

Jacob Seier Petersen, Thomas Astrup Bæk og Søren Teglgård Jakobsen

Den økonomiske styring af specialundervisningsområdet i Randers Kommune

En gennemgang af udvikling og styringspraksis



*Den økonomiske styring af specialundervisningsområdet i
Randers Kommune – En gennemgang af udvikling og
styringspraksis*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

© Foto: Ricky John Molloy

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-958-8

Projekt: 11272

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Randers Kommune indførte fra skoleåret 2012/13 en decentral finansieringsmodel for den segregerede specialundervisning (specialundervisning i specialklasse eller på en specialskole). Randers Kommune har efter indførelsen af udlægningsmodellen imod forventning oplevet et stigende pres på visitationen til segregerede specialundervisningstilbud.

På baggrund af denne udvikling har Randers Kommune bedt KORA om at gennemføre en analyse af styringen af specialundervisningsområdet i kommunen. Analysen indeholder et serviceeftersyn af Randers Kommunes model for finansiering og styring af den segregerede specialundervisning og peger på mulige årsager til udviklingen i Randers Kommunes henvisningsmønstre.

Forfatterne
Marts 2017

Indhold

Resumé	5
1 Baggrund og formål.....	10
2 Delanalyse 1: Socioøkonomisk analyse af udviklingen i det forventede specialundervisningsbehov	12
2.1 Delanalysens indhold	12
2.2 Metode og data.....	12
2.2.1 Variable i analysen	13
2.2.2 Population	14
2.3 Den statistiske model	14
2.3.1 Modellens forklaringskraft.....	16
2.4 Udviklingen i Randers Kommunes segregeringsgrad	16
2.5 Udviklingen i Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov	19
2.6 Vurdering af Randers Kommunes visitationspraksis	21
2.7 Forventet specialundervisningsbehov i Randers Kommunes skoledistrikter.....	23
2.8 Konklusion på delanalyse 1.....	27
3 Delanalyse 2: Det økonomistyrings-mæssige setup	29
3.1 Data og metode	30
3.2 Gennemgang af Randers Kommunes decentrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet	31
3.2.1 Fordelingen af de decentraliserede midler	31
3.2.2 Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse	35
3.2.3 Størrelsen på eksklusionstaksten	37
3.2.4 Placeringen af henvisningskompetencen	40
3.2.5 Udformningen af budgetreguleringsmekanismen	43
3.2.6 Skolestrukturændringerne med virkning fra skoleåret 2015/16	43
3.3 Konklusion på delanalyse 2.....	45
Litteratur	48
Bilag 1 Oversigt over modellens variable.....	49

Resumé

Randers Kommune indførte fra skoleåret 2012/13 en decentral finansieringsmodel for den segregerede specialundervisning (specialundervisning i specialklasse eller på en specialskole). Modellen indebærer konkret, at størstedelen af midlerne til finansiering af de segregerede elever er lagt ud til skolerne som en del af det decentrale budget. Skolerne betaler herefter en takst, hver gang en elev henvises til et segregeret tilbud.

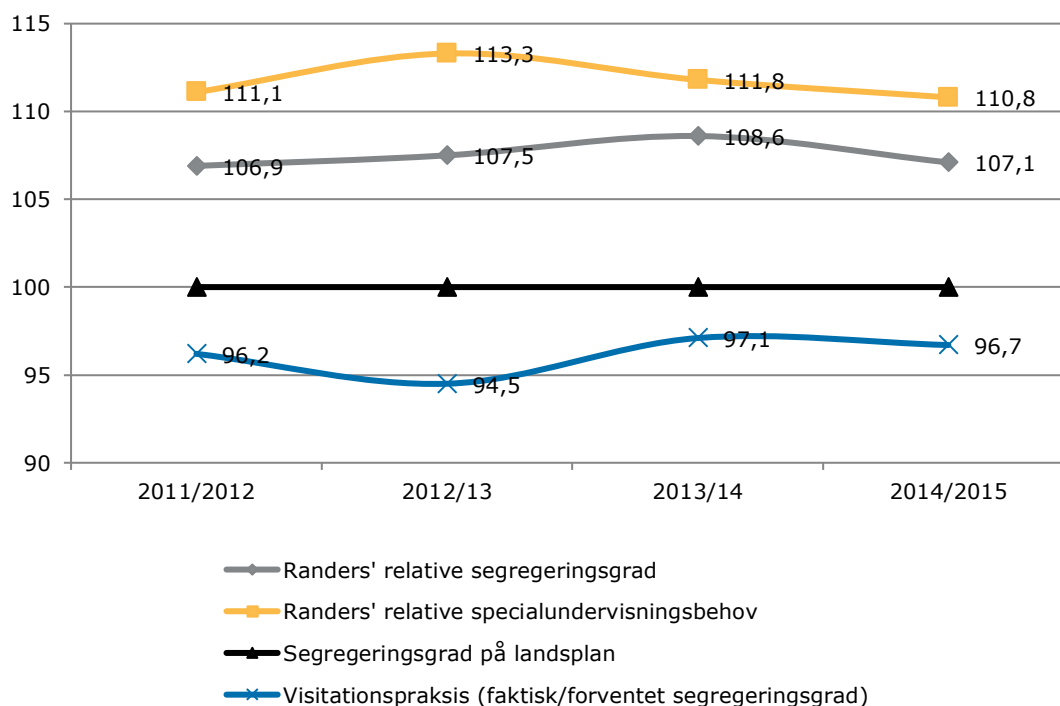
Randers Kommune har efter indførelsen af udlægningsmodellen imod forventning oplevet et stigende pres på visitationen til segregerede specialundervisningstilbud i form af en stigning i antallet af ansøgninger. Ses der på de faktiske henvisninger til segregeret specialundervisning, oplevede Randers Kommune i perioden fra indførelsen af den decentrale finansieringsmodel i skoleåret 2012/13 til 2014/15 et fald i andelen af henviste elever fra 4,8 % til 4,5 %. Herefter er andelen af elever, som henvises til segregeret specialundervisning, dog steget igen i perioden fra skoleåret 2014/15 til 2016/17.

På denne baggrund analyserer nærværende rapport styringen af specialundervisningsområdet i Randers Kommune. Analysen indeholder et serviceeftersyn af kommunens model for finansiering og styring af den segregerede specialundervisning og peger desuden på mulige årsager til udviklingen i antallet af henvisninger til segregeret specialundervisning. Rapporten er struktureret i to delanalyser. I delanalyse 1 behandles sammenhængen mellem de socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede forhold hos eleverne og det "forventede specialundervisningsbehov". Hovedformålet med delanalysen er at afdække, hvorvidt udviklingen i Randers Kommunes henvisning til segregeret specialundervisning kan tilskrives en udvikling i den socioøkonomiske sammensætning hos kommunens elever. I delanalyse 2 gennemføres et serviceeftersyn af det økonomistyringsmæssige setup i den decentrale finansieringsmodel.

Delanalyse 1

Den socioøkonomiske analyse af Randers Kommunes specialundervisningsbehov er gennemført for perioden fra skoleåret 2011/12 til 2014/15. Hovedresultaterne fra denne analyse er sammenfattet i figuren nedenfor.

Udvikling i Randers Kommunes segregeringsgrad, forventede specialundervisningsbehov og visitationspraksis. 2011/12 til 2014/15. Indeks (100=landsgennemsnit)



Note: Figuren opsummerer resultaterne fra tabel 2.3, tabel 2.4 samt tabel 2.5.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

I hele den undersøgte periode havde Randers Kommune en segregeringsgrad, som lå betydeligt over landsgennemsnittet. Samtidig viser analysen dog, at Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov også lå væsentligt over landsgennemsnittet. På baggrund af elevsammensætningen i Randers Kommune må det således også forventes, at kommunen henviser en større andel af sine elever til segregeret specialundervisning end landsgennemsnittet. Sammenholdes det forventede specialundervisningsbehov med Randers Kommunes faktiske segregeringsgrad i perioