmæssigheder, som kan virke udgiftsdrivende, og samtidig skal analysen undersøge, om modellen underbygger kommunens ønske om en høj andel af inklusion i almenmiljøet. Analyser har omvendt ikke til formål at belyse betydningen af skolestrukturændringen for presset på specialundervisningsområdet.

Denne rapport indeholder derfor en analyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune, herunder en analyse af sammenspillet mellem kommunens økonomistyringsmodel, visitationsproces og den faglige ramme for specialundervisningen samt kommunens arbejde med inklusion. Derudover omfatter rapporten en analyse af det forventede specialundervisningsbehov i Ballerup Kommune, herunder en analyse af, om det forventede specialundervisningsbehov blandt eleverne i Ballerup Kommune kan være medvirkende til det stigende pres på specialundervisningsområdet.

Parallelt med denne rapport udgiver VIVE en evaluering af den skolestrukturændring, som trådte i kraft i skoleåret 2015/16 i Ballerup Kommune. Evalueringen af skolestrukturændringen fokuserer på betydningen af ændrede skoledistrikter, skolesammenlægninger og et øget fokus på strategisk og pædagogisk ledelse (Bjørnholt & Lemvigh, 2018).

Forfatterne
2018

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning.....	11
2 De lovgivningsmæssige rammer for specialundervisningen.....	13
2.1 Specialundervisning ifølge folkeskoleloven	13
3 Delanalyse 1: Socioøkonomisk analyse af det forventede specialundervisningsbehov.....	14
3.1 Metode og data	14
3.2 Resultatet af den statistiske model.....	18
3.3 Benchmarking af Ballerup Kommunes visitationspraksis	21
3.4 Budgettildelingsmodel for fordeling af inklusionsmidler.....	23
3.5 Budgettildelingsmodel for segregeret specialundervisning	26
4 Delanalyse 2: Økonomistyring på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune.....	28
4.1 Datagrundlag og metode	28
4.2 Beskrivelse af specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune	29
4.3 Karakteristik af den nuværende økonomistyring i Ballerup Kommune.....	32
4.4 Overvejelser ved indretningen af en henholdsvis central og decentral finansieringsmodel	45
4.5 Fordele og ulemper ved implementering af en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune	49
5 Litteratur	54
Bilag 1 Oversigt over signifikante variable og retning i den statistiske model.....	55
Bilag 2 Gennemsnitsværdier for distriktsskolernes normalklasseelever (i forbindelse med inklusionsmidler).....	58
Bilag 3 Gennemsnitsværdier for distriktsskolernes elever (inkl. elever, som modtager segregeret specialundervisning)	59
Bilag 4 Forventet specialundervisningsbehov i Ballerup Kommunes skoledistrikter	60
Bilag 5 Gennemsnitsværdier for skoledistrikter.....	61

Sammenfatning

Ballerup Kommune gennemførte med virkning fra skoleåret 2015/16 en ændring af finansieringsmodellen på specialundervisningsområdet. Ændringen af modellen blev gennemført sideløbende med en større skolestrukturændring i kommunen, som bl.a. medførte ændringer i kommunens specialundervisningstilbud. Den nye økonomistyringsmodel medførte, at den hidtidige delvist decentrale udlægningsmodel blev erstattet af en central finansieringsmodel. Ændringen indebærer, at skolerne ikke længere bliver økonomisk belastet, hver gang en elev bliver henvist til specialundervisning. Det skyldes, at udgifterne til specialundervisning bliver afholdt af en central pulje.

Kommunen har parallelt med indførelsen af den centrale finansieringsmodel og skolestrukturændringen oplevet et stigende pres på specialundervisningsområdet. Ballerup Kommune har på den baggrund bedt VIVE om at gennemføre en analyse af økonomistyringen af specialundervisningsområdet i kommunen. Analysen skal primært fokusere på at afdække, om den nuværende økonomistyringsmodel har indbygget uhensigtsmæssigheder, som kan virke udgiftsdrivende, samtidig skal analysen undersøge, om modellen underbygger kommunens ønske om en høj andel af inklusion i almenmiljøet. Analysen har omvendt ikke til formål at belyse betydningen af skolestrukturændringen for presset på specialundervisningsområdet.

På den baggrund foretager denne rapport dels en nuanceret analyse af elevernes specialundervisningsbehov i Ballerup Kommune, dels en analyse af den nuværende økonomistyringsmodel på specialundervisningsområdet. Rapporten er struktureret i to delanalyser.

I delanalyse 1 behandles sammenhængen mellem de socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede forhold hos eleverne i Ballerup Kommune og det 'forventede specialundervisningsbehov'. Formålet med delanalysen er at afdække, hvorvidt det faktiske antal visiterede elever til specialundervisning harmonerer med det forventede specialundervisningsbehov blandt kommunens elever. Analysen vil derfor kunne give indikationer af, om det forventede specialundervisningsbehov blandt eleverne i Ballerup Kommune kan være medvirkende til det stigende pres på specialundervisningsområdet.

Derudover vil analysen undersøge, om der er forskel i specialundervisningsbehovet mellem kommunens distriktsskoler. Resultatet af denne analyse kan bl.a. anvendes i en socioøkonomisk fordelingsnøgle, som kan benyttes til at fordele inklusionsmidler mellem kommunens distriktsskoler.

I delanalyse 2 behandles økonomistyringen på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune. Analysen omfatter en analyse af sammenspillet mellem kommunens økonomistyringsmodel, visitationsproces og den faglige ramme for specialundervisningen, herunder kommunens arbejde med inklusion.

Parallelt med denne rapport udgiver VIVE en evaluering af den skolestrukturændring, som trådte i kraft i skoleåret 2015/16 i Ballerup Kommune. Evalueringen af skolestrukturændringen fokuserer på betydningen af ændrede skoledistrikter, skolesammenlægninger og et øget fokus på strategisk og pædagogisk ledelse (Bjørnholt & Lemvigh, 2018).

Delanalyse 1

Det forventede specialundervisningsbehov vurderes ud fra en statistisk model, som viser sammenhængen mellem de demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige karakteristika hos eleverne og sandsynligheden for, at den enkelte elev vil modtage segregeret specialundervisning (specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole). Den statistiske model er baseret på

registerdata for alle folkeskoleelever i Danmark og afspejler den gennemsnitlige visitationspraksis på landsplan.

Når vi ser på de relevante karakteristika hos eleverne i Ballerup Kommune, forventes det ud fra den statistiske model, at Ballerup Kommune visiterer 3,9 % af eleverne til segregeret specialundervisning i skoleåret 2015/16, hvis kommunen anvender en landsgennemsnitlig visitationspraksis (når der tages højde for elevsammensætningen). I praksis visiterer kommunen 3,8 % af sine elever. Når der tages højde for elevernes baggrundsforhold, viser analysen altså, at kommunen visiterer et antal elever, som svarer til det forventede ud fra den landsgennemsnitlige visitationspraksis. Det skal understreges, at analysen ikke siger noget om, hvorvidt den landsgennemsnitlige visitationspraksis – og dermed den forventede andel segregerede specialundervisningselever i Ballerup Kommune – er den fagligt mest optimale.

Den statistiske model anvendes til at beregne det forventede specialundervisningsbehov på hver enkelt distriktsskole i Ballerup Kommune. Dette gøres ved at se på hver elevs demografiske, socio-økonomiske og sundhedsmæssige karakteristika og herudfra beregne den enkelte elevs sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Disse tal sammenfattes til et gennemsnit for hver distriktsskole. Resultaterne viser, at der på baggrund af forskelle i distriktsskolernes elevgrundlag må forventes visse forskelle i specialundervisningsbehov. Det forventede specialundervisningsbehov for Ballerup Kommunes distriktsskoler kan anvendes som udgangspunktet for en fordelingsnøgle, som udlægger midler til henholdsvis specialundervisning og inklusion.

Delanalyse 2

Formålet med delanalyse 2 er at:

- foretage en karakteristik af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet, herunder sammenspillet mellem kommunens økonomistyringsmodel, visitationsproces og den faglige ramme for specialundervisningen
- kortlægge generelle overvejelser ved indretningen af en central henholdsvis en decentral finansieringsmodel
- opstille fordele og ulemper ved implementering af en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune.

Delanalyse 2 gennemføres på baggrund af interview med distriktsskoleledere på tre udvalgte skoler samt interview med centrale aktører i forvaltningen, som har indgående kendskab til specialundervisningsområdet. Derudover anvendes centrale dokumenter vedrørende økonomistyringsprincipper. VIVEs vurderinger af Ballerup Kommunes økonomistyringspraksis på specialundervisningsområdet tager afsæt i VIVEs sektoranalyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet (Nørsgaard et al., 2018) samt en tidligere analyse af en kommunes økonomistyring på specialundervisningsområdet (Petersen et al., 2017).

Beskrivelse af specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune

Ballerup Kommunen indførte fra og med skoleåret 2015/16 en ny central finansieringsmodel. Et af formålene med den nye model var at opnå bedre styring af den samlede økonomiske ramme til specialundervisning samt at sikre højere kvalitet og kvalitetsudvikling af de enkelte tilbud (Ballerup Kommune, 2015a). En af interviewpersonerne nævner desuden, at omlægningen af modellen skulle sikre, at elever med behov for støtte fik den fornødne hjælp, og at tilbuddene fik en fagligt bedre kvalitet. Dette skulle ske ved, at forvaltningen via den nye finansieringsmodel kontrollerede visitati-

onsprocessen, finansierede specialundervisningstilbuddene og oprettede specialundervisningstilbuddene. Samtidigt skulle den centralt finansierede model – ifølge interviewpersonen – endegyldigt fjerne skoleledernes økonomiske incitament til at beholde elever med støttebehov i normalklasser.

Sideløbende med ændringen af finansieringsmodellen på specialundervisningsområdet blev der gennemført en større skolestrukturændring i kommunen. Ændring omfattede – foruden en sammenlægning af flere af kommunens skoler – en ændring i placeringen af kommunens specialtilbud, samt en samling af tilbud til samme målgruppe. Strukturændringen omfattede desuden en række initiativer, som skulle understøtte arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Evalueringen af skolestrukturændringen fremgår af VIVEs rapport ”Evaluering af ny skolestruktur i Ballerup Kommune” (Bjørnholt & Lemvig, 2018).

Karakteristik af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet

Økonomistyringsmodellen i Ballerup Kommune

Ballerup Kommune har valgt en central finansieringsmodel, hvor udgifterne til specialundervisningsområdet afholdes af forvaltningen. VIVEs tidligere analyse af økonomistyring på specialundervisningsområdet viser, at den centrale finansieringsmodel kan virke begrænsende på skoleledernes incitamenter til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Det skyldes, at der ikke er økonomiske konsekvenser ved at indstille elever med særlige behov til specialundervisningstilbud.

Karakteristikken viser desuden, at Ballerup Kommune bør være opmærksom på finansieringen af kommunens gruppeordninger og specialskoler. Således kan det ovevejes, om en elev nødvendigvis skal udløse ekstra ressourcer til et specialundervisningstilbud, hvis eleven kan indgå i et eksisterende specialtilbud med den allerede planlagte bemanding. Det skyldes, at en ekstra elev i en gruppeordning eller i specialskole i løbet af skoleåret ikke nødvendigvis udløser et behov for ekstra ressourcer, idet eleven i nogle sammenhænge kan indgå i den eksisterende klasse.

Endelig viser karakteristikken, at budgetoverskridelser i udgangspunktet finansieres via besparelser inden for rammen af Center for Skoler, Institutioner og Kultur. Dog er der i de seneste år givet tillægsbevillinger for at imødekomme et stigende udgiftspres. Ifølge VIVEs sektoranalyse af økonomistyring på specialundervisningsområdet (Nørgaard et al., 2018) kan det være u hensigtsmæssigt at give tillægsbevillinger, når man som i Ballerup har en central finansieringsmodel. Det skyldes, at skolelederne på sigt kan miste troen på, at det har konsekvenser, når det samlede budget på specialundervisningsområdet overskrides.

Visitationsprocessen

I Ballerup Kommune er den endelige visitationskompetence placeret hos et centralt beliggende visitationsudvalg. Dog har skoleledelserne stor indflydelse på visitationsprocessen, idet det er disse, der indstiller elever til visitationsudvalget. Der er derfor VIVEs vurdering, at der kun er begrænset sammenhæng mellem skoleledelsernes indflydelse på visitationsprocessen og deres betalingsforpligtelser, hvilket kan virke udgiftsdrivende for udgifterne på specialundervisningsområdet.

Ballerup Kommune har dog iværksat en række tiltag, som kan begrænse udgiftspresset fra skolerne i forbindelse med indstilling af eleverne til specialundervisningstilbud. For det første skal skoleledelserne ikke indstille til konkrete tilbud. For det andet skal indstillingerne følge et bestemt formkrav, hvilket bl.a. giver visitationsudvalget et ensartet grundlag at vurdere indstillingerne ud fra. Formkravet bliver dog ikke altid overholdt. For det tredje er der kun to faste årlige visitationsmøder (forårs- og efterårsvisitation) i Ballerup Kommune (dog er der mulighed for akutte/ad hoc-visitationer i særlige tilfælde).

VIVEs sektoranalyse af økonomistyring på specialundervisningsområdet (Nørgaard et al., 2018) peger på, at presset på visitationen kan reduceres ved, at skolerne har adgang til vejledning og

rådgivning i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, da en prioritering af de konsultative opgaver vil understøtte arbejdet med udvikling af inkluderende læringsmiljøer. Derfor er det uheldigt, at PPR ofte konsulteres relativt sent i processen og i den forbindelse ofte har fokus på individet frem for at udvikle inkluderende læringsmiljøer. Dog vidner interviewene om, at man er i gang med en udviklingsproces i PPR, hvor fokus ændres fra et individperspektiv til et fællesskabsperspektiv.

Faglig ramme

Når man som Ballerup Kommune har en central finansieringsmodel, er det ifølge VIVEs sektoranalyse vigtigt med en tydelig faglig strategi på specialundervisningsområdet, som kan understøtte god ressourceudnyttelse på kommunens skoler og være styrende for skoleledernes praksis (Nørgaard et al., 2018). Derfor er det positivt, at:

- skolelederne – ifølge interviewene – har fokus på Ballerup Kommunes børne- og ungestrategi
- BAL (Ballerups Analyse af Læringsmiljøer) kan være med til at give et fælles afsæt og en tydelig retning for inklusionsarbejdet i kommunen
- der arbejdes med et fælles systemisk og anerkendende børnesyn, der handler om at se sammenhænge mellem de forskellige dele i barnets og den unges liv.

Interviewene giver dog indtryk af, at implementeringen af Ballerup Kommunes børne- og ungestrategi og det fælles børnesyn endnu ikke er fuldt ud rodfæstet blandt personalet. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at der i nogle dele af organisationen fortsat er et fokus på det enkelte individ samt individets problemer og problemskabende adfærd frem for fællesskabet og helheden. En interviewperson understreger dog, at implementeringen af strategien har været i gang i relativt kort tid, og at det er forventeligt, at en sådan proces tager tid. Konkret arbejdes der på at styrke personalets inklusionskompetencer bl.a. ved kurser i BAL. VIVE vurderer på den baggrund, at det er centralt, at Ballerup Kommune fortsætter arbejdet med at klæde personalet på til inklusionsopgaven, og at der afsættes de fornødne ressourcer til opgaven.

På baggrund af VIVEs sektoranalyse (Nørgaard et al., 2018) vurderes det, at Ballerup Kommune bør overveje at øge skolernes muligheder for at få stillet den viden og de praksiserfaringer, som personalet på kommunens specialskoler har, til rådighed i arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer og forebygge behovet for specialundervisning. Således er der generelt gode erfaringer med centrale initiativer, såsom SAMSPAL. Man skal dog være opmærksom på, at en sådan ordning er forbundet med omkostninger.

Endelig kan det være hensigtsmæssigt, hvis kommunen skaber et overblik over, hvilke indsatser der anvendes decentralt på skolerne, og en gennemsigtighed i forhold til disse indsatsers omfang, indhold, kvalitet og pris. Dette vil medvirke til, at forvaltningen systematisk kan samle op på, hvilke tilbud der fungerer godt for hvilke målgrupper, og at denne viden kan anvendes på tværs af kommunen i vurderingen af, hvordan ressourcerne anvendes bedst muligt. Man skal dog være opmærksom på, at det er skolelederen på den enkelte skole, som har ansvaret for den støtte, der gives inden for skolens rammer (jf. "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" (Retsinformation, 2018b)). Forvaltningen har derfor juridisk set ikke ret til at blande sig i indsatser, der anvendes decentralt.

Overvejelser ved indretningen af en henholdsvis central og decentral finansieringsmodel

I valget mellem henholdsvis en central og en decentral finansieringsmodel er der en række centrale overvejelser, en kommune bør gøre sig. Følgende generelle overvejelser bygger på Nørgaard et al., (2018) og Petersen et al., (2017).

Central finansieringsmodel

Fordelen ved den centrale finansieringsmodel er, at den enkelte skole ikke bliver økonomiske belastet af at indstille en elev til specialundervisning. Vælger en kommune at anvende en central finansieringsmodel, bør kommunen dog være opmærksom på følgende (Nørgaard et al., 2018):

- Modellen indeholder ikke økonomiske incitamenter for den enkelte skole til at arbejde med et inkluderende læringsmiljø.
- Grundet de manglende økonomiske incitamenter for at beholde elever i almenmiljøet kan det ovevejes at anvende håndfast rammestyring for at undgå budgetoverskridelser.
- Budgetrammen bør i udgangspunktet ikke reguleres i forhold til det faktiske antal visiterede elever til specialundervisning, da det vurderes vanskeligt at styre området, såfremt man har en central finansieringsmodel, samtidig med at man kan få den centrale budgetramme udvidet, hvis der segregeres flere elever.
- Det er vigtigt, at den centrale finansieringsmodel understøttes af en stærk faglig ramme, som kan udstikke retningen for specialundervisningsområdet, herunder inklusionsarbejdet på skolerne, da modellen som udgangspunkt giver de enkelte skoleledere en udbredt indstillingskompetence, men ikke noget finansieringsansvar.

Decentral finansieringsmodel

Analysen peger på, at en decentral finansieringsmodel alt andet lige er den model, som bedst understøtter inklusionsindsatsen og dannelsen af inkluderende læringsmiljøer på folkeskoleområdet (se eksempelvis Baviskar et al., 2015). Det skyldes, at modellen understøtter sammenhængen mellem skolelederens indstillingskompetence og finansieringsansvar. Samtidig giver modellen skolelederne økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer.

Vælger en kommune at anvende en decentral finansieringsmodel, bør kommunen være opmærksom på følgende (Nørgaard et al., 2018; Petersen et al., 2017):

- Tilfældige udsving i elevgrundlaget kan give en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole. Det kan få den konsekvens, at en skole af økonomiske årsager ikke indstiller en elev med behov for støtte.
- Der bør være overensstemmelse mellem det elevgrundlag, som det decentrale budget fordeles på baggrund af, og det elevgrundlag, som skolerne har betalingsforpligtigelser for.
- Der bør indgå objektive socioøkonomiske hensyn i den ressourcefordelingsmodel, der anvendes til fordeling af specialundervisningsmidler mellem skolerne.
- Størrelsen på den takst, som skolerne betaler for at indstille en elev til specialundervisning (eksklusionstaksten), må formodes at have betydning for, hvor stærkt et økonomisk incitament skolerne har til at inkludere eleverne.
- Der bør tages stilling til, hvilke specialundervisningstilbud der skal omfattes af modellen. Som udgangspunkt er det VIVEs vurdering, at alle specialundervisningstilbud skal omfattes af modellen.

Fordele og ulemper ved implementering af en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune

Slutteligt har VIVE fortaget en vurdering af de konsekvenser, en decentral finansieringsmodel potentielt kan have, hvis den implementeres i Ballerup Kommune.

Det er VIVEs vurdering, at skoleledernes økonomiske incitament for at arbejde med inkluderende læringsmiljøer vil stige ved implementeringen af en decentral finansieringsmodel. Det skyldes, at skolerne kan beholde flere midler, såfremt de kan inkludere elever med behov for støtte i den almindelige undervisning frem for at henvise eleven til et segregeret tilbud. Samtidig vil den decentrale

finansieringsmodel give større sammenhæng mellem skoleledelsens indstillingskompetencer og betalingsforpligtelser. Omvendt vil en decentral finansieringsmodel øge risikoen for, at skolerne holder på elever med et specialundervisningsbehov.

Ballerup Kommune har pt. valgt, at distriktsskolelederne har kompetencerne til at indstille en elev til specialundervisning, mens selve visitationen til et konkret tilbud foretages af visitationsudvalget. Fortsættes der med denne opgavedeling efter indførelsen af en decentral finansieringsmodel, er det VIVEs vurdering, at Ballerup Kommune bør vælge en enhedstakst (dvs. at skoleledelsen skal betale den samme takst, uanset hvilket tilbud en elev tilbydes), frem for en model, hvor skolerne skal betale den fulde pris for specialundervisningstilbuddet. Det skyldes, at enhedstaksten bedst sikrer sammenhæng mellem indstillingskompetencer og betalingsforpligtelser i kommunen. En enhedstakst vil desuden sikre, at skolerne som udgangspunkt ikke vil være tilskyndet til at vælge det billigste tilbud.

1 Indledning

Ballerup Kommune gennemførte med virkning fra skoleåret 2015/16 en ændring af finansieringsmodellen på specialundervisningsområdet. Ændringen af modellen blev gennemført sideløbende med en større skolestrukturændring i kommunen, som bl.a. medførte ændringer i kommunens specialundervisningstilbud. Den nye økonomistyringsmodel medførte, at den hidtidige delvist decentrale udlægningsmodel blev erstattet af en central finansieringsmodel. Ændringen medførte, at skolerne ikke længere bliver økonomisk belastet, hver gang en elev bliver henvist til specialundervisning. Derimod bliver udgifterne til disse elever afholdt af en central pulje.

Kommunen har i de senere år oplevet et stigende pres på specialundervisningsområdet og en deraf følgende stigning i udgifter til området. Ballerup Kommune har derfor bedt VIVE om at gennemføre en analyse af økonomistyringen af specialundervisningsområdet i kommunen.

Analysen skal indeholde et serviceeftersyn af Ballerup Kommunes model for finansiering og styring af specialundervisning. Samtidig skal analysen pege på mulige årsager til udviklingen i kommunens udgifter og aktiviteter på specialundervisningsområdet. Udgangspunktet for den ønskede analyse er dobbeltsidet. Dels ønskes en nuanceret forståelse af elevernes specialundervisningsbehov i Ballerup Kommune, dels ønskes en analyse af den nuværende økonomistyringsmodel på specialundervisningsområdet, idet selve indretningen af økonomistyringsmodellen kan tænkes at påvirke andelen af specialundervisningselever.

Rapporten er struktureret i to delanalyser.

Delanalyse 1 behandler sammenhængen mellem de socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede forhold hos eleverne i Ballerup Kommune og det 'forventede specialundervisningsbehov'. Det forventede specialundervisningsbehov estimeres ud fra en statistisk model, som anvender data for alle danske grundskolelever. Det forventede specialundervisningsbehov udtrykker den segregeringsgrad (andel specialklasse- og specialskoleelever), som man vil forvente ud fra Ballerup Kommunes elevsammensætning, hvis kommunen følger en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Delanalysen svarer på:

- Visiterer Ballerup Kommune flere eller færre elever til segregeret specialundervisning (dvs. specialundervisning i specialklasse eller på specialskole) end forventet ved en landsgennemsnitlig visitationspraksis?
- Varierer elevernes specialundervisningsbehov på tværs af kommunens distriktsskoler?
- Hvordan kan Ballerup Kommunes inklusionspulje fordeles mellem kommunens distriktsskoler på grundlag af en socioøkonomisk fordelingsnøgle?
- Hvordan kan en socioøkonomisk fordelingsnøgle anvendes til at fordele midlerne til segregeret specialundervisning mellem kommunens distriktsskoler?

I delanalyse 2 gennemføres en analyse af Ballerup Kommunes økonomistyring på specialundervisningsområdet. Det overordnede formål med delanalysen er at afdække, hvorvidt der er indbygget uhensigtsmæssigheder i kommunens nuværende økonomistyringsmæssige mekanismer. I delanalysen ses der derfor på sammenspillet mellem kommunens valg af økonomistyringsmodel, visitationsprocessen og den faglige ramme for specialundervisningen. I afsnittet fokuseres der særligt på, om den nuværende styring underbygger kommunens ønske om en høj andel af inklusion i almen miljøet. Delanalysen omfatter:

- en karakteristik af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet
- en beskrivelse af vigtige overvejelser ved indretning af en central henholdsvis decentral finansieringsmodel
- en diskussion af fordele og ulemper ved en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune.

Resten af rapporten består af tre kapitler: Kapitel 2 giver en kort introduktion til lovgivningen på specialundervisningsområdet. I Kapitel 3 foretages der en socioøkonomisk analyse af det forventede specialundervisningsbehov i Ballerup Kommune. Endelig bliver der i kapitel 3 gennemført en analyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune, herunder en analyse af sammensillet mellem økonomistyringsmodel, visitationsprocessen og den faglige ramme for specialundervingen, samt kommunens arbejde med inklusion.

2 De lovgivningsmæssige rammer for specialundervisningen

I dette kapitel gives der en kort beskrivelse af lovgrundlaget for specialundervisningsområdet. Formålet med kapitlet er at give et indblik i de lovgivningsmæssige rammer for Ballerup Kommunes arbejde med specialundervisningsområdet.

2.1 Specialundervisning ifølge folkeskoleloven

Fra skoleåret 2012/13 blev lovgrundlaget for folkeskolens specialundervisning ændret. Herefter defineres specialundervisning på følgende måde:

§ 3, stk. 2. Børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler. Der gives desuden specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, jf. § 16, stk. 4. (Retsinformation, 2018a)

Ifølge lovgivningen skal skolelederen indstille en elev til en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV), hvis det vurderes, at eleven har behov for støtte. Skolelederne kan selv visitere en elev til støtten, hvis denne gives inden for distriktsskolens rammer. Hvis støtte derimod gives på en anden skole i kommunen end distriktsskolen eller i en anden kommune, er det kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning herom. Skolelederen er pålagt at følge udviklingen hos elever, der modtager støtte, og der skal mindst én gang årligt tages stilling til, om støtten skal fortsætte, ændres eller ophøre. I lovgivningen lægges der desuden vægt på at, forældrene inddrages i processen omkring tilrettelæggelsen af forløbet for elever med behov for støtte (Retsinformation, 2018b).

Elever, der har behov for støtte i mindre end ni ugentlige undervisningstimer, modtager – ifølge lovgivningen – ikke specialundervisning. De skal have støtte inden for den almindelige undervisning, hvor der bl.a. kan anvendes undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger og undervisningsassistenter, som både kan hjælpe den enkelte elev og klassen som helhed (Retsinformation, 2018a; Undervisningsministeriet, 2018)

Et centralt formålet med lovgivningen er bl.a., at understøtte et inkluderende læringsmiljø, idet der i loven lægges op til, at støtten primært gives i den almindelige klasse (Retsinformation, 2018b). Samtidig får kommunerne via loven relativt stor fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelsen af undervisningen for elever med mindre støttebehov.

I det følgende anvender VIVE betegnelsen 'specialundervisning' om undervisning på specialskoler, i specialklasser og almindelige klasser, hvor eleven får støtte i mindst ni ugentlige timer. Da støtte i almindelige klasser i mindre end ni ugentlige undervisningstimer ikke er specialundervisning jf. lovgivningen, er denne undervisningsform ikke omfattet af VIVEs afgrænsning af specialundervisningsbegrebet. Støtte i almindelige klasser i mindre end ni ugentlige undervisningstimer vil derfor blive omtalt som inklusionsstøtte.

3 Delanalyse 1: Socioøkonomisk analyse af det forventede specialundervisningsbehov

I denne delanalyse foretages en analyse af specialundervisningsbehovet blandt grundskoleelever i Ballerup Kommune. Formålet er for det første at sammenligne Ballerup Kommunes faktiske visitationsfrekvens med det forventede specialundervisningsbehov, når der tages hensyn til kommunens elevsammensætning. For det andet er formålet at afdække det forventede specialundervisningsbehov på hver af kommunens distriktsskoler. Specialundervisningsbehovet på distriktsskolerne kan herefter anvendes til at opstille en socioøkonomisk budgetfordelingsmodel til fordeling af *inklusionsmidler* blandt kommunens distriktsskoler. Inklusionsmidlerne er rettet mod elever, som har behov for ekstra støtte i normalundervisningen i mindre end ni timer ugentligt, og som derfor ikke er omfattet reglerne for specialundervisning. Endelig er formålet – for det tredje – at opstille en budgetfordelingsmodel, der kan anvendes til fordeling af midler til segregeret specialundervisning mellem kommunens distriktsskoler.

Beregningen af specialundervisningsbehovet i denne delanalyse bygger på en relativt snæver afgrænsning af specialundervisningsbegrebet. Dermed fokuseres der alene på den segregerede specialundervisning, som omfatter

- specialundervisning i specialklasser
- specialundervisning på specielskoler.

Afgrænsningen indebærer, at specialundervisning i almindelige klasser (ni timer eller mere) ikke indgår i beregningsgrundlaget. Tilsvarende indgår undervisning med støtte under ni timer i almindelig klasse (inklusionsstøtte) heller ikke i beregningsgrundlaget.

Indledningsvist præsenterer afsnit 3.1 den anvendte metode og datagrundlaget, der ligger til grunde for analyserne i dette afsnit. Herefter beskriver afsnit 3.2 resultatet af den statistiske model, som anvendes til at beregne det forventede specialundervisningsbehov i Ballerup Kommune, herunder modellens forklaringskraft, samt beskrivende statistik for de mest betydende forklarede variable i modellen. I afsnit 3.3 foretages en benchmarkinganalyse af Ballerup Kommunes visitationspraksis. Afsnit 3.4 præsenterer en analyse af specialundervisningsbehovet på Ballerup Kommunes distriktsskoler, samt en beskrivelse af, hvordan specialundervisningsbehovet kan anvendes til fordeling af inklusionsmidler mellem kommunens skoler. Endelig præsenterer afsnit 3.5 en socioøkonomisk fordelingsmodel, der kan anvendes til at fordele midler til segregeret specialundervisning mellem Ballerup Kommunes skoler.

3.1 Metode og data

Beregningen af det forventede specialundervisningsbehov i Ballerup Kommune tager udgangspunkt i en statistisk analyse, som estimerer sammenhængen mellem på den ene side en række socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede variable vedrørende eleverne og deres forældre, og på den anden side oplysninger om, hvorvidt eleverne modtager segregeret specialundervisning. Der anvendes en statistisk model¹, som tager højde for den særlige struktur i data, hvor den afhængige variabel kun kan antage to gensidigt udelukkende værdier (modtager af segregeret specialundervisning eller ej).

¹ Logit-model. Der anvendes klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau.

Modellerne anvendes dernæst på elevgruppen i Ballerup Kommune til at beregne hver enkelt elevs sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, givet deres forskellige karakteristika, og under antagelse af en landsgennemsnitlig visitationspraksis, dvs. at visitationspraksis er den samme i Ballerup Kommune som på landsplan. Antagelsen om den landsgennemsnitlige visitationspraksis skyldes, at modellen er beregnet på baggrund af alle danske grundskoleelever. De estimerede sandsynligheder i Ballerup Kommune påvirkes dermed ikke af den faktiske visitationspraksis i kommunen, da det alene er elevernes baggrund, der er udslagsgivende for sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning.

På baggrund af elevernes individuelle sandsynligheder kan det beregnes, hvor stor en andel af eleverne der *forventes* at modtage segregeret specialundervisning henholdsvis i kommunen samlet set, i hvert skoledistrikt og på hver distriktsskole, hvis kommunen følger den landsgennemsnitlige visitationspraksis.

3.1.1 Variable i analysen

Den primære variabel i analysen er en oplysning om, hvorvidt den enkelte elev modtager segregeret specialundervisning i enten en specialklasse eller på en specialskole. Oplysningerne om, hvilke elever der modtager segregeret specialundervisning, stammer fra registerdata indsamlet af Danmarks Statistik². De øvrige data om eleverne og disses forældre er indhentet fra en række forskellige registre hos Danmarks Statistik.

Boksen nedenfor indeholder en oversigt over de forklarende variable, som indgår i analyserne.

Boks 1: Forklarende variable

Variable vedrørende eleven:

Elevens køn

Elevens alder

Elevens alder ved skolestart (Mindre end 5,5 år, Mellem 5,5 og 6,5 år, Mellem 6,5 og 7 år, Mere end 7 år)

Eleven havde lav fødselsvægt (< 2.500 g)

Eleven er adopteret

Elevens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste fem år

Elevens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år

Eleven har haft kontakt til en speciallæge inden for de seneste fem år¹

Variable vedrørende elevens familie:

Antal hjemmeboende børn i elevens familie

Elevens forældre er samboende

Elevens mor og/eller far er død

Moderen og/eller faderen er ukendt²

Variable vedrørende forældrene²:

Moderens og faderens alder ved elevens fødsel

² Kun elever, som er registreret som specialklasseelever i variabelen KL_TYPE indgår i analysen som modtagere af segregeret specialundervisning. Alle øvrige elever indgår som normalundervisnings elever.

Boks 1: Forklarende variable

Moderen og/eller faderen er skilt eller blevet enke(mand) i perioden
Moderens og faderens alderskorrigerede indkomst
Moderens og faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau
Moderens og faderens alderskorrigerede jobprestige
Moderens og faderens beskæftigelsesstatus
Moderens og faderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år
Moderen og/eller faderen har haft kontakt med psykiatrien inden for de seneste fem år
Moderen og/eller faderen har haft kontakt til en speciallæge inden for de seneste fem år¹
Moderen og/eller faderen har været til tandlæge inden for de seneste fem år
Moderens og faderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste fem år
Moderen og/eller faderen er sigtet for overtrædelse af straffeloven de seneste fem år

Note: 1) Ekskl. kontakt til en psykiater. 2) Der er kodet én separat variabel for moderen og én for faderen.

Enkelte variable fortjener indledningsvist en nærmere uddybning.

For flere af variablenes vedkommende inddrager vi oplysninger om eleverne og/eller forældrene fem år tilbage i tiden. På den måde bygger variablene ikke kun på oplysninger om hændelser mv., som finder sted i analyseåret, men også på hændelser, som finder sted i tiden op til analyseåret.

Variablen for forældrenes jobprestige angiver den socioøkonomiske status, som knytter sig til forældrenes stillingsbetegnelser. Jobprestigen er opgjort i henhold til internationale standarder og bygger på den såkaldte ISEI-score (International Standard Classification of Occupations).

Variablene for både forældrenes indkomstniveau, uddannelsesniveau og jobprestige er alderskorrigerede. Alderskorrektionen består i, at forældrenes niveau på variablene udtrykker, hvor meget forældrene ligger over eller under det forventede niveau for deres aldersgruppe. Dermed tages der højde for, at forældre med højere alder typisk vil være højere uddannet samt have højere indkomst og jobprestige end yngre forældre.

Den statistiske model indeholder ikke en variabel for elevernes etniske baggrund. Årsagen er, at VIVE i en tidligere analyse finder (Petersen et al., 2015), at anden etnisk baggrund end dansk i sig selv kun har meget begrænset betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, når der samtidig tages højde for de øvrige variable i modellen. På landsplan er der således ikke nogen tendens til, at elever med anden etnisk baggrund end dansk henvises oftere til segregeret specialundervisning end etnisk danske elever med tilsvarende demografiske og socioøkonomiske karakteristika. Elever med anden etnisk baggrund har isoleret set større sandsynlighed for segregeret specialundervisning end etnisk danske elever, men altså ikke større sandsynlighed end etnisk danske elever med samme demografiske og socioøkonomiske baggrund. VIVEs analyse viser faktisk, at elever med anden etnisk baggrund end dansk statistisk har en lidt mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning end etnisk danske elever med tilsvarende demografiske og socioøkonomiske karakteristika (Ibid.). Der kan være flere forklaringer på dette forhold.

For det første modtager en del af eleverne med anden etnisk baggrund undervisning i dansk som andetsprog. Undervisning i dansk som andetsprog uden for normalklasser eller i modtagelsesklasser betragtes ikke som segregeret specialundervisning, men kan alligevel fungere som en aflastning af klassen/skolen, som gør, at visitation til specialklasse bliver mindre sandsynlig.

En anden forklaring kan være, at forældre med anden etnisk baggrund end dansk i højere grad end etnisk danske forældre oplever det som stigmatiserende, at barnet henvises til specialklasse, og derfor i mindre grad presser på for en udredningsproces for deres barn. Trods den negative sammenhæng er variabelen "etnisk baggrund" udeladt af den statistiske model på grund af den indholdsmæssige usikkerhed, der er om de bagvedliggende årsager til resultatet.

3.1.2 Population

VIVE har som forskningsinstitution adgang til Danmarks Statistiks forskerordning, hvor det er muligt at arbejde med data helt ned på individniveau. Konkret betyder det, at det socioøkonomiske betingede specialundervisningsbehov er beregnet på det lavest mulige analyseniveau. For hver enkelt elev i Danmark knytter VIVE gennem forskerordningen oplysninger sammen om eleven og elevens forældre. Det giver en præcis model, og gør det muligt at beregne den relative betydning af hvert enkelt forhold, samtidig med at der tages højde for alle øvrige betydende forhold i modellen.

Opgørelser og analyser af visitation til segregeret specialundervisning kan enten foretages med udgangspunkt i alle elever i grundskolealderen, dvs. både folkeskoleelever og elever i privatskoler samt frie grundskoler, eller alternativt kan visitationsandelen opgøres alene med udgangspunkt i kommunens folkeskoleelever. Det er VIVEs vurdering, at det er mest retvisende at foretage analyser og opgørelser af visitation til segregeret specialundervisning med udgangspunkt i *alle* grundskoleelever (dvs. både folkeskole- og privatskoleelever), fordi et fokus alene på elever i folkeskolen vil skævvride resultaterne for de enkelte kommuner, hvis deres privatskoleandel afviger fra landsgennemsnittet. Tilsvarende kan fokus alene på folkeskoleelever skævvride resultaterne ved sammenligning af skoledistrikter internt i en kommune, såfremt privatskoleandelen varierer mellem skoledistrikterne.

Som følge af disse overvejelser er populationsgrundlaget for udledningen af den statistiske model i denne analyse alle danske grundskoleelever i 0.-9. klasse i skoleåret 2015/2016. Betydningen af de forskellige demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede karakteristika i modellen er altså estimeret ud fra data, som dækker samtlige grundskoleelever i aldersgruppen i Danmark. For alle eleverne er der indhentet oplysninger om dem selv og om deres forældres socioøkonomiske karakteristika.

Eleverne i Ballerup Kommune er i analysen afgrænset til alle elever, som kommunen har betalingsforpligtelser overfor. Foruden elever bosiddende i Ballerup omfatter det elever, som er anbragt uden for kommunen. Omvendt indgår der ikke elever, som er anbragt af en anden kommune i Ballerup Kommune.

3.2 Resultatet af den statistiske model

3.2.1 De ti mest betydningsfulde baggrundskarakteristika

Tabel 3.1 nedenfor viser de ti variable i den statistiske model, som har den største betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning på landsplan i skoleåret 2015/2016³.

Kolonne tre i Tabel 3.1 ("Betydning")⁴ angiver, hvor meget hver variabel bidrager til beregningen af elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning (målt i procent af den statistiske models samlede forklaringskraft). Eksempelvis viser betydningen ved variabelen "Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau", at oplysninger om mødrenes uddannelsesniveau estimeres til at bidrage med ca. 4,6 % af modellens forklaringskraft. Samlet set bidrager de ti mest betydende variable med 64,3 % af modellens samlede forklaringskraft. Det betyder også, at 35,7 % af modellens forklaringskraft kan henføres til de variable, der falder uden for topti (Bilag 1 indeholder en oversigt over, hvor meget af modellens samlede forklaringskraft hver af modellens variable bidrager med).

Fortegnet angiver retningen på den statistiske sammenhæng. For eksempel viser fortegnet ved variabelen "Elevens alder", at jo ældre eleven er, jo højere er sandsynligheden for, at eleven modtager specialundervisning. Omvendt mindsker det sandsynligheden for at modtage specialundervisning, hvis eleven er en pige.

Tabel 3.1 De ti mest væsentlige forklarende variable i forhold til at forudsige elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning

Variabel	Fortegn	Betydning
Elevens køn (pige)	-	21,3 %
Elevens alder	+	13,0 %
Moderens alderskorrigerede jobprestige	-	4,7 %
Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau	-	4,6 %
Faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau	-	4,3 %
Eleven var ældre end syv år ved skolestart ¹	+	4,2 %
Faderens alderskorrigerede jobprestige	-	3,4 %
Elevens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge	+	3,1 %
Elevens forældre er samboende	-	3,1 %
Ingen hjemmeboende børn i elevens familie ²	+	2,6 %
Samlet betydning af de ti væsentligste variable		64,3 %

Note: Modellen er beregnet på baggrund af alle grundskoleelever i Danmark fra 0.-9. klasse i skoleåret 2015/2016. N = 668.338, Pseudo-R² (McFadden) = 0,162. Ifølge McFadden indikerer en Pseudo-R²-værdi mellem 0,2 og 0,4 et glimrende modelfit, hvilket Pseudo-R²-værdien ikke er langt fra i dette tilfælde. Alle de viste variable er statistisk signifikante på 0,001-niveau.

¹ Variablen er kodet i fire kategorier. Referencekategorien er "mellem 5,5 og 6,5 år". Se Bilag 1 for en uddybning af de øvrige kategorier.

² Ingen hjemmeboende børn i elevens familie omfatter primært elever, som er flyttet hjemmefra. Variablen er kodet i seks kategorier. Referencekategorien er "To børn". Se Bilag 1 for en uddybning af de øvrige kategorier.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

³ Bilag 1 indeholder en komplet oversigt over alle modellens variable, herunder deres signifikansniveau, fortegn og betydning.

⁴ Variablenes bidrag er baseret på deres relative vægte, se fx Johnson, J. W. (2000). A heuristic method for estimating the relative weight of predictor variables in multiple regression. *Psychological Bulletin*, 114, 542-551. De relative vægte indikerer, hvor stor en procentdel af modellens forklaringskraft (Pseudo-R²), der kan tilskrives de enkelte variable. Vægtene er beregnet på en måde, der mindsker problemet med variable, som måler noget af det samme. Vægtene på tværs af alle variable summerer til 100 %.

Vi ser i Tabel 3.1, at det primært er faktorer vedrørende eleven selv og moderen, der bidrager til beregningen af specialundervisningsbehovet på landsplan, men også variable vedrørende faderen har en vis betydning. Derudover fremgår det af tabellen, at særligt elevens køn og alder har betydning.

Der indgår en række variable i den statistiske model, som for overskuelighedens skyld ikke er vist i Tabel 3.1 (variablene falder uden for topti). For eksempel indeholder modellen også variable vedrørende forældrenes indkomst. Indkomstvariablene har en vis sammenhæng med elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, men den selvstændige betydning er forholdsvis lille, når der tages højde for de øvrige variable i modellen. Variablen er derfor ikke medtaget i oversigten i Tabel 3.1, men er altså stadig medtaget i modellen⁵.

I læsningen af tabellen er det vigtigt at være opmærksom på, at variablene på forskellig vis kan "stjæle" forklaringskraft fra hinanden⁶. Dette kan for det første forekomme, hvis der er forskel på, "hvornår" to eller flere variable tidsmæssigt påvirker specialundervisningsbehovet. Eksempelvis kan noget af forklaringskraften, som stammer fra variablene vedrørende forældrenes uddannelsesniveau, overtages af forældrenes jobprestige, fordi en persons uddannelsesniveau tidsmæssigt kommer før den samme persons jobprestige. For det andet kan mange af de forklarende variable være udtryk for noget af det samme. For eksempel vil en persons indkomstniveau langt hen ad vejen afspejle personens jobprestige (forældrenes indkomst er ikke blandt de ti mest betydende variable, men fremgår af Bilag 1).

Da variablene på den måde kan "stjæle" forklaringskraft fra hinanden, ville nogle af de variable, der ikke er med på listen i Tabel 3.1, potentielt have haft større forklaringskraft, hvis nogle af de andre variable var udeladt. Endelig må der også tages forbehold for, at betydningen af de enkelte variable er et estimat, dvs. der er statistisk usikkerhed forbundet med estimaterne. Den isolerede betydning af de enkelte variable sammenlignet med hinanden skal derfor tolkes med varsomhed.

3.2.2 Modellens forklaringskraft

Den statistiske models forklaringskraft – dvs. den statistiske models evne til at forudsige, hvilke elever der rent faktisk modtager segregeret specialundervisning – illustreres i Tabel 3.2. Dette gøres ved at undersøge, hvor stor en andel af de faktiske modtagere af segregeret specialundervisning vi indfanger, når vi stiller skarpt på de elever, som har højest henholdsvis lavest beregnet sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.

Tabel 3.2 Andel af de faktiske modtagere af segregeret specialundervisning, som indfanges i grupperne med særligt lav og særligt høj sandsynlighed for segregeret specialundervisning

Population	10 % med laveste sandsynlighed	10 % med højeste sandsynlighed
Modtagere af segregeret specialundervisning i Ballerup Kommune	1,3 %	40,7 %
Modtagere af segregeret specialundervisning i hele landet	0,7 %	45,1 %

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

⁵ Derudover kan det oplyses, at der i modellen er i alt ti variable, som består af tre eller flere kategorier. Den samlede forklaringskraft for en "kategorisk variabel" kan beregnes ved at summere forklaringskraften for hver af variabelens kategorier. Gøres dette eksempelvis for variabelen vedrørende "Barnets alder ved skolestart" (fire kategorier), ses det, at variabelen i alt bidrager med 7,6 % af den statistiske models samlede forklaringskraft. Den samlede forklaringskraft for hver af de kategoriske variable fremgår af Bilag 1.

⁶ Når flere af de forklarende variable måler noget af det samme, kan de enkelte variables koefficienter blive usikre og fremstå med insignifikante koefficienter, selvom variablene reelt har en sammenhæng med elevernes sandsynlighed for at modtage specialundervisning. Dette kaldes multikollinearitet. Der er testet for multikollinearitet i modellen, og testen giver ikke anledning til bekymring.

Det fremgår af tabellen, at ca. 41 % af de elever, der rent faktisk modtager segregeret specialundervisning i Ballerup Kommune, befinder sig blandt de 10 % af eleverne, der har størst beregnet sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Omvendt befinder 1,3 % af modtagerne af segregeret specialundervisning sig blandt de 10 % af eleverne, som har lavest beregnet sandsynlighed. Hvis elevernes baggrundsforhold ikke havde nogen betydning for sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning, ville vi i begge grupper forvente at indfange 10 % af de elever, som faktisk modtager segregeret specialundervisning. Det fremgår desuden af tabellen, at modellens forklaringskraft blandt eleverne på landsplan er bedre end forklaringskraften i Ballerup Kommune. Dette kan indikere, at visitationen af elever til segregeret specialundervisning i Ballerup Kommune i mindre grad er styret af de baggrundskarakteristika, der er betingende for visitationspraksis på landsplan.

3.2.3 Beskrivende statistik for de mest betydningsfulde forklarende variable

Sammenlignes Ballerup Kommune med hele landet på de mest betydningsfulde forklarende variable, der indgår i den statistiske model, får man et billede af den elevsammensætning, som præger kommunen på de faktorer, der har størst betydning for specialundervisningsbehovet. Tabel 3.3 viser gennemsnittet for Ballerup Kommune og for hele landet på de forklarende variable.

Tabel 3.3 Gennemsnitsværdier for Ballerup Kommune og hele landet på de væsentligste forklarende variable i den statistiske model. Beregnet forskel og enhedsangivelse

	Enhed	Ballerup	Hele landet	Forskel (i måleenhed)	Forskel (i % af landstal)
Andel piger blandt eleverne	Andel	48,1 %	48,5 %	-0,44 procentpoint	-0,9 %
Elevers gennemsnitsalder	År	10,7	10,7	0,07	0,7 %
Mødres gennemsnitlige jobprestige ¹	Skalapoint	45,5	44,4	1,10	2,5 %
Mødres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	År ud over grundskolen	3,8	3,7	0,09	2,3 %
Fædres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	År ud over grundskolen	3,5	3,2	0,23	7,1 %
Andel elever ældre end syv år ved skolestart	Andel	2,9 %	2,4 %	0,5 procentpoint	21,8 %
Fædres gennemsnitlige jobprestige ¹	Skalapoint	45,8	44,8	0,92	2,1 %
Elevers gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge	Antal	3,2	3,3	-0,00	-0,1 %
Andel elever, hvis forældre er samboende	Andel	63,8 %	66,5 %	-2,68 procentpoint	-4,0 %
Andel elever, hvor der er 0 børn i elevens familie ²	Andel	0,6 %	0,8 %	-0,25 procentpoint	-29,0 %

Note: Data for alle grundskoleelever i Danmark fra 0.-9. klasse i skoleåret 2015/2016. N = 668.338. Elevtal i Ballerup: N = 6.165.

Variablene er rangordnet efter deres betydning som omtalt i afsnit 3.2.1, hvor de mest betydningsfulde variable er listet først.

Mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal, der ligger bag beregningen af tabelens indekssværdier. For eksempel vil en mor til tre elever med lang uddannelseslængde tælle med som tre mødre med lang uddannelseslængde i opgørelsen af mødrenes gennemsnitlige uddannelseslængde.

¹ I den statistiske model anvendes moderens og faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau og jobprestige. Af kommunikationsmæssige årsager vises moderens og faderens ukorrigerede uddannelsesniveau og jobprestige (dvs. gennemsnitligt antal års uddannelse ud over grundskolen henholdsvis gennemsnitlig jobprestige).

² Dette er hovedsageligt elever, som er flyttet hjemmefra.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Det fremgår af Tabel 3.3, at elevsammensætningen i Ballerup Kommune i stor udstrækning er sammenfaldende med elevsammensætningen på landsplan. Forældrene har gennemsnitligt lidt højere uddannelse og jobprestige end landsgennemsnittet. Dette trækker i retningen af en lavere forventet andel specialundervisningselever i Ballerup Kommune end på landsplan. Omvendt har Ballerup Kommune lidt flere sene skolestartere og en lavere andel samboende forældre end på landsplan, hvilket trækker den forventede andel specialundervisningselever i opadgående retning i forhold til på landsplan. På de øvrige centrale variable i modellen ligger Ballerup Kommune ganske tæt på landsgennemsnittet. På baggrund af Ballerup Kommunes gennemsnit på modellens væsentligste variable vil man umiddelbart forvente, at kommunen visiterer omtrent den samme andel af sine elever til segregeret specialundervisning som på landsplan.

3.3 Benchmarking af Ballerup Kommunes visitationspraksis

Afsnittet præsenterer nøgletal for Ballerup Kommunes visitationspraksis til segregeret specialundervisning⁷ i skoleåret 2015/16. Kommunens visitationspraksis sammenlignes med den landsgennemsnitlige visitationspraksis, når der ved hjælp af den statistiske model er taget højde for kommunernes forskellige elevgrundlag på de relevante demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede variable. Resultaterne er sammenfattet i Tabel 3.4.

Tabel 3.4 Nøgletal for visitationspraksis til segregeret specialundervisning i 0.-9. klasse i Ballerup Kommune. Skoleåret 2015/16

	Modtagere af specialundervisning	Visitationsandel (andel af alle folkeskole og privat-/friskoleelever)
Hele landet	25.821	3,9 %
Ballerup Kommune: faktisk visitation	236	3,8 %
Ballerup Kommune: forventet visitation ud fra VIVE-modellen	242	3,9 %
Ballerup Kommune: forskel på faktisk og forventet visitation	- 6	- 0,1 %

Note: Note: Samlet elevtal på landsplan 0.-9. klasse: 668.338. Samlet elevtal i Ballerup Kommune: 6.165.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Som tidligere nævnt vurderer VIVE, at det er mest retvisende at foretage analyser og opgørelser af visitation til segregeret specialundervisning med udgangspunkt i alle grundskoleelever (dvs. både folkeskole- og privatskoleelever), fordi fokus alene på elever i folkeskolen vil skævvride resultaterne for de enkelte kommuner, hvis deres privatskoleandel afviger fra landsgennemsnittet. I Tabel 3.4 er visitationsandelen derfor opgjort med udgangspunkt i alle grundskoleelever i 0.-9.klasse.

Som det fremgår af tabellen, er den faktiske visitationsandel til segregeret specialundervisning i Ballerup Kommune stort set på niveau med visitationsandelen på landsplan. Den gennemsnitlige visitationsfrekvens til segregeret specialundervisning er således 3,9 % på landsplan, mens den er 3,8 % i Ballerup Kommune. Med baggrund i den statistiske model ville man forvente, at Ballerup Kommune visiterede 3,9 % af sine elever til segregeret specialundervisning, når der tages højde for de demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede forhold hos kommunens grundskoleelever, og forudsat at kommunen følger den landsgennemsnitlige visitationspraksis.

⁷ Populationen i Ballerup Kommune er afgrænset til de 0-9.klasses elever i alderen, som kommunen har *betalingsforpligtelse* overfor. Dette vil som udgangspunkt omfatte elever bosiddende i Ballerup Kommune og elever bosiddende i andre kommuner, hvor Ballerup Kommune har betalingsforpligtelsen. Hvis en anden kommune end Ballerup har betalingsforpligtelsen for en elev, som er bosiddende i Ballerup Kommune, indgår eleven omvendt ikke i populationen af elever i Ballerup.

Ballerup Kommunes faktiske visitation til segregeret specialundervisning ligger således meget tæt på, hvad man på baggrund af den statistiske model skulle forvente i en kommune med Ballerup Kommunes elevsammensætning. Den statistiske usikkerhed medfører, at der i praksis ikke er belæg for at sige, at den observerede forskel er signifikant, dvs. at der reelt ikke er forskel på den forventede og den faktiske visitationspraksis i Ballerup Kommune.

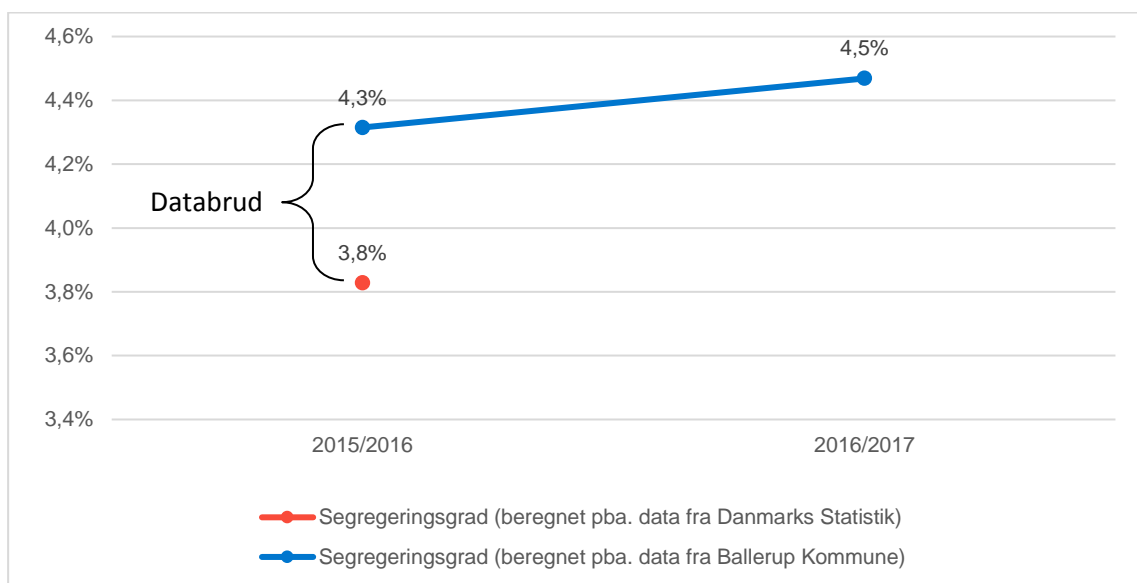
3.3.1 Udviklingen Ballerup Kommunes segregeringsgrad efter skoleåret 2015/16

For at komme nærmere en vurdering af udgiftspresset fra den segregerede specialundervisning efter skoleåret 2015/16 ser vi her nærmere på udviklingen i Ballerup Kommunes faktiske visitationssandel til segregeret specialundervisning i perioden fra skoleåret 2015/16 til skoleåret 2016/17. Det har dog ikke været muligt, at fremskaffe data vedrørende segregeringsgraden i skoleåret 2016/17 fra Danmarks Statistik. Derfor belyses udviklingen i den faktiske segregeringsgrad via Ballerup Kommunes egne opgørelser. Udviklingen fremgår af Figur 3.1. I figuren er segregeringsgraden for skoleåret 2015/16 opgjort ud fra begge datakilder (dvs. både via data fra Danmarks Statistik og Ballerup Kommune). Årsagen, til at figuren medtager segregeringsgraden opgjort på baggrund af data fra Danmarks Statistik for skoleåret 2015/16, er, at dette tal er fuldt sammenlignelige med tallet, som anvendes ved beregningen af Ballerup Kommunes forventede specialundervisningsbehov i Tabel 3.4 ovenfor.

Skiftet i datakilde betyder imidlertid, at der opstår et databrud, idet data fra Danmarks Statistik ikke er fuldt ud sammenlignelige med Ballerup Kommunes egne opgørelser. Dette skyldes hovedsageligt, at opgørelsestidspunktet i de to datakilder er forskelligt. I Ballerup Kommune medregnes elever, som modtager segregeret specialundervisning i løbet af hele skoleåret, mens Danmarks Statistik registrerer alle elever, som har modtaget segregeret specialundervisning frem til april i et skoleår. For det andet opgøres antallet af specialundervisningselever på baggrund af lidt forskellige datakilder. Danmark Statistik indsamler data vedrørende specialundervisning fra de enkelte institutioner i hver kommune. Ballerup Kommune indsamler derimod oplysninger fra deres eget administrative system.

Samlet set betyder databrudet, at Ballerup Kommunes egne opgørelser viser et højere niveau for visitation til segregeret specialundervisning end opgørelsen på baggrund af data fra Danmarks Statistik. Betydningen af databrudet er illustreret i Figur 3.1, som afstanden mellem den faktiske segregeringsgrad opgjort henholdsvis på baggrund af data leveret af Danmarks Statistik og Ballerup Kommune i skoleåret 2015/16. Selvom det absolutte niveau altså ikke er fulgt sammenligneligt imellem de to datakilder, er det VIVEs vurdering, at opgørelsen i Figur 3.1 er valid i forhold til at beskrive den *relative* udvikling i perioden, altså om udviklingen fra et år til det næste har være faldende eller stigende.

Figur 3.1 Udvikling i Ballerup Kommunes segregeringsgrad – andelen af kommunens elever, som er visiteret til segregeret specialundervisning



Note: Segregeringsgraden angives for elever i 0.-9. klasse i Ballerup Kommune. Beregningen omfatter alene elever, som kommunen har betalingsforpligtelser overfor.

Kilde: Danmarks Statistik og Ballerup Kommune

Det fremgår af Figur 3.1, at Ballerup Kommune oplever en stigning i den faktiske visitationsandel til segregeret specialundervisning fra 4,3 % i skoleåret 2015/16 til 4,5% i skoleåret 2016/17. Dette svarer til en relativ stigning på 3,6 %.

Den relative stigning i segregeringsgraden kan anvendes til at fremskrive segregeringsgraden opgjort på baggrund af data fra Danmarks Statistik til skoleåret 2016/17. Gøres dette, opnås en segregeringsgrad på 4,0 % ($3,8 \cdot 1,036$) i skoleåret 2016/2017.

Hvis det antages, at specialundervisningsbehovet – opgjort i Tabel 3.4 – forbliver uændret fra skoleåret 2015/16 til 2016/17 indebærer stigningen, at den faktiske segregeringsgraden i 2016/17 (4 %) netop bevæger sig over det forventede behov (3,9 %). Det skal understreges, at analysen ikke kan svare på, om antagelsen af et uændret specialundervisningsbehov i perioden er korrekt. Desuden skal det bemærkes, at den statistiske usikkerhed fortsat medfører, at der i praksis ikke er belæg for at sige, at der er forskel mellem den faktiske segregeringsgrad (4,0 %) og det forventede behov (3,9 %).

3.4 Budgettildelingsmodel for fordeling af inklusionsmidler

Dette afsnit præsenterer en række nøgletal for distriktsskolerne i Ballerup Kommune i relation til distrikternes specialundervisningsbehov. Afsnittet vil for det første præsentere de enkelte distriktsskoleers specialundervisningsbehov og i forbindelse hermed beskrive, hvordan disse kan anvendes i en socioøkonomisk budgettildelingsmodel til fordeling af midler til inkluderende indsatser mellem kommunens distriktsskoler (inklusionsmidler).

VIVEs forslag til fordeling af midler til inkluderende indsatser tager udgangspunkt i specialundervisningsbehovet blandt eleverne på indskrivningsskolerne. Danmarks Statistik har imidlertid ikke oplysninger om, hvilke elever i Danmark der modtager *inkluderende tilbud under ni timer ugentligt*.

Derfor beregnes behovet for inkluderende indsatser på baggrund af en statistisk model, der anvender oplysninger om, hvilke elever der modtager *segregeret specialundervisning* (dvs. der anvendes den samme statistiske model, som tidligere i dette kapitel). En elevs sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning anvendes dermed som indikator for elevens behov for inkluderende tilbud under ni timer ugentligt. Anvendelsen af modellen for segregeret specialundervisning er baseret på en antagelse om, at det er de samme karakteristika hos eleverne, som er afgørende for behovet for de inkluderende indsatser. Aldersvariablen er dog neutraliseret i modellen⁸. Neutraliseringen af aldersvariablen skyldes en forventning om, at behovet for inkluderende indsatser *ikke* på samme måde som ved behovet for segregerede indsatser stiger, efterhånden som eleverne bliver ældre. Dette skyldes blandt andet, at de elever, som har de største udfordringer, netop har tendens til at blive henvist til segregeret specialundervisning på de højere klassetrin og derfor ikke vil kræve ressourcer via de inkluderende indsatser.

Den statistiske model anvendes til at beregne sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning for hver enkelt elev i Ballerup Kommune på baggrund af elevens demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede karakteristika. Disse beregninger sammenfattes til en gennemsnitlig sandsynlighed for eleverne indskrevet på hver af kommunens distriktsskoler. I beregningerne indgår ikke elever, som allerede modtager segregeret specialundervisning. Det skyldes, at disse elever allerede finansieres via kommunens specialundervisningsmidler.

Som grundlag for vurderingen af de enkelte distriktsskolels specialundervisningsbehov anvendes det elevgrundlag, som var indskrevet på distriktsskolerne i skoleåret 2016/17⁹. Det medregnede elevgrundlag medtager alene elever i 0.-9. klasse indskrevet på folkeskoler i Ballerup Kommune.

Tabel 3.5 sammenfatter resultaterne af analysen for kommunens distriktsskoler. Bilag 2 viser gennemsnitsværdierne for de væsentligste forklarende variable på distriktsskolerne.

Tabel 3.5 Budgetfordeling af 39,1 mio. kr. til finansiering af inkluderende indsatser i 0.-9. klasse

Distriktsskoler	Elevgrundlag (0.-9. klasse)	Andel af samlet elevgrundlag (0.-9. klasse)	Gennemsnitlig forudsagt sandsynlighed for specialundervisning ¹	Indeks for specialundervisningsbehov	Andel af den samlede inklusionspulje	Budget fordelt efter forventet specialundervisningsbehov
Baltorpskolen	934	18 %	5,3 %	156,7	28,9 %	11,3 mio. kr.
Hedegårdsskolen	605	12 %	4,3 %	126,7	15,2 %	5,9 mio. kr.
Måløvvej Skole	1.275	25 %	2,5 %	72,3	18,2 %	7,1 mio. kr.
Skovlunde Skole	1.199	24 %	2,9 %	85,3	20,2 %	7,9 mio. kr.
Skovvejens Skole	1.046	21 %	2,9 %	84,5	17,5 %	6,8 mio. kr.
Total	5.059	100 %	3,4 %²	100	100 %	39,1 mio. kr.

Note: 1) De gennemsnitlige forudsagte sandsynligheder for specialundervisning, er udtryk for specialundervisningsbehovet blandt de elever, der *ikke* i forvejen modtager specialundervisning på distriktsskolerne.

2) Den gennemsnitlige forudsagte sandsynlighed for specialundervisning på distriktsskolerne samlet set afviger fra den gennemsnitlige forudsagte sandsynlighed for specialundervisning i Ballerup i Tabel 3.4. Det skyldes for det første, at Tabel 3.5 alene omfatter elever indskrevet på distriktsskoler i Ballerup, mens Tabel 3.4 omfatter samtlige elever bosiddende i kommunen. For det andet skyldes det, at Tabel 3.5 ikke omfatter de elever, der rent faktisk modtager specialundervisning, mens specialundervisningselever omvendt indgår i populationen af elever i Tabel 3.4.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks statistik og Ballerup Kommune.

⁸ Konkret er alle elevernes alder sat til gennemsnitsalderen (10,6 år) for elever i 0.-9.klasse på kommunens folkeskoler, når støttebehovet beregnes.

⁹ Den statistiske model er beregnet på baggrund af data for populationen af grundskoleelever i 0.-9. klasse i Danmark i skoleåret 2015/16, mens populationen af elever i Ballerup Kommunes distriktsskoler er opgjort i skoleåret 2016/17. Denne del af analysen bygger derfor på en antagelse om, at parameterestimaterne for de forklarende variable ikke er systematisk forskellige fra år til år.

Det ses af tabellen, at der i skoleåret 2016/17 samlet set er 5.059 elever i 0-9. klasse, som er indskrevet på en af distriktsskolerne Ballerup Kommune (distriktsskolernes samlede elevgrundlag eksklusiv elever, som modtager specialundervisning).

Måløvhøj Skole, Skovlunde Skole, og Skovvejens Skole har de største elevgrundlag med henholdsvis 1.275 elever (25 %), 1.199 elever (24 %) og 1.046 elever (21 %). Hedegårdsskolen har det mindste elevgrundlag med 605 elever (12 %).

Det fremgår også af Tabel 3.5 at specialundervisningsbehovet (beregnet på baggrund af den statistiske model) varierer noget fra distriktsskole til distriktsskole. Dette kan illustreres ved at stille skarpt på skolernes indekserede specialundervisningsbehov (kolonne 5 i Tabel 3.5) Det indekserede specialundervisningsbehov udtrykker, om skolen har et relativt højt eller lavt forventet specialundervisningsbehov pr. elev og beregnes ved at sætte den forudsagte sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning på hver distriktsskole (kolonne 4) i forhold til den gennemsnitlige sandsynlighed pr. elev for alle distriktsskoler i Ballerup Kommune (kolonne 4 nederest). Beregningsmetoden er nærmere beskrevet i boks 2.

Boks 2: Beregning af det indekserede specialundervisningsbehov pr. elev i Ballerup Kommune

Det indekserede gennemsnitlige specialundervisningsbehov pr. elev for skole "Z" opgøres som:

$$\text{Indekseret specialundervisningsbehov pr. elev}_{\text{skole "Z"}} = \frac{\text{Forudsagt sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning}_{\text{skole "Z"}}}{\text{Forudsagt sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning i Ballerup Kommune}} * 100$$

Denne fremgangsmåde resulterer i et indekstal, hvor indeks 100 angiver, at en skole har et specialundervisningsbehov pr. elev svarende til gennemsnittet for eleverne på kommunens distriktsskoler. Et indekstal på 110 angiver, at skolens specialundervisningsbehov pr. elev ligger 10 % over det gennemsnitlige behov pr. elev for alle Ballerups distriktsskoler. Omvendt indebærer et indekstal på 90, at skolens specialundervisningsbehov pr. elev ligger 10 % under det gennemsnitlige behov pr. elev for alle de Ballerups distriktsskoler.

Det laveste gennemsnitlige specialundervisningsbehov findes på Måløvhøj Skole, hvor det indekserede specialundervisningsbehov er 72,3 (2,5 % / 3,4 %*100). Det vil sige, at elevgrundlaget for denne skole har et forventet specialundervisningsbehov, som ligger knap 28 % under gennemsnittet for kommunens distriktsskoler samlet set. Det højeste gennemsnitlige specialundervisningsbehov findes omvendt blandt elevgrundlaget for Baltorpskolen, hvor det indekserede specialundervisningsbehov er 156,7. Det vil sige, elevgrundlaget for denne skole har et forventet specialundervisningsbehov, som ligger knap 57 % højere end en gennemsnitlig elev på kommunens distriktsskoler. Forholdet mellem indekseværdierne for de to yderpunkter (156,7 vs. 72,3) indikerer, at det gennemsnitlige specialundervisningsbehov pr. elev er mere end dobbelt så stort på Baltorpskole som på Måløvhøj Skole.

Indekseværdierne kan anvendes som fordelingsnøgle i de tilfælde, hvor kommunen som udgangspunkt har afsat et fast beløb pr. elev til inkluderende specialundervisning. Hvis Ballerup Kommune eksempelvis afsætter 7.000 kr. pr. normalklasseelev, der skal anvendes til inkluderende indsatser, så vil en skole i indeks 157 skulle have 10.990 kr. pr. elev, hvis der skal tages højde for skolens sociale profil. Omvendt vil en skole i indeks 72 kun modtage 5.040 kr. pr. elev.

En anden beregningsteknisk vej til samme fordelingsnøgle går via en beregning af det forventede antal specialundervisnings elever på hver distriktsskole. Boks 3 beskriver fremgangsmåden for beregningen af sådan en fordelingsmodel.

Boks 3: Beregning af den samlede budgetandel for en skole i Ballerup Kommune

Hver distriktsskoles andel af det samlede budget til inkluderende indsats kan opgøres som skolens forventede andel af det samlede forventede (og teoretisk beregnede) antal modtagere af specialundervisning i Ballerup Kommune. Konkret kan budgetandel for skole "Z" opgøres som:

Budgetandel $_{skole "Z"} =$

$$\frac{[\text{Forudsagt sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning}_{skole "Z"}] * [\text{Antal elever}_{skole "Z"}]}{\text{Forventede antal specialundervisnings elever i normalklasser på Ballerup Kommunes distriktsskoler}}$$

Distriktsskolernes forventede budgetandel i procent af den samlede inklusionspulje fremgår af kolonne 6 i Tabel 3.5, mens kolonne 7 viser, hvor mange midler hver skole skal have, givet skoledistrikternes elevsammensætning og størrelse. Tallene i kolonne 6 og 7 tager således højde for både distriktsskolernes størrelse og elevernes forventede specialundervisningsbehov. Det forventes fx på baggrund af distriktsskolernes størrelse og elevsammensætning, at Skovvejens Skole skal have 17,5 % af inklusionspuljen, svarende til 6,8 mio. kr. Havde man alene fordelt midlerne på baggrund af elevtallene, skulle den samme skole have haft 21 % af budgettet svarende til 8,1 mio. kr.

3.5 Budgettildelingsmodel for segregeret specialundervisning

I det følgende præsenteres en model, der kan anvendes, hvis Ballerup Kommune vælger at udlægge midlerne til segregeret specialundervisning til de enkelte distriktsskoler i kommunen.

I indretningen af en budgettildelingsmodel til segregeret specialundervisning skal der tages stilling til, hvordan skolernes betalingsforpligtigelser skal afgrænses. Betalingsforpligtigelse kan enten tage udgangspunkt i den skole, som eleverne er indskrevet på, eller i elevernes bosætningsdistrikt. Hvis betalingsforpligtigelsen tager udgangspunkt i den skole, som eleverne er indskrevet på, vil skolen skulle betale for alle elever indskrevet på skolen, som henvises til segregeret specialundervisning, uanset om disse elever er bosat i et andet skoledistrikt eller ej. Hvis betalingsforpligtigelsen derimod tager udgangspunkt i elevernes bosætning, har skolen som udgangspunkt betalingsforpligtigelse for alle elever bosat i skoledistriktet, som henvises til segregeret specialundervisning, uanset om eleverne er (eller har været) indskrevet på skolen eller ej. Der er fordele og ulemper ved begge fremgangsmåder. Disse er nærmere beskrevet i afsnit 4.4.2.

Ballerup Kommune har valgt, at betalingsforpligtelserne afgrænses til elever indskrevet på den enkelte skole. Derfor beregnes budgettildelingsmodellen på baggrund af elevgrundlaget, som er indskrevet på kommunens distriktsskoler. Bilag 4 præsenterer dog en fordelingsmodel til fordeling af midler til segregeret specialundervisning beregnet på baggrund af elevernes bosætningsdistrikt.

Elevgrundlaget for beregningen budgetfordelingsmodellen til segregeret specialundervisning adskiller sig fra det elevgrundlag, som lå til grund for beregningen af fordelingsmodellen på inklusionsområdet (se afsnit 3.4). Således vil fordelingsmodellen på området for segregeret specialundervisning, foruden at omfatte eleverne indskrevet på distriktsskolerne, også omfatte elever, som er visiteret til

specialundervisning. Elever, som er visiteret til specialundervisning, skal indgå i beregningsgrundlaget for fordelingsmodellen til segregeret specialundervisning, da disse skal finansieres via midlerne, som lægges ud på skolerne. Ideelt set skal en elev, der allerede modtager specialundervisning, derfor knyttes til den distriktsskole, som har visiteret eleven, da det er denne skole, som har betalingsforpligtelsen for eleven. Det er dog ikke muligt ud fra de tilgængelige registre hos Danmarks Statistik at afgøre, hvilke skoler de enkelte modtagere af specialundervisning er visiteret fra. Derfor har vi valgt at knytte elever, som allerede modtager specialundervisning, til den distriktsskole, som hører til det bosætningsdistrikt, eleven bor i¹⁰.

Beregningen af budgettildelingen sker, som i afsnit 3.4, ved at vægte skolens elevtal efter skolens specialundervisningsbehov. Skolernes specialundervisningsbehov vedrørende segregerede indsatser afviger fra specialundervisningsbehovet vedrørende inkluderende indsatser (se afsnit 3.4). Dette skyldes en kombination af, at elevernes alder ikke har betydning for vurderingen af behovet for inkluderende indsatser, samt at elevgrundlaget er forskelligt mellem de to modeller.

Resultaterne fremgår af Tabel 3.6. Bilag 3 viser gennemsnitsværdierne for de væsentligste forklarende variable for hver distriktsskole.

Tabel 3.6 Budgetfordeling af midler til segregeret specialundervisning i 0.-9. klasse

Distrikts-skole	Elevgrundlag (0.-9. klasse)	Andel af samlet elevgrundlag (0.-9. klasse)	Gennemsnitlig forudsagt sandsynlighed for specialundervisning	Indeks for specialundervisningsbehov	Forventet andel af det samlede antal segregerede specialundervisningselever
Baltorpskolen	1.006	20 %	6,0 %	155,5	30,4 %
Hedegårdsskolen	590	11 %	5,2 %	134,6	15,4 %
Måløvhøj Skole	1.280	25 %	2,7 %	69,4	17,2 %
Skovlunde Skole	1.225	24 %	3,3 %	84,3	20,1 %
Skovvejens Skole	1.048	20 %	3,2 %	83,0	16,9 %
Total	5.149	100 %	3,9 %	100	100 %

Note: Data for elever i 0.-9. klasse indskrevet på distriktsskoler i Ballerup Kommune i skoleåret 2016/17. Elever, som modtager specialundervisning, er fordelt på distriktsskolerne i henhold til, hvilket bopælsdistrikt eleverne bor i. Kun elever, som Ballerup Kommune har betalingsforpligtelser for, indgår i modellen (dvs. at en elev ikke indgår i modellen, hvis denne eksempelvis er indskrevet på en distriktsskole i Ballerup, men har bopæl i en anden kommune).

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks statistik og Ballerup Kommune.

¹⁰ Elever, som Ballerup Kommune ikke har betalingsforpligtelser for, indgår ikke i fordelingsmodellen. Dette vil primært være elever, som modtager undervisning på en af Ballerup Kommunes skoler, men som er bosiddende i en anden kommune.

4 Delanalyse 2: Økonomistyring på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune

I delanalyse 2 gennemgås økonomistyringen på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune. Hovedformålet med gennemgangen er at afdække, hvorvidt der er indbygget uhensigtsmæssigheder i kommunens nuværende økonomistyringsmæssige mekanismer. Der vil særligt være fokus på, om modellen underbygger kommunens ønske om en høj andel af inklusion i almen miljøet (Ballerup Kommune2017a).

Delanalysen har til formål at:

- foretage en karakteristik af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet, herunder sammenspillet mellem kommunens økonomistyringsmodel, visitationsproces og den faglige ramme for specialundervisningen
- kortlægge generelle overvejelser ved indretningen af en central henholdsvis decentral finansieringsmodel
- opstille fordele og ulemper ved implementering af en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune.

Til forskel til delanalyse 1, hvor der alene blev fokuseret på den segregerede specialundervisning, anvendes der i delanalyse 2 en bredere definition af specialundervisning. Således er genstandsfeltet for delanalyse 2:

- Almindelig undervisning med støtte under ni timer (inklusionsstøtte)
- Specialundervisning i almindelige klasser (ni timer eller mere)
- Specialundervisning i specialklasser/gruppeordninger
- Specialundervisning på specielskoler.

Indledningsvist beskriver afsnit 4.1 det anvendte datagrundlag og metoden i forbindelse med karakteristikken af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet. I afsnit 4.2 foretager vi en kort beskrivelse af de centrale overvejelser i forbindelse med ændringen af finansieringsmodellen på specialundervisningsområdet i skoleåret 2015/16. Derudover stiller afsnittet skarpt på udviklingen i udgifterne til specialundervisningsområdet samt udviklingen i antallet af specialundervisningselever. Herefter foretages en karakteristik af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet i afsnit 4.3, mens afsnit 4.4 beskriver centrale overvejelser ved indretningen af en central henholdsvis decentral finansieringsmodel. Endelig vil afsnit 4.5 opstille fordele og ulemper ved implementering af en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune.

4.1 Datagrundlag og metode

Datagrundlaget for karakteristikken af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet udgøres for det første af interview med distriktsskolelederne på tre udvalgte skoler samt interview med centrale aktører i forvaltningen, som har indgående kendskab til special-

undervisningsområdet. For det andet anvendes centrale dokumenter vedrørende økonomistyringsprincipper. Endelig inddrages der for det tredje viden fra VIVE analyser på specialundervisningsområdet.

Der er gennemført ét gruppeinterview med distriktsskoleledere på tre ud af fem distriktsskoler i Ballerup Kommune. De tre distriktsskoleledere er udvalgt af Ballerup Kommune og repræsenterer skoler af forskellig størrelse (elevtal). Interviewet med distriktsskolelederne bidrager til at belyse skoleledernes overvejelser om styringen af økonomien på specialundervisningsområdet. Derudover opnås der viden om overvejelserne i forbindelse med visitation af elever til specialtilbud samt om arbejdet med at skabe et inkluderende læringsmiljø. Interviewet havde en varighed på 1,5 time.

Ud over interviewene med de tre distriktsskoleledere er der gennemført ét gruppeinterview og et telefoninterview med en række centrale aktører i forvaltningen. Aktørerne i forvaltningen er udvalgt ud fra deres indsigt i organiseringen af økonomistyringen på specialundervisningsområdet samt deres erfaring med visitationsprocessen. Begge interview havde en varighed af cirka 1,5 time.

I alle de gennemførte interview blev der spurgt til økonomistyringen på specialundervisningsområdet, visitationsprocessen samt den faglige ramme for specialundervisningen.

Alle VIVEs vurderinger i delanalyse 2 tager afsæt i VIVEs sektoranalyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet (Nørgaard et al., 2018) samt en tidligere analyse af en kommunes økonomistyring på specialundervisningsområdet (Petersen et al., 2017).

4.2 Beskrivelse af specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune

I dette afsnit gives der først en kort beskrivelse af de bagvedliggende overvejelser for implementeringen af en central finansieringsmodel i Ballerup Kommune i skoleåret 2015/16. Afsnittet vil dernæst stille skarp på udviklingen i udgifter og elevtal på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune fra 2014 til 2017.

4.2.1 Bagvedlæggende overvejelser for implementering af central finansieringsmodel i Ballerup Kommune

Med virkning fra skoleåret 2015/16 gennemførte Ballerup Kommune en ændring af finansieringsmodellen på specialundervisningsområdet. Den nye økonomistyringsmodel medførte, at den hidtidige delvist decentrale udlægningsmodel blev erstattet af en central finansieringsmodel. Ændringen indebærer, at skolerne ikke længere bliver økonomisk belastet, hver gang en elev bliver henvist til specialundervisning. Det skyldes, at udgifterne til specialundervisning bliver afholdt af en central pulje. I den tidligere model skulle skolerne betale hvis en elev blev henvist til en af kommunens specialklasser, mens elever visiteret til specialskolerne blev finansieret centralt (Ballerup Kommune 2015a).

Et af formålene med omlægningen af modellen var at give bedre mulighed for styring af den samlede økonomiske ramme til specialundervisning, samt at sikre højere kvalitet og kvalitetsudvikling af de enkelte tilbud (Ballerup Kommune, 2015a). En af interviewpersonerne fra forvaltningen nævner desuden, at omlægningen af modellen skulle skabe en mere gennemsigtig, strømlinet og mindre bureaukratisk finansieringsmodel. Ifølge interviewpersonen var der tidligere i praksis et visitationsudvalg for hvert specialundervisningstilbud. Dette indebærer, at det af og til var vanskeligt at få visiteret en elev til et tilbud, fordi visitationsudvalgene var uenig om, hvilket tilbud eleven skulle have. Formålet var desuden, at elever med behov for støtte fik fagligt bedre tilbud. Dette skulle for det første

ske ved, at forvaltningen fik større kontrol med, hvilke tilbud der blev iværksat for elever med særlige behov, idet forvaltningen via den nye finansieringsmodel kontrollerede visitationsprocessen, finansierede specialundervisningstilbuddene og oprettede specialundervisningstilbuddene. For det andet skulle den centralt finansierede model endegyldigt fjerne skoleledernes incitament til at beholde elever med støttebehov i normalklasser af økonomiske hensyn (interview med forvaltningen: 2018).

Sideløbende med ændringen af finansieringsmodellen på specialundervisningsområdet blev der gennemført en større skolestrukturændring i kommunen. Ændringen omfattede – foruden en sammenlægning af flere af kommunens skoler – en ændring i placeringen af kommunens specialtilbud, samt en samling af tilbud til samme målgruppe. Strukturændringen omfattede desuden en række initiativer, som skulle understøtte arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Evalueringen af skolestrukturændringen fremgår af VIVEs rapport ”Evaluering af ny skolestruktur i Ballerup Kommune” (Bjørnholt & Lemvigh, 2018).

4.2.2 Beskrivelse af udviklingen i udgifter og elevtal på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune

Forrige kapitels afsnit 3.3 viste, at Ballerup Kommune i skoleåret 2015/16 havde en visitationspraksis, som stort set var sammenfaldende med kommunens forventede behov for specialundervisning. Afsnittet fandt dog indikationer af, at segregeringsgraden i Ballerup Kommune steg i det efterfølgende skoleår 2016/17. I dette afsnit ser vi nærmere på udviklingen i en række udvalgte nøgletal for specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune til og med regnskabsåret 2017. Formålet med afsnittet er at skabe overblik over udviklingen i udgifter og aktiviteter på specialundervisningsområdet.

Det skal bemærkes, at nøgletallene præsenteret i dette afsnit er opgjort på baggrund af regnskabsår og altså ikke skoleår som i forrige kapitel. Det medfører eksempelvis, at nøgletallene for 2017 både omfatter aktiviteter i sidste del af skoleåret 2016/17 og første del af skoleåret 2017/18. Derudover vedrører nøgletallene udgifter og aktiviteter for samtlige modtagere af specialundervisning i kommunen, dvs. elever på 0. til 10. klassetrin¹¹.

Tabel 4.1 viser udviklingen i udgifterne til specialundervisning på udvalgte områder i Ballerup Kommune¹². Tabellen viser, at de samlede udgifter først falder en smule fra 2014 til 2015 og derefter stiger frem til 2017. Samlet set sker der en stigning i de samlede udgifter på 11,4 mio. kr. fra 2014 til 2017. Særligt udgifterne til kommunens specialskoler, gruppeordninger og støttetimer driver udviklingen, idet disse stiger med henholdsvis 5,7 og 5,4 mio. kr.

¹¹ Potentielt vil elever på 11. og 12. klassetrin også kunne indgå i det omfang, der er elever i Ballerup Kommune på disse klassetrin.

¹² Ballerup Kommune har desuden en inklusionspulje på 39,1 mio. kr., som siden skoleåret 2015/16 er fordelt mellem kommunernes skoler. Midlerne til inklusionspuljen fremgår ikke af Tabel 4.1. Derudover har kommunen udgifter til undervisning på dagbehandlingstilbud, regionale tilbud, mv. Udgifterne til disse tilbud fremgår ikke af tabellen, da de ifølge kommunen ikke opfattes som specialundervisningstilbud.

Tabel 4.1 Udvikling i udgifter på specialundervisningsområdet i mio. kr. (2017-priserniveau)

	2014	2015	2016	2017	Udvik- ling mio. kr.
Specialskoler og gruppeordninger i Ballerup Kommune	54,9	53,1	58,3	60,6	5,7
Specialskoler, specialklasser og enkeltintegration i andre kom- muner	19,2	18,4	17,5	19,6	0,3
Støttetimer i ni ugentlige timer eller mere ¹	5,3	5,8	7,6	10,7	5,4
I alt	79,4	77,3	83,3	90,8	11,4

Note: 1) Der er her tale om udgifter til *visiterede* støttetimer. I praksis vil flere elever modtage støttetimer via skolernes egne midler.

Kilde: Ballerup Kommune

I Tabel 4.2 fokuseres der på udviklingen i aktiviteter (antal helårspersoner) på specialundervisningsområdet. Det ses af tabellen, at der samlet set sker en stigning i aktivitetsniveauet svarende til knap 17 helårsbrugere. Dette svarer til en stigning på 5,6 % fra 2014 til 2017. Udvikling dækker dog over et fald i aktiviteterne fra 2014 til 2015 på knap 19 helårsbrugere, efterfulgt af en stigning på mellem 16 og 20 brugere om året frem til 2017. Som det også var tilfældet med udviklingen i udgifterne på specialundervisningsområdet (se Tabel 4.1 ovenfor), så er det særligt Ballerups specialskoler, gruppeordninger og støttetimer, som driver udviklingen i aktiviteterne på specialundervisningsområdet.

Tabel 4.2 Udvikling i aktiviteter på specialundervisningsområdet (beregnete helårsbrugere)

	2014	2015	2016	2017	Udvik- ling i antal helårs- brugere
Specialskoler og gruppeordninger i Ballerup Kommune	214,0	201,9	215,1	217,9	4,9
Specialskoler, specialklasser og enkeltintegration i andre kom- muner	59,1	49,7	47,6	49,8	-9,3
Støttetimer i ni ugentlige timer eller mere ¹	27,8	30,6	39,2	50,0	22,2
I alt	300,9	282,2	302	317,8	16,9

Note: 1) Der er her tale om elever *visiteret* til støttetimer. I praksis vil flere elever modtage støttetimer via skolernes egne midler.

Kilde: Ballerup Kommune

Ved at sammenholde Tabel 4.1 og Tabel 4.2 kan der skabes et overblik over udviklingen i kommunens enhedsudgifter for aktiviteterne på specialundervisningsområdet. Enhedsudgifterne fremgår af Tabel 4.3. I læsningen af tabellen skal man være opmærksom på, at flere af enhedsudgifterne dækker over mere end én type af aktiviteter. Udviklingen i en enhedsudgift kan derfor enten være udtryk for, at sammensætningen af aktiviteter, forbundet med en enhedsudgift, ændrer sig over tid. Alternativt kan udviklingen være udtryk for, at udgifterne forbundet med de enkelte aktiviteter ændrer sig over tid.

Tabel 4.3 Udvikling i enhedsudgifterne på specialundervisningsområdet i kr. (2017-prisniveau)

	2014	2015	2016	2017	Udvikling i enhedsudgifter
Specialskoler og gruppeordninger i Ballerup Kommune	256.631	263.082	270.906	278.003	21.373
Specialskoler, specialklasser og enkeltintegration i andre kommuner	325.291	370.625	367.515	392.084	66.794
Støttetimer i ni ugentlige timer eller mere ¹	189.945	188.266	192.700	213.747	23.802
Gennemsnitlig enhedsudgift	257.289	273.991	277.040	294.612	37.323

Note: 1) Der er her tale om enhedsudgifter til *visiterede* støttetimer. I praksis vil flere elever modtage støttetimer via skolernes egne midler.

Kilde: Ballerup Kommune

Det fremgår af Tabel 4.3, at alle enhedsudgifter er steget i perioden. Særligt enhedsudgifterne til støttetimer og specialundervisningstilbud i andre kommuner er steget.

Opsummerende kan det konstateres, at udgifter til specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune har været stigende i perioden 2014 til 2017. Denne udvikling drives af to forhold. For det første drives udviklingen af, at antallet af modtagere af specialundervisning har været stigende (jf. Tabel 4.2). For det andet drives udviklingen af, at de tilbud, som eleverne modtager, er blevet mere omkostningsfulde (dvs. stigende enhedsudgifter jf. Tabel 4.3).

Da der i perioden 2014 til 2017 er sket et fald i elevtallet i kommunen, indebærer udviklingen i antallet af specialundervisningselever, at segregeringsgraden har været stigende. Det er ikke muligt på det foreliggende datagrundlag at vurdere, om den stigende segregeringsgrad er udtryk for en tilsvarende stigning i specialundervisningsbehovet blandt kommunens elever¹³.

Det er værd at bemærke, at det fald, der observeres i såvel aktiviteter og udgifter på specialundervisningsområdet fra 2014 til 2015, er sammenfaldende med både implementeringen af Ballerup Kommunes nye skolestruktur og indførelsen af den centrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet (jf. afsnit 4.2.1 ovenfor). Hvorvidt det er disse forhold, eller noget helt tredje, der driver udviklingen, kan dog ikke vurderes ud fra det tilgængelige datagrundlag.

De resterende afsnit i dette kapitel vil fokusere på, i hvilken grad økonomistyringen på specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune omfatter forhold, som kan virke aktivitets- og dermed udgiftsdrivende. Afsnittene vil kun i begrænset omfang inddrage betydningen af skolestruktursændringerne.

4.3 Karakteristik af den nuværende økonomistyring i Ballerup Kommune

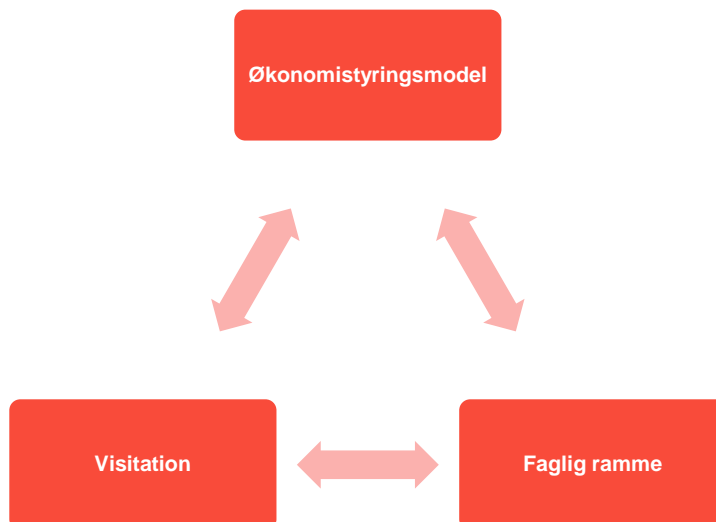
I dette afsnit gives en karakteristik af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet. I karakteristikken stiller vi skarpt på tre fokusområder, som VIVE i en tidligere analyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet (Nørgaard et al., 2018) har vist med fordel kan anvendes til belysning af økonomistyringen på specialundervisningsområdet, i dette tilfælde Ballerup Kommune. Fokusområderne fremgår af Figur 4.1¹⁴. Karakteristikken i dette afsnit

¹³ En sådan analyse vil kræve, at Danmarks Statistik leverer baggrundsplysninger vedrørende alle danske grundskoleelever for skoleåret 2016/17 og 2017/18. Disse data var ikke tilgængelig på analysetidspunktet.

¹⁴ Analysen af Nørgaard et al. (2018) omfatter tillige et fjerde fokusområde "Styringsinformation". Dette vil dog ikke blive belyst i denne rapport, da det ligger uden for opdraget for projektet. Derudover vil relevansen af god styringsinformation være central uafhængigt af, hvilke valg Ballerup Kommune ellers har truffet i forbindelse med kommunens økonomistyring.

omfatter foruden en beskrivelse af de valg, kommunen har truffet, også en faglig vurdering af disse valg.

Figur 4.1 Fokusområder i karakteristikken af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring på specialundervisningsområdet



Note: De tre fokusområder skal ses i en sammenhæng. I VIVEs analyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet (Nørgaard et al., 2018) omtales 'faglig ramme', som 'faglig strategi'. I nærværende rapport anvender vi begrebet 'faglige ramme', da vi foruden at fokusere på kommunens strategi på området, også stiller skarp på udmøntningen af denne i praksis.

4.3.1 Økonomistyringsmodel

Valget af økonomistyringsmodel i Ballerup Kommune er centralt, da analyser peger på, at der er en sammenhæng mellem valg af model og elevernes sandsynlighed for at modtage specialundervisning (se eksempelvis Bækgaard og Jakobsen, 2011 og Baviskar et al., 2015) og dermed også med kommunens udgiftspres på området. I dette afsnit fokuseres der på:

- Betalingsforpligtelserne på specialundervisningsområdet
- Finansiering af Ballerup Kommunes specialundervisningstilbud
- Den samlede budgettildeling på specialundervisningsområdet.

Beskrivelse af økonomistyringsmodellen i Ballerup Kommune

Betalingsforpligtelserne på specialundervisningsområdet

I Ballerup Kommune arbejdes der officielt med tre trin (trin 1 til 3) i specialundervisningsindsatsen, som det fremgår af Figur 4.2 nedenfor.

Figur 4.2 Trin i specialundervisningsindsatsen



Note: I Ballerup Kommune har specialklasserne ændret navn til gruppeordninger i forbindelse med en skolestrukturændring i skoleåret 2015/16.

I figuren er trin 0, 'Almindelig undervisning med støtte under ni timer (inklusionsstøtte)', angivet med et stiplet "trin". Det skyldes, at støtte under ni timer lovgivningsmæssigt ikke anses som specialundervisning (Undervisningsministeriet, 2018). Grunden til, at inklusionsindsatsen alligevel indgår i figuren, er, at skolerne aktivt arbejder med målgruppen af elever med behov for støtte under ni timer, hvorfor inklusionsindsatsen alt andet lige udgør en udgift for skolerne.

Betalingsforpligtelserne for specialundervisningen på trin 1 til 3 er forankret i Ballerup Kommunes Center for Skoler, Institutioner og Kultur. Centret har såvel budgetansvaret og ansvaret for at oprette tilbud (Ballerup Kommune, 2015a). Dermed kan økonomistyringsmodellen i Ballerup Kommune karakteriseres som centralt finansieret. Derimod er budgetrammen og budgetansvaret for inklusionsstøtte (almindelig undervisning med støtte under ni timer pr. uge) delegeret til distriktsskolerne, ligesom distriktsskolerne også har de faglige forpligtelser over for elever, som modtager støtte under ni timer ugentligt. VIVE har i tidligere analyser observeret, at kommuner – der har en central finansiering af specialundervisningsområdet – vælger at delegere budgetrammen og budgetansvaret for støtte under ni timer ugentligt til skolerne (Nørgaard et al., 2018). Ballerups praksis på dette område er dermed på linje med andre kommuner med en central finansieringsmodel.

Den centrale finansieringsmodel i Ballerup Kommune indebærer dermed, at skolerne alene har betalingsforpligtelser for støtte op til ni timer (Trin 0). Omvendt har distriktsskolerne ingen betalingsforpligtelser i forbindelse med den egentlige specialundervisning (trin 1 til 3).

Finansiering af Ballerup Kommunes specialundervisningstilbud

Budgetbeløbet til inklusionsstøtte (trin 0) fordeles til distriktsskolerne ud fra en samlet pulje på 39,1 mio. kr. årligt på baggrund af en kombination af elevtal og en række socioøkonomiske variable vedrørende eleverne på distriktsskoler. Det fremgår af interviewet med skolelederne, at skolelederne opfatter inklusionsmidlerne som en del af skolernes samlede budgetramme. Det vil sige, der sondres ikke mellem inklusionsmidlerne og skolens øvrige midler, og skolelederne oplever derfor, at de frit kan disponere over midler til inklusion og i princippet overføre til og fra andre budgetområder inden for distriktsskolerne samlede rammer.

Midlerne til specialundervisning i almindelige klasser i ni timer eller mere (Trin 1) tildeles skolerne på baggrund af en forudgående visitation i visitationsudvalget (se mere herom i afsnit 4.3.2). Midlerne tildeles som en sum, der svarer til et antal visiterede medhjælper-, pædagog- eller lærertimer.

Beløbet skal anvendes til det visiterede, dog følges der ikke op på, hvordan skolerne rent faktisk anvender midlerne, derimod skal der afleveres handlingsplaner for indsatserne. Støttetimer gives for en begrænset periode, hvorefter der skal revideres, hvis indsatsen skal fortsætte.

Ballerup Kommunes gruppeordninger og specialskoler (Trin 2 og 3) får tildelt en årlig økonomisk ramme udregnet efter et budgetteret antal Ballerup-elever i hvert tilbud. Denne ramme korrigeres i forbindelse med budgetopfølgningen, hvis antallet af elever afviger væsentligt fra det budgetterede. På den måde får tilbud med væsentligt flere elever end budgetteret tildelt ekstra midler, mens tilbud med væsentligt færre elever end budgetteret skal aflevere midler. Gruppeordningerne, som findes på to af kommunens distriktsskoler, får tildelt et budget, som alene må anvendes i forbindelse med driften af gruppeordningerne. Det vil sige, budgettet må ikke anvendes til at finansiere driften af de tilførende distriktsskoler.

Den samlede budgettildeling på specialundervisningsområdet

Det arbejdes som udgangspunkt med et fast rammebudget for specialundervisningsområdet i Ballerup Kommune fra år til år. Det vil sige, det samlede budget for specialundervisningsområdet i kommunen beregnes med udgangspunkt i det forudgående års budget plus en korrektion for pris- og lønudviklingen. På den måde reguleres budgetrammen ikke i forhold til det faktiske antal visiterede elever. Som det fremgår af afsnit 4.2 har Ballerup dog de seneste år oplevet et stigende udgiftspres på specialundervisningsområdet samlet set som følge af et stigende antal specialundervisningselever og stigende enhedspriser. I 2016 har kommunen derfor fundet ekstra midler til specialundervisningsområdet via besparelser på øvrige områder inden for den samlede økonomiske ramme til Center for Skoler, Institutioner og Kultur. Konkret er budgetoverskridelserne finansieret via besparelser på almenområdet, BFO og klubtilbud mv. (Ballerup, 2016a). I budgetterne for 2017 til 2019 har man dog fået tillægsbevillinger (henholdsvis 7,8 mio., 5 mio. og 2,5 mio. kr.).

Vurdering

Vurdering af finansieringsansvar

Det fremgår af beskrivelsen af den økonomiske styringsmodel ovenfor, at Ballerup Kommune overordnet set har valgt en *central finansieringsmodel* på specialundervisningsområdet. Det vil sige, udgifterne til specialundervisningsområdet afholdes af forvaltningen, mens skolerne ikke har udgifter forbundet med elever, der visiteres til specialtilbud. Derimod afholder skolerne udgifterne til inklusionsstøtten (støtte under ni timer). Ifølge VIVEs sektoranalyse af økonomistyring på specialundervisningsområdet stiller denne type finansieringsmodel store krav til den faglige styring af specialundervisningsområdet, så der kan sikres en god ressourceudnyttelse. Det skyldes, at der i den centrale finansieringsmodel ikke er overensstemmelse mellem skoleledernes indstillingskompetencer og deres finansieringsansvar. Dermed giver den centrale finansieringsmodel skolelederne økonomiske incitamenter til at indstille elever med særlige behov til et segregeret specialundervisningstilbud (eller indstille eleverne til specialundervisning i almindelige klasser (ni timer eller mere)) frem for at håndtere elever med særlige behov inden for rammerne af den almindelige undervisning. Det betyder også, at skolelederne ikke har økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer (Nørgaard et al., 2018).

Det skal understreges, at VIVEs interview med skolelederne ikke giver anledning til at tro, at skolelederne aktivt forsøger at minimere deres udgifter forbundet med inklusionsarbejdet ved at henvise eleverne til specialundervisningstilbud, som finansieres centralt. Omvendt kan det konstateres, at udgifter til specialundervisning samt antallet af elever, som modtager et specialundervisningstilbud på trin 1-3 i Figur 4.2, er steget med ca. 15 % siden indførelsen af en central finansieringsmodel, dvs. i perioden 2015 til 2017 (se afsnit 4.2). Denne stigning kan dog også skyldes andre forhold så som indførelsen af den nye skolestruktur.

I forbindelse med interviewene fremhæver flere skoleledere desuden nogle u hensigtsmæssigheder i forhold til skolernes mulighed for at arbejde med inkluderende læringsmiljøer, som fremkommer som konsekvensen af den centrale finansiering af specialundervisning i almindelige klasser i ni timer eller mere. Eksempelvis siger en skoleleder:

Den struktur, der er forbundet med anvendelse af støttetimer [på ni timer eller mere, red.] gør, at vi ikke effektivt kan sikre en høj kvalitet i de opgaver, vi laver, da vi kun kan hyre arbejdskraft ind i midlertidige perioder til at løse nogle særlige opgaver, men ikke nogen, der kan varetage det lange træk [...] (Skoleleder 1)

Vurdering af praksis for finansiering af specialundervisning

På baggrund af VIVEs sektoranalyse af økonomistyring på specialundervisningsområdet er det VIVEs vurdering, at Ballerup Kommunes nuværende praksis, hvor inklusionsmidlerne indgår i skolernes samlede budget, som skolerne frit kan disponere over, er hensigtsmæssig. Det skyldes, at en samlet budgetramme for den almindelige undervisning, efter VIVEs vurdering, giver skolelederne de bedste muligheder for at tilrettelægge inkluderende læringsmiljøer, som tilgodeser alle elever (Nørgaard et al., 2018). En af interviewpersonerne fra forvaltningen giver dog udtryk for, at den begrænsede størrelse af inklusionspuljen kan hæmme skolernes mulighed for at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Ifølge den samme interviewperson forstærkes dette problem af, at fordelingen af inklusionspuljen ikke i tilstrækkelig grad afspejler den sociale profil på skolerne. I afsnit 3.4 beskriver VIVE et forslag til en socioøkonomisk model til fordeling af inklusionsmidlerne blandt kommunens distriktsskoler.

Ballerup Kommune skal være særligt opmærksom på anvendelsen af specialundervisning i almindelig klasse (ni timer eller derover). Det skyldes for det første, at en central finansieringsmodel, som den der anvendes i Ballerup, kan give modsatrettede incitamenters i forbindelse med skolelederens vurdering af en elevs støttebehov. Vurderes støttebehovet mindre end ni timer, skal støtten finansieres via skolens inklusionsmidler. Vurderes støttebehovet ni timer eller mere, kan skolen få tildelt ekstra midler. Dette betyder på den ene side, at den nuværende finansieringsmodel i Ballerup Kommune giver skolerne incitament til at få elever til at fremstå mere støttekrævende, end de umiddelbart er, da det vil udløse en ekstra bevilling til støttetimer. Dette bekræftes af en udtalelse fra en af skolelederne: *"[...] Hvis [...] vi skal have nogle penge for at løse den her opgave, så kan fokus meget vel gå hen at blive på elendighedsbeskrivelser af børn, fordi jo mere elendige de er, jo mere tydeligt må det blive for folk, at der er brug for ressourcer"*. På den anden side kan det begrænse incitamentet for at anvende denne specialundervisningsform, at skolelederne i princippet skal finansiere støtten op til de ni timer – en skoleleder udtaler: *"Hvis man får en tildeling ud over ni timer, så skal vi som skole levere op til de ni timer, og så er alle mine ressourcer til inkluderende læringsmiljøer bundet på CPR-numre"*.

For det andet kan skolerne have et ønske om, at støttekrævende elever om muligt tildeles støttetimer frem for segregerede tilbud. Det skyldes, at midlerne til specialundervisning i almindelige klasser (ni timer eller mere) tildeles direkte til skolerne, hvorimod skolerne ikke tildeles midler i forbindelse med visitering til gruppeordningerne og specialskolerne. Dette giver mulighed for, at der ikke foretages en balanceret vurdering af de tre muligheder for specialundervisning i Ballerup Kommune. Interviewene med skolelederne finder dog ingen indikationer af, at der aktivt arbejdes for at maksimere tildelingen af støttetimer. Derudover gør en skoleleder opmærksom på, at skolerne principielt skal finansiere støtten op til de ni timer, hvorfor en bevilling af støttetimer ud over ni timer alt andet lige vil belaste skolerne økonomisk (jf. det tidligere fremførte citat). Omvendt har aktiviteter og udgifterne til støttetimer været stigende i analyseperioden (se Tabel 4.1 og Tabel 4.2 i afsnit 4.2),

hvilket kan være et udtryk for, at skolerne er opmærksomme på den økonomiske fordel ved denne tilbudstype.

For det tredje skal Ballerup Kommune være opmærksom på, at der kan være væsentlige omkostninger forbundet med støttetimer i almindelige klasser. En elev, der modtager støttetimer i ni timer ugentligt, koster således ca. 190.000 kr. om året (Nørgaard et al., 2018). Dog kan der være faglige hensyn, der taler for denne tilbudsform, så som at beholde eleven i normalmiljøet. Derudover kan støttetimer ses som en investering, som på sigt kan blive den billigste løsning for kommunen, hvis skolerne formår at aftrappe støtten over tid.

VIVE vurderer, – på baggrund af vores sektoranalyse af økonomistyring på specialundervisningsområdet – at praksis for budgettildelingen og økonomistyringen af Ballerup Kommunes gruppeordninger og specialskoler som udgangspunkt er hensigtsmæssig. Det skyldes, at kommunen som udgangspunkt anvender rammestyrede budgetter, hvilket giver større vished om de samlede udgifter til disse tilbudstyper. Dog oplyses det, at kommunen ved budgetopfølgning korrigerer rammen i henhold til det faktiske antal visiterede elever, således at budgettet justeres, hvis der kommer *væsentligt* flere eller færre elever. VIVE vurderer, at det kan være uhensigtsmæssigt, hvis Ballerup Kommune som udgangspunkt tildeler én ekstra takst/bevilling til tilbuddet, hver gang der visiteres én ekstra elev til en specialklasse. Det skyldes for det første, at en ekstra elev i en gruppeordning eller i specialskoler i løbet af skoleåret ikke nødvendigvis udløser et behov for ekstra ressourcer. Eleven kan i nogle sammenhænge indgå i den eksisterende klasse med den allerede planlagte bemanning. Såfremt der i løbet af skoleåret visiteres ekstra elever til specialklasserne eller specialskoler, kan Ballerup Kommune overveje, om de tilhørende takster/bevillinger gemmes i en central pulje, som evt. udmøntes til specifikke specialklasser/skoler i løbet af skoleåret efter konkret vurdering (Nørgaard et al., 2018). For det andet kan praksis med at korrigere budgettet i henhold til det faktiske antal elever, som er indskrevet i et specialtilbud, tilskynde specialtilbuddene til at holde på elever, der reelt burde hjemvises til støtte i almindelig klasse eller til inklusion. Det skyldes, at specieltilbuddene mister en del af deres bevilling, hver gang en elev hjemvises.

VIVE har i tidligere analyser observeret, at tomme pladser i specialklasser eller gruppeordninger, bliver "fyldt op" med værtsskolens elever. Der opstår dermed en såkaldt 'stærekasseeffekt', som er med til at presse udgifterne til specialundervisningsområdet i opadgående retning. Det er derfor efter VIVEs vurdering hensigtsmæssigt, at Ballerup Kommunes gruppeordninger er budgetmæssigt adskilt fra de distriktsskoler, som de er lokaliseret på. På den måde sikrer Ballerup Kommune, at distriktsskolerne, hverken taber eller tjener på gruppeordningerne.

Vurdering af praksis for den samlede budgettildeling på specialundervisningsområdet

Det kan overvejes, at anvende en stram rammestyring af det samlede specialundervisningsbudget, når man som i Ballerup Kommune har en central finansieringsmodel (Nørgaard et al., 2018). Det skyldes, som sagt, at skolelederne ved en central finansieringsmodel har økonomisk incitament til at visitere elever til et specialundervisningstilbud. VIVE vurderer derfor, at det ud fra et økonomistyringsmæssigt perspektiv er hensigtsmæssigt, at Ballerup som udgangspunkt ikke har givet kassefinansierede tillægsbevillinger ved budgetoverskridelserne i 2016, men derimod finansieret disse via besparelser inden for rammen af Center for Skoler, Institutioner og Kultur (herunder folkeskole-, SFO- og dagtilbudsområdet¹⁵ mv.). En stram rammestyring af det samlede budget kan være nødvendig ved en central finansieringsmodel, fordi det medvirker til, at skolelederne bliver bevidste om vigtigheden af overholdelsen af budgettet på specialundervisningsområdet. Gruppeinterviewet med skolelederne vidner da også om, at skolelederne er bevidste om, at budgetoverskridelserne ikke

¹⁵ Man kan diskutere rimeligheden af, at dagtilbudsområdet skal medfinansiere budgetoverskridelser på skoleområdet, da dagtilbudsområdet ikke har indflydelse på disponeringerne på skoleområdet. Omvendt giver disponeringer på tværs af områder mulighed for en mere dynamisk anvendelse midlerne.

kan være ved. Fra et økonomistyringsperspektiv er det derfor risikabelt, at Ballerup Kommune i årene 2017 til 2019 har valgt at give tillægsbevillinger til specialundervisningsområdet for at imødekomme det stigende udgiftspres. Selvom dette kan være hensigtsmæssigt i et fagligt perspektiv, er der risiko for, at skolelederne på sigt mister troen på, at det har konsekvenser, når det samlede budget på specialundervisningsområdet ikke holdes. En central finansieringsmodel kan derfor med fordel suppleres med formelle økonomistyringsprincipper for, hvordan et merforbrug til specialundervisningen skal finansieres (se et eksempel herpå i afsnit 4.4.1) (Nørgaard et al., 2018).

4.3.2 Visitation

I det følgende afsnit gennemgås Ballerup Kommunes praksis for visitation af elever til specialundervisningstilbud. Det er væsentligt at stille skarpt på visitationsprocessen og forløbet, der leder op til visitationen, da disse kan have indflydelse på såvel skolernes efterspørgsel efter specialundervisningstilbud og forvaltningens muligheder for at styre omfanget og typen af den specialundervisning, en elev ender med at få tildelt. I afsnittet stilles der skarpt på:

- Aktører og processer i indstillings- og visitationsprocessen
- PPRs konsultative rolle.

Beskrivelse af visitationen i Ballerup Kommune

Beskrivelse af aktører og processer i indstillings- og visitationsprocessen

I Ballerup Kommune tilrettelægges støtten under ni timer (inklusionsstøtte) (trin 0 i Figur 4.2) via skolernes ressourcecentre på baggrund af en indstilling fra elevens lærere. Ressourcecentret afgør, hvilken type af indsats der skal i værksættes over for eleven. Det er i sidste ende en pædagogisk leder på skolen, som afgør, hvilket tiltag der skal iværksættes.

Visitationsprocessen i forbindelse med specialundervisning i almindelige klasser (ni timer eller mere), gruppeordningstilbud eller specialskoletilbud (trin 1 til 3 i Figur 4.2), omfatter formelt set: 1) en ansøgning og 2) visitationen.

Den formelle indstilling til visitationsudvalget indsendes af den pædagogiske leder. Indstillingen skal foretages med baggrund i en pædagogisk psykologisk vurdering (PPV), udarbejdet af PPR. Indstillingen skal redegøre for, hvordan der er arbejdet med elevens handleplan, samt for hvilke inkluderende tiltag der er afprøvet. Derudover skal elevens primære problemstillinger fremgå samt et bud på, hvilket læringsmiljø der bedst imødekommer elevens udfordringer.

Den formelle visitation foretages via et centralt visitationsudvalg. Udvalget består af Centerchef for Center Skoler, Institutioner og Kultur, lederen af PPR, en konsulent med ansvar for området fra Center for Børne- og Ungerådgivning og en skoleleder fra en af kommunens specialskoler. Visitationsudvalget har den formelle beslutningskompetence med hensyn til, om og hvilket tilbud en elev skal tilbydes. Visitationsudvalget behandler som udgangspunkt indstillinger to gange årligt. Derudover kan ad hoc visitation i nogen grad forekomme.

PPRs konsultative rolle

Formelt set har skolerne adgang til vejledning fra PPR i forbindelse med tilrettelæggelsen af de inkluderende tilbud. Under interviewet med repræsentanter fra forvaltningen gives der dog udtryk for, at PPR ofte først involveres, efter at en skole har været i dialog med forældrene til en elev med et potentielt støttebehov. Dermed er der allerede skabt en forventning hos forældrene om, at eleven skal have støtte, og PPR oplever derfor, at de har svært ved at bremse processen.

Skolelederne bekræfter i forbindelse med interviewet, at PPR tidligere ikke har haft nogen særlig rolle i forbindelse med tilrettelæggelsen af de inkluderende tilbud. Denne praksis er dog ved at ændre sig, således at PPR ofte deltager på skolernes ressourcecentermøder. Skolelederne siger dog samtidig, at PPR selv udtrykker ønske om at blive involveret tidligere i processen. Det bliver de dog ikke grundet deres begrænsede tilstedeværelse.

Vurdering

Vurdering af indstillings- og visitationsprocessen

Det fremgår af beskrivelsen ovenfor, at skoleledelsen på de enkelte folkeskoler i Ballerup Kommune har udbredte indstillingskompetencer i forbindelse med specialundervisningstilbud på trin 1 til 3 i Figur 4.2 (dvs. støttetimer på ni timer eller mere, gruppeordningerne og specialskolerne). Derimod tager skoleledelserne ikke del i finansieringsansvaret. På trods af at den endelige visitationskompetence er placeret hos visitationsudvalget, har skoleledelserne via deres indstillingskompetencer derfor stor indflydelse på visitationsprocessen. Der er derfor kun begrænset sammenhæng mellem skoleledelsens indflydelse på visitationsprocessen og deres betalingsforpligtelser. Dette er ikke særligt for Ballerup Kommune, men kendetegner generelt centrale finansieringsmodeller (Nørgaard et al., 2018). I det Ballerup Kommune har valgt, at skoleledelserne ikke skal indstille eleverne til et bestemt tilbud, har man dog – efter VIVEs vurdering – forsøgt at begrænse udgiftspresset fra skolerne i forbindelse med specialundervisningstilbud¹⁶.

Det er efter VIVEs vurdering hensigtsmæssigt, at indstillinger fra skoleledelsen til visitationsudvalget skal indeholde fyldestgørende beskrivelser af elevernes problemstilling, afprøvede indsatser mv. Det skyldes, at denne information på den ene side tvinger skoleledelsen til at reflektere over de afprøvede indsatser mv., og dermed potentielt kan udmunde i endnu et forsøg på at inkludere eleven i en normalklasse. Samtidig giver det visitationsudvalget et ensartet grundlag for alle elever at vurdere indstillingerne på baggrund af. Det fremgår dog af interviewet med repræsentanter fra forvaltningen, at de formelle regler i visitationsprocessen ikke altid efterleves. Det kommer til udtryk ved mangelfulde ansøgninger fra skolerne, som eksempelvis mangler evaluering af afprøvede indsatser. Dette er selv sagt uheldigt, da det begrænser visitationsudvalgets mulighed for at træffe en afgørelse på et oplyst grundlag.

Ved kun at have to årlige planlagte visitationsmøder i Ballerup Kommune er det VIVEs vurdering, at kommunen begrænser antallet af visitationer (Nørgaard et al., 2018). Interviewene med forvaltningen vidner dog om, at visitationen af og til oplever et forventningspres fra forældre og lærere. Således giver interviewpersonerne udtryk for, at forældre og lærere nogle gange har en forventning om visitation på forhånd, hvilket alt andet lige begrænser visitationsudvalgets handlemuligheder.

Vurdering af PPRs konsultative rolle

I en central finansieringsmodel er det særligt vigtigt, at skoleledelsen på de enkelte skoler har adgang til vejledning og rådgivning i arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Det skyldes, at skoleledelsen som udgangspunkt kun har ringe økonomisk incitament til at arbejde med inklusion, og derfor med fordel kan hjælpes med dette (Nørgaard et al., 2018). Det vurderes derfor hensigtsmæssigt, at PPR som udgangspunkt er tilgængelig på Ballerup Kommunes skoler. Som nævnt vidner interviewene dog om, at PPR ofte involveres relativt sent i processen og i den forbindelse ofte har fokus på individet frem for at udvikle inkluderende læringsmiljøer (dette var – ifølge skolelederne – særligt gældende før i tiden). Ifølge forvaltningen er man dog, som led i skolestrukturændringen fra

¹⁶ I forbindelse med støtte op til ni timer (inklusionsstøtte) har skoleledelsen både visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen. Her er der altså god overensstemmelse mellem betalingsforpligtelser og visiteringskompetencer.

2015/16, i gang med en udviklingsproces i PPR, hvor fokus ændres fra et individperspektiv til et fællesskabsperspektiv.

4.3.3 Faglig ramme

I dette afsnit gennemgås den faglige ramme for specialundervisningen og støtte i den almindelige undervisning under ni timer i Ballerup Kommune. Den faglige ramme udgør det øverste led i styringskæden og de rammer og retninger, der udstikkes fra øverste politiske og administrative niveau. Med faglig ramme menes således kommunens politikker og strategier på området samt de understøttende initiativer. I afsnittet ses der nærmere på:

- Politikker og strategier
- Tilbudsviften.

Beskrivelse af faglig ramme i Ballerup Kommune

Politikker og strategier

Den overordnede faglige ramme

I Ballerup Kommune er det den fælles vision for skoleområdet (Ballerup Kommune 2012) samt børne- og ungestrategien (Ballerup Kommune 2017b), som sætter rammen og de overordnede målsætninger for kommunens arbejde i folkeskolen, herunder arbejdet med inklusion og specialundervisningen. Boks 4 nedenfor indeholder de væsentligste mål med den fælles skolevision samt børne- og ungestrategien.

Boks 4. Den overordnede faglige ramme i Ballerup Kommune

Den fælles vision for skoleområdet:

- Alle børn lærer optimalt i skolen
- Alle skaber fællesskaber i skolen
- Skolen mestrer fornyelse.

Børne og ungestrategien:

- Alle ledere og medarbejdere indgår i et tæt og forpligtende samarbejde om at udmønte et sammenhængende udviklingsforløb for børn og unge
- Alle ledere og medarbejdere indgår i et tæt og forpligtende samarbejde om at sikre, at alle børn og unge inkluderes i fællesskabet
- Alle børn og unge indgår i et eller flere forpligtende fællesskaber, at alle børn og unge oplever livskvalitet og livsduelighed i forhold til uddannelse og job.

Centralt i Ballerup Kommunes faglige strategi for området står, for det første, ambitionen om at udvikle en inkluderende kultur, som sikrer alle børn og unges muligheder for at kunne bidrage og deltage i fællesskabet. For det andet et fælles børnesyn om, at alle børn og unge skal opfatte sig selv som betydningsfulde deltagere i inkluderende fællesskaber, hvor individuelle forskelle opfattes som en styrke.

Understøttende initiativer

Ballerup Kommune har igangsat en række tiltag blandt skolerne, der skal understøtte målsætningerne i den fælles vision for skoleområdet samt børne- og ungestrategien. Disse initiativer skal blandt andet øge omfanget af og adgangen til specialviden på det decentrale niveau.

En af vejene til at øge omfanget af specialviden har været via kompetenceudvikling af det pædagogiske personale på skolerne. Eksempelvis skal samtlige pædagoger, lærere og øvrige fagprofessionelle gennemgå et kompetenceudviklingsforløb som led i implementeringen af Ballerups Analyse af Læringsmiljøer (BAL) (se boks 5 nedenfor). Et andet eksempel er, at medarbejdere, tilknyttet skolernes ressourcecentre, har deltaget i et fælles kursusforløb med henblik på at kunne varetage ressourcecentrets opgaver.

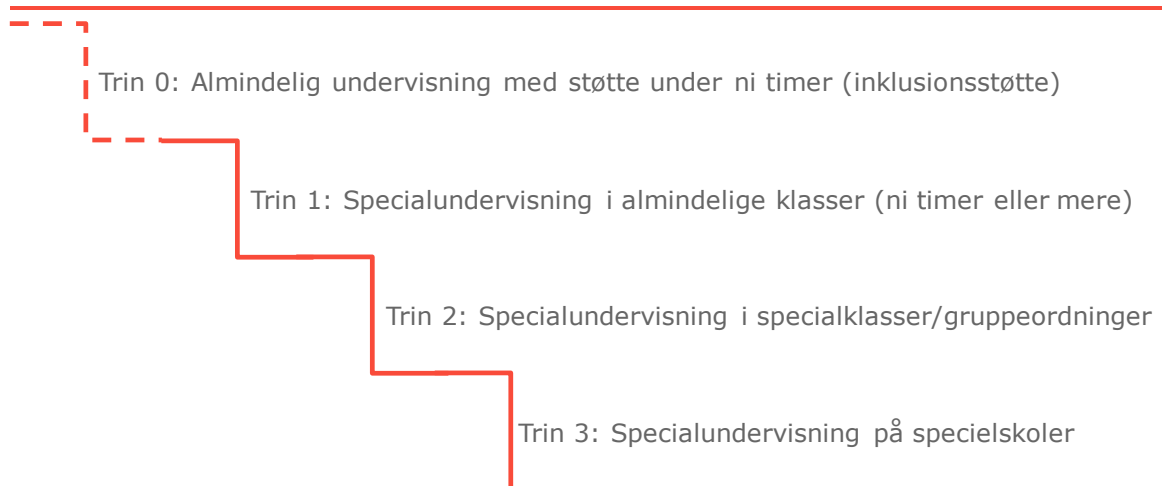
En anden vej til at øge omfanget af specialviden har været at sætte fokus på, at den viden, som personalet på kommunens specialskoler har, skal overføres til almenområdet. Således har Ballerup Kommune i regi af udviklingsprojektet SAMarbejde mellem SPecial- og Almenområdet (SAMSPAL) (se boks 5 nedenfor) frikøbt en del af de specialpædagogiske lærerressourcer fra specialskolerne til at give praksisnær sparring og vejledning til personalet på distriktsskolerne. Med kommunens skolestrukturændring i skoleåret 2015/16 blev der ligeledes skabt øget fokus på samarbejdet mellem almen- og specialundervisningsområdet (Ballerup Kommune, 2014) (Se mere om skolestrukturens betydning for specialundervisningsområdet i "Evaluering af ny skolestruktur i Ballerup Kommune" (Bjørnholt & Lemvig, 2018)).

Derudover har der siden ændringen af skolestrukturen i Ballerup Kommune i skoleåret 2015/16 været et øget fokus på, at skolernes ressourcecentre skal underbygge målsætningen om udviklingen af inkluderende læringsfællesskaber og øgede deltagelsesmuligheder for alle børn og unge.

Tilbudsviften

Som beskrevet i afsnit 4.3.1, og vist i Figur 4.3 nedenfor, er der tre trin i specialundervisningsindsatsen i Ballerup Kommune.

Figur 4.3 Ballerup Kommunes tilbudsvifte



Note: I Ballerup Kommune har specialklasserne ændret navn til gruppeordninger i forbindelse med en skolestrukturændring i skoleåret 2015/16.

I Figur 4.3 er Trin 0: Almindelig undervisning med støtte under ni timer pr. uge angivet med en stiplede linje, da støtte under ni timer lovgivningsmæssigt ikke anses som specialundervisning. Trin 0 er dog medtaget i denne gennemgang af kommunens tilbudsvifte, da det er et afgørende element i forebyggelsen af behovet for specialundervisning.

Nedenfor gives der en kort gennemgang af de forskellige trin i tilbudsviften.

Trin 0: Almindelig undervisning med støtte under ni timer pr. uge

Som udgangspunkt skal almenmiljøet på skolerne indeholde tilbud til elever med særlige behov, fx undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger mv. Det er de pædagogiske ledere på skolerne, som skal sikre et tilstrækkeligt undervisningstilbud til elever med særlige behov. Skolernes ressourcecentre spiller i den forbindelse en central rolle i tilrettelæggelsen og koordineringen af den konkrete indsats på den enkelte skole. Skolerne kan desuden få support fra PPR.

Til at understøtte inklusionsindsatsen på skolerne har Ballerup Kommune, som nævnt tidligere, iværksat to væsentlige fælleskommunale tilbud: BAL og SAMSPAL. De to tiltag er kort beskrevet i boks 5 nedenfor.

Boks 5: BAL og SAMSPAL

Ballerups Analyse af Læringsmiljøer (**BAL**) er en pædagogisk analysemodel, hvor kommunens ledere, lærere, pædagoger og øvrige fagprofessionelle kvalificeres til at arbejde analytisk, systemisk og løsningsorienteret med udgangspunkt i børn og unges ressourcer og ønsker om at deltage og bidrage til fællesskabet. BAL er i første omgang rullet ud på én af Ballerup Kommunes distriktsskoler. På kommunens øvrige skoler er man enten netop gået i gang med at gøre brug af BAL eller i opstartsfasen.

SAMarbejde mellem SPecial- og Almenområdet (**SAMSPAL**) er et udviklingsprojekt, hvor der samarbejdes tværprofessionelt om at udvikle læringsfællesskaber, som lykkes med at skabe trivsel, udvikling og deltagelsesmuligheder for alle børn. Projektet går ud på at øge inklusionen via et samarbejde mellem special- og almenområdet. Målet er, at lærere og pædagoger i almenskolen kan få rådgivning og sparring fra lærere og pædagoger i specialskoler og specialklasser til at etablere et inkluderende læringsmiljø – og støtte til at håndtere specifikke problemer og udfordringer i forhold til elevers læring og trivsel i klasser med en bred elevsammensætning. Til projektet er knyttet otte indsatsvejledere, som alle er lærere og pædagoger fra Kasperskolen og Ordblindeinstituttet.

Ud over disse fælles kommunale tilbud viser interviewene med distriktsskolelederne, at der på den enkelte skole er udarbejdet en decentral tilbudsvifte, som beskriver de tilbud og indsatser, der kan indstilles til i forbindelse med anmodning om hjælp fra ressourcecentret.

Trin 1: Specialundervisning i almindelig klasse (ni timer pr. uge eller mere)

Det er først, når en elev er i særligt svære vanskeligheder, der kræver støtte i ni timer pr. uge eller mere, at der er tale om specialundervisning og mulighed for, at der kan ansøges om specialpædagogisk bistand og specialundervisning.

Mindst indgribende i den forbindelse er støttetimer i den almindelige undervisning i ni timer pr. uge eller mere. Her visiteres der til enten pædagog- eller lærerstøttetimer, som skal supplere den indsats, som allerede er igangsat på skolen.

Trin 2: Specialklasse

Som led i ændringen af skolestrukturen i Ballerup Kommune skete der en samling af tilbuddene på specialundervisningsområdet. For specialklassernes vedkommende betød ændringen en samling af klasserne på to distriktsskoler (Baltorpskolen og Hedegårdsskolen). Specialklasserne ændrede i den forbindelse navn til gruppeordninger.

Baltorpskolen har to specialtilbud: 1) en gruppeordning for elever med generelle indlæringsvanskeligheder og 2) et tilbud til elever med henholdsvis hørevanskeligheder og sproglige vanskeligheder. På Hedegårdsskolen findes der to gruppeordninger for elever med henholdsvis ADHD og kontaktforstyrrelser inden for det autistiske spektrum. Hedegårdsskolen har desuden en række modtageklasser.

Trin 3: Specialskole

Der ligger to specialskoler i Ballerup Kommune: Kasperskolen og Ordblindeinstituttet.

Kasperskolen er et helhedstilbud for elever med gennemgribende udviklingsforstyrrelser og socio-emotionelle vanskeligheder. Ordblindeinstituttet er en skole for normalt begavede børn, hvor den primære udfordring er ordblindhed.

Sammenlignet med gruppeordningerne er der et vist sammenfald i målgrupper, om end specialskoleelever i Ballerup Kommune typisk er længere fra den almindelige undervisning end elever i gruppeordningerne og har mere komplekse problemstillinger.

Vurdering af faglig ramme i Ballerup Kommune

Vurdering af den faglige strategi

Med en central finansieringsmodel er det vigtigt med en tydelig faglig strategi på specialundervisningsområdet, som både er fagligt velfunderet og understøtter god ressourceudnyttelse og er forankret på alle kommunens skoler. Strategien skal være styrende for skoleledernes praksis, og der skal følges op på, om strategiens principper og målsætninger efterleves (Nørgaard et al., 2018).

På baggrund af interviewene ser det ud til, at Ballerup Kommunes børne- og ungestrategi står centralt i distriktsskoleledernes styringspraksis, og at BAL, efterhånden som modellen bliver rullet ud på alle kommunens skoler, vil være med til at give et fælles afsæt og en tydelig retning for inklusionsarbejdet i kommunen. Det fremgår desuden af interviewene, at der løbende bliver fulgt op på implementeringen af børne- og ungestrategien i de årlige kvalitetsrapporter. Dog giver interviewpersonerne udtryk for, at strategien ikke er fuldt ud rodfæstet blandt lærere og pædagoger på distriktsskolerne. En interviewperson understreger dog, at implementeringen af strategien har været i gang i relativt kort tid, og at det er forventeligt, at en sådan proces tager tid, da man skal ændre personalets "livssyn". Konkret nævner interviewpersonen, at der arbejdes aktivt på at styrke personalets inklusionskompetencer bl.a. ved kurser i BAL. VIVE vurderer, at det er centralt, at Ballerup Kommune fortsætter arbejdet med at klæde personalet på til inklusionsopgaven, og at der afsættes de fornødne ressourcer til opgaven.

Vurdering af fælles børnesyn

I Ballerup Kommune tages der udgangspunkt i et fælles systemisk og anerkendende børnesyn, der handler om at se sammenhænge mellem de forskellige dele i barnet og den unges liv. Det fremgår af såvel børne- og ungestrategien som af interviewene med forvaltningen og distriktsskolelederne. Det fælles børnesyn er med til at sikre fælles retning og fælles forståelse på tværs af organisationen i arbejdet med at skabe deltagelsesmuligheder i fællesskaber for alle børn og unge.

Mange af de interviewede påpeger dog samtidig, at strategien og det fælles børnesyn ikke er slået fuldt ud igennem i kommunen. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at der i nogle dele af organisationen fortsat er et fokus på det enkelte individ samt individets problemer og problemskabende adfærd frem for fællesskabet og helheden.

På den baggrund vurderer VIVE, at der i Ballerup Kommune fortsat er behov for at sætte fokus på fællesskab og inklusion som de bærende elementer i arbejdet med kommunens børn og unge og udviklingen af inkluderende fællesskaber. Det gælder både ledere og medarbejdere og såvel forvaltning som den enkelte skole og institution.

Vurdering af PPRs rolle og opgaver

Det fremgår af VIVEs analyse af specialundervisningsområdet, at kommunerne med fordel kan udvikle PPRs konsultative opgavevaretagelse. Det skyldes, at prioriteringen af de konsultative opgaver vil understøtte en faglig strategi om udvikling af inkluderende læringsfællesskaber og mindst indgribende indsats (Nørgaard et al., 2018).

Som nævnt tidligere i karakteristikken af visitationsprocessen i Ballerup Kommune (afsnit 4.3.2), fremgår det af interviewene med forvaltningen og distriktsskolelederne, at PPR inddrages relativt sent i processen omkring arbejdet med elever med specialpædagogiske behov. Derudover har PPR, særligt tidligere haft fokus på individet frem for at udvikle inkluderende læringsmiljøer, men er nu i gang med en udviklingsproces, hvor fokus ændres fra et individperspektiv til et fællesskabsperspektiv.

Ballerup Kommune kan – ifølge VIVE – fortsat overveje, hvorvidt PPRs rolle og opgaver er understøttende for den faglige strategi på området om etablering af inkluderende fællesskaber og forebyggelse af behovet for segregeret specialundervisning.

Vurdering af udviklingen af fælleskommunale tilbud til elever i almindelige klasser

Som i mange andre kommuner omfatter de fælleskommunale tilbud i Ballerup Kommune i overvejende grad segregerede tilbud og i mindre grad støtte- og specialundervisningstilbud til elever i almindelige klasser.

I Ballerup Kommune har man dog, især med SAMSPAL men også med andre forsøgsordninger, etableret en række centrale initiativer med henblik på at understøtte skolernes inklusionsindsats og styrke samarbejdet mellem almen- og specialundervisningsområdet. Ud fra interviewene med forvaltningen og distriktsskolelederne er der generelt meget positive erfaringer at spore med disse centralt initierede tiltag. Samtidig påpeges det af distriktsskolelederne, at behovet for forløb i regi af SAMSPAL langt overstiger udbuddet, og at der er en vis rigiditet og mangel på rettidighed i SAMSPAL. Det er derfor VIVEs vurdering, at kommunen kan overveje at øge skolernes muligheder for at få stillet den viden og de praksiserfaringer, som personalet på kommunens specialskoler har, til rådighed i arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer og forebygge behovet for specialundervisning. Dog påpeger en interviewperson, at sådanne tiltag vil være forbundet med udgifter.

Overblik over den decentrale tilbudsvifte på skolerne

VIVEs analyse af specialundervisningsområdet viser, at det er hensigtsmæssigt for kommunerne at have et overblik over, hvilke indsatser der anvendes decentralt på skolerne, og en gennemsigtighed i forhold til disse indsatsers omfang, indhold, kvalitet og pris. Dette vil medvirke til, at forvaltningen systematisk kan samle op på, hvilke tilbud der fungerer godt for hvilke målgrupper, og at denne viden kan anvendes på tværs af kommunen i vurderingen af, hvordan ressourcerne anvendes bedst muligt (Nørgaard et al., 2018).

Interviewene med forvaltningen og distriktsskolelederne viser, at man i Ballerup Kommune ikke har dette overblik. Kommunen kan derfor overveje at tilvejebringe dette overblik – eventuelt i regi af samarbejdet mellem de pædagogiske ledere for skolernes resourcecentre. Desuden kan kommunen med fordel prioritere, fx ud fra en væsentlighedsbetragtning, hvilke konkrete tiltag og tilbud der skal indgå i det samlede overblik, således at der ikke implementeres unødige og omkostningstunge proces- og dokumentationskrav. Man skal dog være opmærksom på, at det er skolelederen på den enkelte skole, som har ansvaret for den støtte, der gives inden for skolens rammer (jf. "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" (Retsinformation,

2018b)). Forvaltningen har derfor juridisk set ikke ret til at blande sig i indsatser, der anvendes decentralt.

4.4 Overvejelser ved indretningen af en henholdsvis central og decentral finansieringsmodel

I dette afsnit beskrives elementerne i henholdsvis en central og en decentral finansieringsmodel på specialundervisningsområdet. Formålet med afsnittet er at tydeliggøre, hvilke overvejelser man kan gøre sig i valget mellem de to modeller, samt hvilke incitamentsmæssige og faglige konsekvenser der kan være forbundet med valget af finansieringsmodel.

Nedenstående beskrivelse af elementerne i en central og decentral finansieringsmodel bygger på VIVEs analyse af økonomistyringen af specialundervisningen på folkeskoleområdet (Nørgaard et al., 2018) samt en tidligere analyse af en kommunens decentrale finansieringsmodel (Petersen et al., 2017).

Når der i det følgende tales om specialundervisning, henvises der alene til specialundervisning i trin 1 til 3 i Figur 4.2. Det vil sige segregeret specialundervisning (specialundervisning i specialklasser og på specialskoler, samt specialundervisning i almindelig klasse i ni timer eller mere).

4.4.1 Central finansieret model

Med en central finansieringsmodel, som i Ballerup Kommune, skal de almindelige skoler ikke finansiere en del af udgiften, når de henviser en elev til specialundervisning. I stedet finansieres specialundervisningen af en central pulje.

Fordele og ulemper ved en central finansieringsmodel

Der er fordele og ulemper ved en central finansieringsmodel. I VIVEs analyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet anføres det, at en væsentlig fordel ved en central finansieringsmodel er, at den enkelte skoles økonomiske situation ikke risikerer at påvirke, om skolen indstiller en elev til specialundervisning. Det skyldes, at den enkelte skole i en central finansieringsmodel hverken helt eller delvist skal (med-)finansiere et specialundervisningstilbud, når en elev henvises. Skolelederen kan således indstille til, at en elev visiteres til specialundervisning, uden at det får økonomisk betydning for den pågældende skole.

Samtidig peger VIVE dog på, at en central finansieringsmodel ikke indeholder et økonomisk incitament for den enkelte skole til at arbejde med et inkluderende læringsmiljø, hvor elever med behov for støtte fastholdes i den almindelige undervisning. Det kan få den konsekvens, at skolen ikke inkluderer en elev, selvom det fagligt vil være den bedste løsning for eleven og den økonomisk bedste løsning for kommunens skoleområde samlet set. Det skyldes, at den enkelte skole skal bruge ressourcer på at inkludere eleven, hvorimod skolen ikke skal bruge ressourcer, hvis eleven henvises til specialundervisning. Den centrale finansieringsmodel kan således indeholde et økonomisk incitament til at indstille til specialundervisning.

Økonomistyringsprincipper ved valg af central finansieringsmodel

Som omtalt indeholder den centrale finansieringsmodel ikke et *økonomisk* incitament for den enkelte skoleleder til at arbejde med et inkluderende læringsmiljø. Det lægger – alt andet lige – et pres på den centrale budgetramme til specialundervisning. Dermed kan det blive nødvendigt at udøve håndfast rammestyring. Det betyder bl.a., at der ikke bør gives kassefinansierede tillægsbevillinger til

området i løbet af budgetåret. Det er afgørende, at denne praksis er kendt i hele organisationen, såfremt budgettet skal overholdes.

Det kan endvidere være relevant for kommunen at vedtage et økonomistyringsprincip for, hvordan eventuelle merforbrug til specialundervisning skal finansieres. Eksempelvis et princip, hvor eventuelle merforbrug til den samlede specialundervisning skal finansieres af de enkelte skoler, fx ved reduktion af skolernes budget til inklusion.

Endelig kan det være relevant, at kommunerne overvejer, hvordan den centrale budgetramme til specialundervisning eventuelt skal reguleres mellem budgetår. I den forbindelse er det VIVEs vurdering, at budgetrammen i udgangspunktet ikke bør reguleres i forhold til det faktiske antal visiterede elever til specialundervisning. Det vurderes vanskeligt at styre området, såfremt man både har en central finansieringsmodel, som kan indeholde et økonomisk incitament for den enkelte skoleleder til at segregere eleverne, samtidig med at man kan få den centrale budgetramme udvidet, hvis der segregeres flere elever.

Procedurer og principper vedrørende indstilling og visitation ved valg af central finansieringsmodel

Da den centrale finansieringsmodel som udgangspunkt giver de enkelte skoleledere en udbredt indstillingskompetence, men ikke noget finansieringsansvar, er det vigtigt, at modellen understøtter en stærk faglig ramme, som både er fagligt velfunderet og understøtter god ressourceudnyttelse. Den faglige ramme bliver dermed styrende for skoleledernes praksis omkring inklusion og indstilling til specialundervisning.

I forlængelse heraf vurderes det også relevant, at kommunen overvejer, hvordan procedurerne og principperne for arbejdet med at inkludere eleverne på den enkelte skole skal tilrettelægges. Kommunen kan med fordel overveje, om skolelederne skal have pligt til vejledning og rådgivning om den enkelte elev. Såfremt der skal være sammenhæng mellem finansieringsansvaret og ansvaret for, hvem der reelt visiterer til konkrete specialundervisningstilbud, er det nødvendigt, at forvaltningen har en vis indflydelse på, hvordan det inkluderende arbejde tilrettelægges på den enkelte skole. Kommunens faglige strategi bør således være afspejlet i visitationen, både i processen, der leder op til, og i visitationsudvalgets arbejdsgrundlag og sammensætning.

4.4.2 Decentral finansieret model

Med en decentral finansieringsmodel finansierer almenskolerne (hele eller dele af) specialundervisningen.

Fordele og ulemper ved decentral finansieringsmodel

I henhold til VIVEs analyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet er der ligeledes fordele og ulemper ved en decentral finansieringsmodel. En af fordelene er, at den understøtter sammenhæng mellem skolelederens finansieringsansvar og skolelederens lovbundne indstillingskompetence. Det er ifølge lovgivningen skolelederne, som har ansvaret for at vurdere, om elevens behov kan imødekommes inden for rammerne af den almindelige undervisning. Endvidere er det skolelederen, som indstiller til kommunalbestyrelsen (fx et kommunalt visitationsudvalg), at en elev henvises til en anden skole end distriktsskolen, såfremt skolelederen vurderer, at egen skole ikke råder over et relevant undervisningstilbud.

En anden fordel ved en decentral finansieringsmodel er, ifølge VIVE, at den giver skolerne et økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Det skyldes, at såfremt skolerne kan inkludere en elev med behov for støtte i den almindelige undervisning frem for at henvise eleven

til et segregeret tilbud, skal skolen ikke betale en segregeringstakst. Skolen kan derimod beholde midlerne på egen skole. En decentral finansieringsmodel kan således medvirke til, at skolerne både ud fra pædagogiske og omkostningsmæssige overvejelser arbejder med at udvikle et inkluderende læringsmiljø. Der vil således være en sammenhæng mellem succesfuld implementering af et inkluderende læringsmiljø og skolens samlede økonomi.

Omvendt er det en ulempe, at den decentrale finansieringsmodel, pga. tilfældige udsving i elevgrundlaget, kan give en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole. Det kan få den konsekvens, at en skole af økonomiske årsager ikke indstiller en elev med behov for støtte til specialundervisning, og altså inkluderer en elev, hvor der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning.

Afgrænsning af skolernes betalingsforpligtelser

Det er en grundlæggende præmis for brugen af en decentral finansieringsmodel, at der er overensstemmelse mellem det elevgrundlag, som budgettet fordeles på baggrund af, og det elevgrundlag, som skolerne har betalingsforpligtelser for. Skolerne skal dermed tildeles midler ud fra det samme princip, som gælder for deres betalingsforpligtelse. Er dette ikke tilfældet, vil der ikke være sammenhæng mellem modellens principper.

Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtelse kan enten tage udgangspunkt i den skole, som eleverne er indskrevet på, eller i elevernes bosætningsdistrikt. Hvis betalingsforpligtelsen tager udgangspunkt i den skole, som eleverne er indskrevet på, vil skolen skulle betale for alle elever indskrevet på skolen, som henvises til segregeret specialundervisning, uanset om disse elever er bosat i et andet skoledistrikt eller ej. Hvis betalingsforpligtelsen derimod tager udgangspunkt i elevernes bosætning, har skolen som udgangspunkt betalingsforpligtelse for alle elever bosat i skoledistriktet, som henvises til segregeret specialundervisning, uanset om eleverne er (eller har været) indskrevet på skolen eller ej.

Fordelen ved at afgrænse betalingsforpligtelsen ud fra den skole, som eleverne er indskrevet på, er, at dette umiddelbart forekommer mest intuitivt logisk for de decentrale aktører (skoleledere og pædagogisk personale). Det skyldes, at afgrænsningen svarer til det, der kan opfattes som "skolens elever". Udfordringen ved denne afgrænsning er dog, at det ikke er muligt at placere betalingsforpligtelsen for de elever, som ikke er indskrevet på en af kommunens skoler (eksempelvis elever på privatskoler og børn, som henvises til specialundervisning direkte fra børnehaven).

Fordelene ved afgrænsning af betalingsforpligtelsen ud fra bosætningen er, at modellen omfatter alle børn bosiddende i kommunen, uanset om de er indskrevet på kommunale, private eller andre kommuners skoler. Omvendt kan det være en ulempe, at skolerne kan opleve at skulle betale for elever, som aldrig har gået på skolen, og hvor de dermed ikke har haft mulighed for at vurdere, om de kan inkluderes på skolen. Derudover giver afgrænsningen af betalingsforpligtelsen ud fra bosætningen kommunikationsmæssige udfordringer med at forklare de decentrale aktører logikken i modellens udformning.

Det er VIVEs vurdering, at kommuner generelt bør anvende bosætning som princip for både tildeling og afgrænsning af betalingsforpligtelsen, idet der vurderes at være flere fordele end ulemper ved at anvende bosætningsgrundlaget frem for indskrivningsgrundlaget.

Fordeling af decentrale budgetmidler

Grundprincippet i en decentral finansieringsmodel på specialundervisningsområdet er, at hele eller dele af budgettet til finansiering af udgifterne til de elever, der henvises til specialundervisning, er lagt ud til skolerne og indgår som en del af skoleledernes budgetansvar.

Grundlæggende kan en kommune vælge mellem to tilgange for fordeling af midlerne mellem kommunens skoler. Kommunen kan vælge at fordele midlerne "fladt" mellem skolerne efter skolernes elevtal (dvs. at skolerne modtager det samme beløb pr. elev til specialundervisningsopgaven). Kommunerne kan også vælge at differentiere midlerne mellem skolerne ud fra en vurdering af de behovsmæssige forskelle, således at skolerne modtager forskellige beløb pr. elev til opgaven. Differentieret fordeling af midlerne mellem skolerne vil typisk ske på baggrund af socioøkonomiske forhold hos eleverne.

Det er VIVEs vurdering, at der bør indgå objektive socioøkonomiske hensyn i den ressourcefordelingsmodel, der anvendes til fordeling af specialundervisningsmidler mellem skolerne. Det skyldes, at det er velbelyst, at en række socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede forhold statistisk hænger sammen med elevernes sandsynlighed for at blive henvist til segregeret specialundervisning (bl.a. Bækgaard og Jacobsen, 2011; Bæk og Petersen, 2016). Vi finder da også i afsnit 3.5, at der er væsentlige forskelle i specialundervisningsbehovet blandt Ballerup Kommunes distriktsskoler, når vi tager højde for elevgrundlagets socioøkonomiske baggrund mv. Afsnit 3.5 beskriver ligeledes en model til fordeling af midlerne til segregeret specialundervisning (herunder specialundervisning i almindelig klasse (over ni timer pr. uge).

Skolernes visitationskompetencer og takster for brug af specialundervisningstilbud

Størrelsen på den takst, som skolerne betaler for at henvise en elev til specialundervisning (eksklusionstaksten), må formodes at have betydning for, hvor stærkt et økonomisk incitament skolerne har til at inkludere eleverne. Taksten kan fastsættes som en større eller mindre andel af de faktiske omkostninger forbundet med en plads i et specialundervisningstilbud. Derudover kan kommunen vælge enten at benytte enhedstakst eller differentierede takster.

I beslutningen om, hvorvidt der skal anvendes enhedstakst eller differentierede takster, er det relevant at tage stilling til, i hvilket omfang de enkelte skoleledere skal medvirke i visiteringen af konkrete elever til specialundervisningstilbud. Såfremt kommunen ønsker, at de enkelte skoleledere skal være med til at visitere de enkelte elever til konkrete tilbud, vil det være hensigtsmæssigt at overveje differentierede takster, således at der ikke indarbejdes et u hensigtsmæssigt incitament til pr. automatik at vælge de dyreste tilbud. Såfremt kommunen ønsker, at den enkelte skoleleder alene skal indstille til specialundervisning, men ikke visitere til konkret specialundervisningstilbud, vil det være hensigtsmæssigt at overveje en enhedstakst. Skolelederen vil i dette tilfælde ikke have indflydelse på, hvilket specialundervisningstilbud der visiteres til, herunder heller ikke, om der visiteres til et billigere eller dyrere tilbud, og derfor bør skolelederen også betale den samme takst, uanset hvad der konkret visiteres til af tilbud. En enhedstakst vil i dette tilfælde sikre en sammenhæng mellem skolelederens indstillingskompetence og finansieringsansvar.

I forhold til niveauet af segregeringstaksten bør der, ifølge VIVEs analyse af området, være sammenhæng mellem segregeringstakstens niveau og den andel af specialundervisningsressourcerne, der er decentraliseret til de almindelige skoler. Niveauet for segregeringstaksten bør ideelt set give skolelederne et betydeligt incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer, samtidig med at takstens størrelse ikke bør give en unødigt risiko for, at der inkluderes elever, som der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning. Det vil afhænge af den lokale kontekst, hvilket niveau segregeringstaksten bør fastlægges på.

Øvrige opmærksomhedspunkter ved valg af decentral finansieringsmodel

Kommuner, der anvender en decentral finansieringsmodel, bør tage stilling til, hvilke specialundervisningstilbud der skal omfattes af modellen. Som udgangspunkt er det VIVEs vurdering, at alle specialundervisningstilbud skal omfattes af modellen. Er der specialundervisningstilbud, som holdes

uden for modellen, indebærer det, at skolelederne ikke skal betale en takst, hvis en elev visiteres til det pågældende tilbud. Det kan give skolelederne et incitament til at arbejde for at få elever visiteret til de tilbud, som ikke er omfattet af modellen, selvom elevens behov for støtte kunne imødekommes i et andet specialundervisningstilbud.

Endelig viser VIVEs analyse af økonomistyringen på specialundervisningsområdet, at det kan være relevant at supplere den decentrale finansieringsmodel med øvrige principper, som kan imødegå eventuelle ulemper ved modellen (Nørgaard et al., 2018). Dette afhænger i sidste ende af den lokale kontekst og indholdet af styringsmodellen i øvrigt. Har en kommune eksempelvis en skolestruktur med både relativt små og store skoler, vil det være relevant at overveje, om der skal indarbejdes supplerende mekanismer i modellen, som kan imødegå den økonomiske usikkerhed for de små skoler.

4.4.3 Opsamling

I analysen af økonomistyringen på specialundervisningsområdet (Nørgaard et al., 2018) er det VIVEs samlede vurdering, at kommunen med fordel kan have en decentral finansieringsmodel. En decentral finansieringsmodel er alt andet lige den model, som bedst understøtter inklusionsindsatsen og dannelsen af inkluderende læringsmiljøer på folkeskoleområdet. Kommunen skal imidlertid være meget opmærksom på, hvordan den sammensætter indholdet af en decentral finansieringsmodel, således at det bedst muligt forhindres, at skolerne af økonomiske årsager undlader at indstille en elev med behov for specialundervisning.

Videre er det VIVEs vurdering, at der ikke kan peges på én decentral finansieringsmodel, som det er hensigtsmæssigt at anvende i alle kommuner. Den decentrale finansieringsmodel skal tilpasses den lokale kontekst. Dog peger VIVE på elementer, som med fordel kan anvendes i alle kommuner, herunder at alle specialundervisningstilbud i udgangspunktet er omfattet af modellen, og at der indgår socioøkonomiske hensyn i ressourcefordelingen mellem skolerne.

Afslutningsvis kan der bemærkes, at andre, tidligere gennemførte analyser af økonomistyringen på specialundervisningsområdet, peger på, at en decentral finansieringsmodel understøtter inklusion og inkluderende læringsmiljøer på folkeskoleområdet (Bækgaard og Jacobsen, 2011), og at økonomiske incitamenter til inklusion har været særdeles effektive til at fremme stigningen i inklusionsprocenten på skolerne og i kommunerne (Baviskar et al., 2015). Omvendt er det også vigtigt at være opmærksom på, at det generelt er underbelyst, hvordan den økonomistyringsmæssige indretning af specialundervisningsområdet i kommunerne påvirker skolernes faglighed på specialundervisningsområdet (herunder inklusionen i almenmiljøet og indsatsen i specialundervisningstilbuddene), samt økonomistyring.

4.5 Fordele og ulemper ved implementering af en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune

I dette afsnit stiller vi skarpt på de konsekvenser en decentral finansieringsmodel potentielt kan have, hvis den implementeres i Ballerup Kommune. Det vil vi gøre ved at sammenholde de centrale overvejelser vedrørende en decentral finansieringsmodel i afsnit 4.4.2, med karakteristikken af Ballerup Kommunes nuværende økonomistyring i afsnit 4.3. Dette afsnittet beskriver, hvordan den decentrale finansieringsmodel påvirker:

- Incitamentsstrukturer for arbejdet med inklusion i Ballerup Kommunes folkeskoler
- Sammenhængen mellem skolernes indstillingskompetencer og betalingsforpligtelser

- Skolernes økonomi.

Incitamentsstrukturer i en decentral finansieringsmodel

Skoleledernes incitament for inklusion vil stige

En central vurdering i karakteristikken af den økonomiske styringsmodel i Ballerup Kommune (afsnit 4.3.1) er, at den nuværende centrale finansieringsmodel ikke giver økonomiske incitament for at arbejde med inklusion. Ved at implementere en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune opnås der teoretisk set et større økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Det skyldes, at skolerne kan beholde flere midler (jf. afsnit 4.4.2), såfremt de kan inkludere elever med behov for støtte i den almindelige undervisning, frem for at henvise eleverne til et segregeret tilbud. Den decentral finansieringsmodel, vil dermed – alt andet lige – medvirke til at understøtte Ballerup Kommunes ønske om en høj grad af inklusion i almen miljøet.

Det fremgår af afsnit 4.3.1, at distriktsskolelederne oplever en særlig problematik vedrørende elever, som har behov for specialundervisning i almindelige klasser (ni timer eller mere). Ifølge skolelederne skyldes det bl.a., at skolernes midler bliver bundet op på CPR-numre, hvilket vanskeliggør arbejdet med udvikling af inkluderende læringsmiljøer. En decentral finansieringsmodel kan, efter VIVEs vurdering, til dels imødekomme dette problem, da skolerne via de decentrale midler i udgangspunktet får et økonomisk råderum, som muliggør etableringen af mere fleksible, længerevarende og resourcekrævende indsatser rundt om eleverne.

Større risiko for, at skolerne holder på elever med et specialundervisningsbehov

En risiko ved den decentral finansieringsmodel er omvendt, at skolerne kan foranlediges til at holde på elever, som reelt vil have gavn af et mere omfattende segregeret specialundervisningstilbud. Grunden til dette er, at skolerne herved kan beholde penge, som ellers skulle være anvendt på et specialundervisningstilbud. En interviewperson nævner således, at skoler potentielt kan føle sig nødsaget til at holde på elever med behov for støtte, da visiteringer til specialtilbud kan belaste økonomi på normalområdet i et omfang, som påvirker kvaliteten af undervisningen til elever i almindelige klasser. Denne problematik eksisterer ikke i Ballerup Kommunes nuværende finansieringsmodel, hvor specialtilbud finansieres centralt. Problemet kan delvist imødekommes ved, at segregeringstaksten fastsættes på et niveau, der giver skolelederne incitament til at arbejde med inklusion, men samtidig afholder dem fra at inkludere elever, hvor der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere dem i den almindelige undervisning.

Sammenhængen mellem skolernes visitationskompetencer og betalingsforpligtelser

Større sammenhæng mellem skoleledelsens indstillingskompetencer og betalingsforpligtelser

Det fremgår af 4.3.2, at ledelsen på Ballerup Kommunes distriktsskoler har relativt stor indflydelse på visitationsprocessen for kommunens specialundervisningstilbud på trin 1 til 3, idet skoleledelsen har indstillingskompetencen. Derimod tager skoleledelsen ikke del i betalingsforpligtelserne til disse tilbud. Der er dermed kun begrænset sammenhæng mellem skoleledelsens betalingsforpligtelser og visitationskompetencer. Dette kan være problematisk, da skoleledelsen dermed ikke har økonomiske incitament til at begrænse tilgangen til specialundervisningstilbuddene.

Ved at indføre en decentral finansieringsmodel i Ballerup Kommune kan der skabes en større sammenhæng mellem skoleledelsens indflydelse på visitationen og deres betalingsforpligtelser. Det er dog væsentlig at sikre, at der er overensstemmelse mellem det elevgrundlag, som den enkelte skole har visitationskompetencer for, og det elevgrundlag, som den enkelte skole har betalingsforpligtelse for. Er der ikke det, kan Ballerup Kommune komme i en situation, hvor en skole kan henvise en elev

til specialundervisning, som skolen reelt ikke skal betale for, hvormed de økonomiske incitamentsstrukturer sættes ud af kraft.

Enhedstakster sikrer bedst sammenhæng mellem indstillingskompetencer og betalingsforpligtelser

Ballerup Kommune har pt. valgt, at distriktsskolelederne alene har kompetencer til at indstille en elev til specialundervisning, mens selve visitationen til et konkret tilbud foretages af visitationsudvalget. Ønsker Ballerup Kommune at bibeholde denne ansvarsfordeling, vil det være mest hensigtsmæssigt, at kommunen anvender enhedstakster (dvs. at skoleledelsen skal betale den samme takst, uanset hvilket tilbud en elev tilbydes), frem for en model, hvor skolerne skal betale den fulde pris for specialundervisningstilbuddet. Det skyldes, at skoleledelsen ikke har nogen indflydelse på, hvilket specialundervisningstilbud der visiteres til. Dermed vil enhedstaksten sikre den bedste overensstemmelse mellem skoleledelsens betalingsforpligtelser og indflydelse på visitationsprocessen.

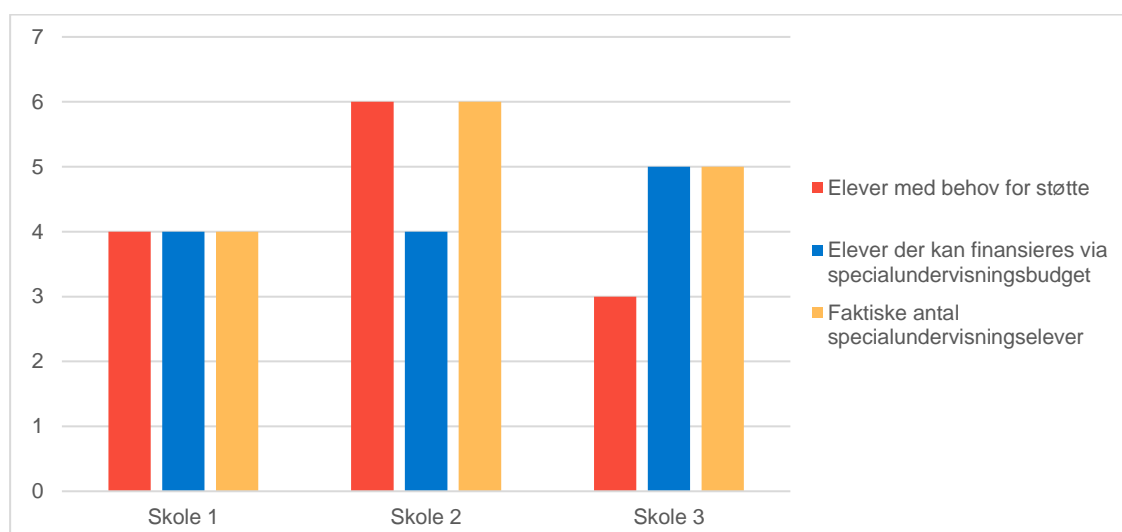
Enhedstakster vil desuden sikre, at skolerne som udgangspunkt ikke vælger det billigste tilbud. Dette nævnes, under interviewet med skolelederne, som en problematik i forbindelse med den finansieringsmodel, som var gældende før skoleåret 2015/16 i Ballerup Kommune. Den daværende model kunne karakteriseres som en delvist decentral finansieringsmodel, hvor nogle specialundervisningstilbud blev finansieret centralt, mens andre blev finansieret af skolerne. En skoleleder nævner, at der dengang foregik en skævvridning, fordi det ofte var de tilbud med færrest omkostninger, der blev søgt.

Økonomiske konsekvenser af en decentral finansieringsmodel

Vigtigt, at budgettildelingsmodellen afspejler elevernes specialundervisningsbehov

Vælger Ballerup Kommune at implementere en decentral finansieringsmodel, er det vigtigt, at hver skoles budgetandel af specialundervisningsmidlerne afspejler det forventede specialundervisningsbehov blandt eleverne på hver skole. Gør den ikke det, kan man i værste fald forestille sig en situation, hvor den decentrale finansieringsmodel vil virke udgiftsdrivende. Problematikken er illustreret med et eksempel i Figur 4.4 nedenfor.

Figur 4.4 Eksempel på decentral finansieringsmodel med manglende overensstemmelse mellem elevgrundlagets specialundervisningsbehov og skolernes specialundervisningsbudget (fiktiv opgørelse)



Figuren viser for tre skoler:

1. antallet af elever med behov for specialundervisning
2. antallet af elever, der kan finansieres via hver skoles budget til specialundervisning
3. det faktiske antal elever, som i sidste ende modtager specialundervisning.

Det fremgår af figuren, at der for Skole 1 er overensstemmelse mellem antallet af elever med behov for støtte, og antallet af elever, der rent faktisk kan finansieres via skolens budget til specialundervisning. På Skole 1 modtager alle elever med behov for specialundervisning derfor et specialundervisningstilbud. På Skole 2 er behovet for støtte større end budgettet, men skolen kan i sidste ende være nødsaget til at indstille alle elever med behov for støtte til et specialundervisningstilbud, da disse elever ikke kan håndteres i den almindelige undervisning. På Skole 3 er behovet lavere end budgettet, men skolen kan enten vælge at henvise et antal elever, som kan dækkes med budgetandelen til specialundervisning – og dermed henvise elever, der potentielt kan håndteres i forbindelse med inklusionsindsatsen – da skolen dermed vil stå tilbage med en mere ”homogen” elevgruppe. Alternativ kan Skole 3 anvende ’overskuddet’ fra de tildelte specialundervisningsmidler i normaldriften. Konsekvensen af ovenstående eksempel er, at skolerne samlet set anvender flere midler end forventet, som følge af en uhensigtsmæssig fordeling af specialundervisningsmidlerne.

En socioøkonomisk fordelingsmodel sikrer den bedste fordeling af specialundervisningsmidlerne

Det er VIVEs vurdering, at en socioøkonomisk fordelingsmodel sikrer den bedste fordeling af specialundervisningsmidlerne mellem folkeskolerne i en kommune. VIVE har i afsnit 3.5 foretaget en beregning, som viser, hvordan specialundervisningsmidlerne i Ballerup Kommune kan fordeles, så de i størst mulig omfang afspejler det forventede specialundervisningsbehov blandt de elever, som skolerne har betalingsforpligtelser for.

Tilfældige udsving i elevgrundlaget kan give en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole

Endelig nævnes det i afsnit 4.4.2, at den decentrale finansieringsmodel pga. tilfældige udsving i elevgrundlaget kan udgøre en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole. Denne problematik må formodes at være størst på mindre skoler, som grundet deres begrænsede elevgrundlag kan være særligt påvirkelige over for tilfældige udsving. I Ballerup Kommune varierer elevgrundlaget fra 571 elever i skoledistriktet med færrest elever til 1.508 elever i skoledistriktet med flest elever. På trods af at ingen af skoledistrikterne kan betegnes som decideret små, kan det konstateres, at der er væsentlig forskel på størrelsen af skoledistrikterne.

Overordnet set kan der sondres mellem fire forskellige måder at finansiere specialundervisningsområdet, som i forskelliggrad medvirker til usikkerhed i skolernes økonomi. Det drejer sig om den

1. decentrale finansieringsmodel, hvor skolerne *fuldt ud finansierer* specialundervisningstilbuddene
2. decentrale finansieringsmodel med refusion (eksempelvis en model med 50 % refusion, hvor udgifter op til et vist niveau (fx 300.000 kr. pr. elev) afholdes af skolerne. Udgifter over dette beløb deles ligeligt mellem skolen og en central pulje)
3. decentrale finansieringsmodel, hvor skolerne *delvist finansierer specialundervisningstilbuddene* (ofte via et takstbaseret system)
4. centrale finansieringsmodel.

Skolernes økonomiske usikkerhed er størst i finansieringsmodel nr. 1 og falder ned gennem model 2 og 3, indtil usikkerheden er stort set væk i finansieringsmodel nr. 4. De forskellige finansieringsmodeller indebærer altså forskellige grader af økonomisk usikkerhed for skolerne. Prisen for en lavere grad af usikkerhed er dog, at sammenhængen mellem skolernes budgetansvar og indstillingskompetencer bliver mindre tydelig.

5 Litteratur

- Ballerup Kommune (2012): *Skole med vilje. En højtpræsterende og skabende skole.*
- Ballerup Kommune (2014): *Forslag til ny skolestruktur Ballerup Kommune.*
- Ballerup Kommune (2015a): *Ny økonomimodel på specialundervisningsområdet (BSU 7.4.15)*
- Ballerup Kommune (2015b): *Punkt 12 Høring af ny økonomimodel på specialundervisningsområdet (Kommunalbestyrelsen 22/06/2015 18.00)*
- Ballerup Kommune (2016a): *Notat om den økonomiske udfordring i 2016 for den specialiserede undervisning samt udviklingen i antallet af elever.* Ballerup kommune: Center for Skoler, Institutioner og Kultur.
- Ballerup Kommune (2016b): *Notat om visitationspraksis i Ballerup Kommune for den specialiserede undervisning.* Ballerup kommune: Center for Skoler, Institutioner og Kultur.
- Ballerup Kommune (2017a): *UDKAST- Kommissorium for udarbejdelse af justeret ressourcestyrimodel på det specialiserede undervisningsområde.* Ballerup kommune: Center for Skoler, Institutioner og Kultur
- Ballerup Kommune (2017b): *Fællesskab for alle - Alle i fællesskab.*
- Baviskar, S.; C. B. Dyssegaard, N. Egelund & C. de Montgomery (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.* København: SFI & AU. Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.
- Bæk, T. A. & J. S. Petersen (2016): *Specialundervisningsbehov i Favrskov Kommunes skoledistrikter. Demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede faktorer.* København: KORA.
- Bækgaard, M. & S. T. Jakobsen (2011): *Ekskluderende specialundervisning. Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne?* Aarhus: KREVI.
- Nørgaard, E.; M. S. Kollin & B. Panduro (2018): *Specialundervisning på folkeskoleområdet - Inspiration til den økonomiske styring.* København: VIVE.
- Petersen, J. S.; A. L. T. Jordan, J. Wittrup & P. Holdt-Olesen (2015): *Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på specialundervisningsområdet.* København: KORA.
- Petersen, J. S.; T. A. Bæk & S. T. Jakobsen (2017): *Den økonomiske styring af specialundervisningsområdet i Randers Kommune. En gennemgang af udvikling og styringspraksis.* København: KORA.
- Retsinformation (2018a): *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen* (jf. lovbekendtgørelse nr. 989 af 23. august 2017, med de ændringer, der følger af § 1 i lov nr. 1445 af 12. december 2017.). Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=192527> . Set d. 23. 4. 2018.
- Retsinformation (2018b): *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand* (I medfør af § 3, stk. 3, § 19 i, stk. 1, § 21, stk. 5, § 30 a og § 51 b, stk. 3, i lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr.693 af 20. juni 2014). Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=163941>. Set d. 23. 4. 2018.
- Undervisningsministeriet (2018): *Regler for specialundervisning.* Tilgængelig på: <https://uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/specialundervisning/regler-for-specialundervisning> (Sidst opdateret 16. 4. 2018). Set d. 23. 4. 2018.
- Bjørnholt, Bente & Lemvigh, Kasper (2018): *Evaluering af ny skolestruktur i Ballerup Kommune.* København: VIVE. Under udgivelse.

Bilag 1 Oversigt over signifikante variable og retning i den statistiske model

I Bilagstabel 1.1 vises en oversigt over de uafhængige variable, der indgår i den statistiske model. Af tabellen fremgår det, hvilke variable der har en statistisk signifikant betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, og om variablene påvirker sandsynligheden i opadgående eller nedadgående retning. Derudover angiver kolonne fem i tabellen (Betydning), hvor meget hver variabel bidrager til beregningen af det forventede specialundervisningsbehov på landsplan (målt i procent af den statistiske models samlede forklaringskraft).

Bilagstabel 1.1 Oversigt over variable i den statistiske model på området for specialundervisning. Fortegn, signifikansniveau og betydning

Gruppe	Variabel	Fortegn	Signifikansniveau	Betydning ¹
Eleven	Elevens køn (pige)	-	***	21,3 %
	Elevens alder	+	***	13,0 %
	Eleven er adopteret	+	***	0,3 %
	Eleven havde lav fødselsvægt (<2.500 g)	+	***	1,7 %
	Elevens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge	+	***	3,1 %
	Eleven har haft kontakt med en speciallæge	+	***	0,5 %
	Elevens gennemsnitlige antal indlæggelser	+	***	2,2 %
	Elevens alder ved skolestart (ref. Kategori = "mellem 5,5 og 6,5 år")			7,6 % ²
	Mindre end 5,5 år	+	***	1,0 %
	Mellem 6,5 og 7 år	+	***	2,4 %
	Mere end 7 år	+	***	4,2 %
	Elevens familie	Hjemmeboende børn i elevens familie (ref. kategori = "To hjemmeboende børn i elevens familie")		
Ingen hjemmeboende børn i elevens familie		+	***	2,6 %
Et hjemmeboende barn i elevens familie		+	***	1,6 %
Tre hjemmeboende børn i elevens familie		-	*	0,3 %
Fire hjemmeboende børn i elevens familie				0,0 %
Fem eller flere hjemmeboende børn i barnets familie		-	***	0,1 %
Elevens forældre er samboende		-	***	3,1 %
Mindst én af forældrene er døde				0,1 %
Moderen er ukendt		-	***	0,4 %
Faderen er ukendt	-	***	0,1 %	
Elevens forældre	Moderens alder ved elevens fødsel (ref. kategori = "25-34 år")			0,9 % ²
	20 år eller yngre	+	*	0,3 %
	21-24 år	+	**	0,5 %
	35-38 år	+	*	0,0 %
	39 år eller ældre	+	***	0,1 %
	Faderens alder ved elevens fødsel (ref. kategori = "27-36 år")			0,6 % ²
	22 år eller yngre			0,2 %
	23-26 år	+	*	0,3 %
	37-41 år			0,0 %
	42 år eller ældre	+	*	0,1 %
	Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau	-	***	4,6 %
	Faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau	-	***	4,3 %
Moderens beskæftigelsesstatus (ref. kategori = "Lønmodtager")			4,1 % ²	

Gruppe	Variabel	Fortegn	Signifikans-niveau	Betydning ¹
	Selvstændig	-	***	0,5 %
	Topleder			0,1 %
	Ledig	+	***	0,2 %
	Førtidspension	+	***	1,3 %
	Kontanthjælpsmodtager	+	***	1,9 %
	Øvrige			0,1 %
	Faderens beskæftigelsesstatus (ref. kategori = "Lønmodtager")			2,3 % ²
	Selvstændig	-	***	0,4 %
	Topleder	-	***	0,5 %
	Ledig	+	**	0,2 %
	Førtidspension	+	**	0,5 %
	Kontanthjælpsmodtager	+	*	0,6 %
	Øvrige	-	***	0,1 %
	Moderens alderskorrigerede jobprestige	-	***	4,7 %
	Faderens alderskorrigerede jobprestige	-	***	3,4 %
	Moderens alderskorrigerede indkomst (ref. kategori = "-10.000 til 10.000")			5,4 % ²
	Under -150.000			0,0 %
	-150.000 til -50.000	+	***	1,6 %
	-50.000 til -10.000	+	***	1,0 %
	10.000 til 50.000	-	**	0,4 %
	50.000 til 150.000	-	***	1,4 %
	150.000 til 250.000	-	**	0,8 %
	Mere end 250.000			0,3 %
	Faderens alderskorrigerede indkomst (ref. kategori = "-10.000 til 10.000")			5,0 % ²
	Under -150.000	+	**	0,6 %
	-150.000 til -50.000	+	***	1,8 %
	-50.000 til -10.000			0,1 %
	10.000 til 50.000			0,3 %
	50.000 til 150.000			0,7 %
	150.000 til 250.000	-	*	0,5 %
	Mere end 250.000	-	***	0,9 %
	Moderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge			0,8 %
	Faderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge			0,5 %
	Moderen har haft kontakt med en speciallæge	-	***	0,3 %
	Faderen har haft kontakt med en speciallæge	-	**	0,1 %
	Moderen har haft kontakt med en tandlæge	-	***	0,6 %
	Faderen har haft kontakt med en tandlæge	-	***	0,8 %
	Moderens gennemsnitlige antal indlæggelser	+	***	0,3 %
	Faderens gennemsnitlige antal indlæggelser	+	*	0,2 %
	Moderen har haft kontakt med psykiatrien	+	**	0,5 %
	Faderen har haft kontakt med psykiatrien	+	***	0,4 %
	Moderen er hverken blevet skilt eller enke i perioden			0,8 %
	Faderen er hverken blevet skilt eller enkemand i perioden			0,7 %
	Moderen sigtet for straffelovsovertrædelse (Ref. = ikke sigtet)			0,4 % ²
	Moderen sigtet for mindre alvorlig straffelovsovertrædelse			0,1 %
	Moderen sigtet for alvorlig straffelovsovertrædelse			0,0 %
	Moderen sigtet for personfarlig straffelovsovertrædelse	+	***	0,2 %
	Faderen sigtet for straffelovsovertrædelse (Ref. = ikke sigtet)			0,6 % ²
	Faderen sigtet for mindre alvorlig straffelovsovertrædelse			0,2 %

Gruppe	Variabel	Fortegn	Signifikans-niveau	Betydning ¹
	Faderen sigtet for alvorlig straffelovsovertrædelse			0,1 %
	Faderen sigtet for personfarlig straffelovsovertrædelse	+	***	0,3 %

Note: Modellen er beregnet for alle grundskoleelever i Danmark fra 0.-9. klasse i skoleåret 2015/2016. N = 668.338, Pseudo-R² (McFadden) = 0,162.

*p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001 (2-sidet test). De grå felter indikerer, at variabelen ikke er statistisk signifikant på de valgte alfa-niveauer.

Modellen er estimeret med maximum likelihood, og der er anvendt kommunerobuste standardfejl i signifikansberegningerne.

¹ Variablenes betydning er baseret på deres relative vægte, se fx Johnson, J. W. (2000). A heuristic method for estimating the relative weight of predictor variables in multiple regression. *Psychological Bulletin*, 114, 542-551. De relative vægte indikerer, hvor stor en procentdel af modellens forklaringskraft (Pseudo-R²), der kan tilskrives de enkelte variable. Vægtene er beregnet på en måde, der mindsker problemet med variable, som måler noget af det samme. Vægtene på tværs af alle variable summerer til 100 %.

² Angiver den samlede forklaringskraft for alle kategorier på variabelen. Summen af de enkelte kategoriers forklaringskraft svarer ikke altid til den samlede forklaringskraft på grund af afrunding.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Bilag 2 Gennemsnitsværdier for distriktsskolernes normalklasseelever (i forbindelse med inklusionsmidler)

Tabellen nedenfor viser den indekserede udvikling i de skoleopdelte middelværdier for de ti mest betydende variable for elevernes specialundervisningsbehov i skoleåret 2016/17. Tabellen omfatter alene elever, som går i normalklasser. Det vil sige, elever, som modtager segregeret specialundervisning, indgår ikke i beregningsgrundlaget for tabellen. Fortegnet i kolonne 2 angiver, om variabelen mindsker (-) eller øger (+) elevernes specialundervisningsbehov.

Bilagstabel 2.1 Gennemsnitsværdier for distriktsskoler i Ballerup Kommune på de ti væsentligste variable i den statistiske model

Variable	Fortegn	Baltorp- skolen- skoledistrikt	Hedegårds- skolens skoledistrikt	Måløvhøj Skoles skoledistrikt	Skovlunde Skoles skoledistrikt	Skovvejens Skoles skoledistrikt	Distrikts- skoler i alt
Andel piger blandt eleverne	-	98,7	103,8	102,0	101,3	95,1	100,0
Elevers gennemsnitsalder	+	Neutraliseret	Neutraliseret	Neutraliseret	Neutraliseret	Neutraliseret	Neutraliseret
Mødres gennemsnitlige jobprestige ¹	-	79,8	91,8	110,8	102,4	106,8	100,0
Mødres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	-	55,4	72,4	124,9	106,7	117,7	100,0
Fædres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	-	58,1	69,3	125,6	103,8	119,3	100,0
Andel elever ældre end syv år ved skolestart	+	137,0	214,8	71,8	51,9	91,0	100,0
Fædres gennemsnitlige jobprestige ¹	-	81,8	87,7	110,4	101,9	108,4	100,0
Elevers gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge	+	109,9	98,3	103,6	91,3	97,8	100,0
Andel elever, hvis forældre er samboende	-	78,9	85,4	113,4	107,7	102,1	100,0
Andel elever, hvor der er 0 børn i elevens familie ²	+	154,4	363,0	113,3	-	-	100,0

Note: Data for alle elever i 0.-9. klasse i Ballerup Kommune i folkeskoler i skoleåret 2016/17. N = 5.040.

Variablene er rangordnet efter deres betydning, som omtalt i afsnit 3.2.1, hvor de mest betydningsfulde variable er listet først.

Mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal, der ligger bag beregningen af tabellens indekseværdier. For eksempel vil en mor til tre elever med lang uddannelseslængde tælle med som tre mødre med lang uddannelseslængde i opgørelsen af mødrenes gennemsnitlige uddannelseslængde.

¹ I den statistiske model anvendes moderens og faderens alderskorrigerede uddannelsesniveaue og jobprestige. Af kommunikationsmæssige årsager vises moderens og faderens ukorrigerede uddannelsesniveaue og jobprestige (dvs. gennemsnitligt antal års uddannelse ud over grundskolen henholdsvis gennemsnitlig jobprestige).

² Dette er hovedsageligt elever, som er flyttet hjemmefra.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Ballerup Kommune.

Bilag 3 Gennemsnitsværdier for distriktsskolernes elever (inkl. elever, som modtager segregeret specialundervisning)

Tabellen nedenfor viser den indekserede udvikling i de skoleopdelte middelværdier for de ti mest betydende variable for elevernes specialundervisningsbehov i skoleåret 2016/17. Beregningerne i tabellen omfatter foruden elever, som går i normalklasser, også elever, som modtager segregeret specialundervisning. Fortegnet i kolonne 2 angiver, om variabelen mindsker (-) eller øger (+) elevernes specialundervisningsbehov.

Bilagstabel 3.1 Gennemsnitsværdier for distriktsskoler i Ballerup Kommune på de ti væsentligste variable i den statistiske model

Variable	Fortegn	Baltorpskolen skoledistrikt	Hedegårdsskolen skoledistrikt	Måløvvej Skoles skoledistrikt	Skovlunde Skoles skoledistrikt	Skovvejens Skoles skoledistrikt	Distriktskoler i alt
Andel piger blandt eleverne	-	97,7	104,2	102,8	100,5	95,9	100,0
Elevers gennemsnitsalder	+	99,0	103,4	99,1	99,8	100,4	100,0
Mødres gennemsnitlige jobprestige ¹	-	80,6	90,4	111,2	102,6	107,3	100,0
Mødres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	-	55,7	70,6	126,7	106,4	119,0	100,0
Fædres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	-	58,3	67,9	125,5	104,8	121,3	100,0
Andel elever ældre end syv år ved skolestart	+	137,8	200,3	81,9	55,2	82,3	100,0
Fædres gennemsnitlige jobprestige ¹	-	82,2	87,2	110,3	102,2	109,0	100,0
Elevers gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge	+	109,2	100,4	104,4	90,1	97,3	100,0
Andel elever, hvis forældre er samboende	-	78,0	85,1	113,9	108,7	102,2	100,0
Andel elever, hvor der er 0 børn i elevens familie ²	+	191,7	220,1	50,3	-	122,6	100,0

Note: Data for alle elever i 0.-9. klasse i Ballerup Kommune i folkeskoler i skoleåret 2016/2017. Kun elever, som Ballerup Kommune har betalingsforpligtelser for, indgår i beregningerne i tabellen (dvs. at en elev ikke indgår i modellen, hvis denne eksempelvis er indskrevet på en distriktsskole i Ballerup, men har bopæl i en anden kommune). N = 5.133.

Variablene er rangordnet efter deres betydning, som omtalt i afsnit 3.2.1, hvor de mest betydningsfulde variable er listet først.

Mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal, der ligger bag beregningen af tabellens indekssværdier. For eksempel vil en mor til tre elever med lang uddannelseslængde tælle med som tre mødre med lang uddannelseslængde i opgørelsen af mødrenes gennemsnitlige uddannelseslængde.

¹ I den statistiske model anvendes moderens og faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau og jobprestige. Af kommunikationsmæssige årsager vises moderens og faderens ukorrigerede uddannelsesniveau og jobprestige (dvs. gennemsnitligt antal års uddannelse ud over grundskolen henholdsvis gennemsnitlig jobprestige).

² Dette er hovedsageligt elever, som er flyttet hjemmefra.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Ballerup Kommune.

Bilag 4 Forventet specialundervisningsbehov i Ballerup Kommunes skoledistrikter

Bilagstabel 4.1 sammenfatter resultaterne af analysen af specialundervisningsbehovet i Ballerup Kommunes skoledistrikter. Bilag 5 viser skoledistrikternes gennemsnitsværdierne for de væsentligste forklarende variable i modellen.

Bilagstabel 4.1 Skoledistrikternes forventede specialundervisningsbehov. Opgjort efter elevernes bosætningsdistrikt. Elever i 0.-9. klasse, skoleåret 2016/17

Skoledistrikt (bosætning)	Elevgrundlag (0.-9. klasse)	Andel af samlet elevgrundlag (0.-9. klasse)	Faktisk andel af kommunens specialundervisningselever	Gennemsnitlig forudsagt sandsynlighed for specialundervisning (Korrigeret ¹)	Indeks for specialundervisningsbehov ²	Forventet andel af det samlede antal segregerede specialundervisningselever
Baltorpskolens skoledistrikt	1.374	23%	33,9%	5,7%	144,9	33,0%
Hedegårdsskolens skoledistrikt	571	9%	11,3%	5,4%	138,4	13,1%
Måløvvej Skoles skoledistrikt	1.426	24%	21,8%	2,9%	72,9	17,2%
Skovlunde Skoles skoledistrikt	1.507	25%	20,6%	3,4%	86,7	21,6%
Skovvejens Skoles skoledistrikt	1.160	19%	12,5%	3,1%	78,6	15,1%
Total	6.038	100%	100%	3,9%	100	100%

Note: Data for alle elever i 0.-9. klasse i Ballerup Kommune i folkeskoler, privatskoler og frie grundskoler i skoleåret 2016/17. Kun elever, som Ballerup Kommune har betalingsforpligtelser for, indgår i modellen (dvs. at en elev ikke indgår i modellen, hvis denne eksempelvis er indskrevet på en distriktsskole i Ballerup, men har bopæl i en anden kommune). N=6.038

1) Den gennemsnitlig forudsagte sandsynlighed for specialundervisning er korrigeret, så den samlede segregeringsgrad for distrikterne er 3,9 % og dermed er i overensstemmelse med segregeringsgraden præsenteret i Tabel 3.4.

2) Indeks 100=gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning i kommunen samlet set.

Kilde: Danmarks Statistik og Ballerup Kommunes elevregister.

Bilag 5 Gennemsnitsværdier for skoledistrikter

Bilagstabel 5.1 viser den indekserede udvikling i de distriktsopdelte middelværdier for de ti mest betydende variable for elevernes specialundervisningsbehov i skoleåret 2016/17. Fortegnet i kolonne 2 angiver, om variablen mindsker (-) eller øger (+) elevernes specialundervisningsbehov.

Bilagstabel 5.1 Indekserede gennemsnitsværdier for skoledistrikterne i Ballerup Kommune på de ti væsentligste variable i den statistiske model

Variable	Fortegn	Baltorpskolen skoledistrikt	Hedegårdskolen skoledistrikt	Måløvvej Skoles skoledistrikt	Skovlunde Skoles skoledistrikt	Skovvejens Skoles skoledistrikt	Distrikter i alt
Andel piger blandt eleverne	-	101,6	101,6	100,5	99,1	97,8	100,0
Elevers gennemsnitsalder	+	99,0	101,1	99,4	99,9	101,4	100,0
Mødres gennemsnitlige jobprestige ¹	-	84,0	86,9	109,7	103,2	109,3	100,0
Mødres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	-	64,0	67,4	121,9	106,6	123,2	100,0
Fædres gennemsnitlige uddannelseslængde ¹	-	67,1	65,5	122,3	102,5	125,1	100,0
Andel elever ældre end syv år ved skolestart	+	142,4	189,4	80,4	55,9	87,3	100,0
Fædres gennemsnitlige jobprestige ¹	-	85,2	85,7	109,0	102,2	110,6	100,0
Elevers gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge	+	108,9	100,2	103,7	92,2	95,0	100,0
Andel elever, hvis forældre er samboende	-	80,2	81,0	111,1	109,6	106,6	100,0
Andel elever, hvor der er 0 børn i elevens familie ²	+	274,6	-	52,9	-	130,3	100,0

Note: Data for alle elever i 0.-9. klasse i Ballerup Kommune i folkeskoler, privatskoler og frie grundskoler i skoleåret 2016/2017. N = 6.019
Variablene er rangordnet efter deres betydning, som omtalt i afsnit 3.2.1, hvor de mest betydningsfulde variable er listet først.

Mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal, der ligger bag beregningen af tabellens indekssværdier. For eksempel vil en mor til tre elever med lang uddannelseslængde tælle med som tre mødre med lang uddannelseslængde i opgørelsen af mødrenes gennemsnitlige uddannelseslængde.

¹ I den statistiske model anvendes moderens og faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau og jobprestige. Af kommunikationsmæssige årsager vises moderens og faderens ukorrigerede uddannelsesniveau og jobprestige (dvs. gennemsnitligt antal års uddannelse ud over grundskolen henholdsvis gennemsnitlig jobprestige).

² Dette er hovedsageligt elever, som er flyttet hjemmefra.

Kilde: VIVEs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Ballerup Kommune.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD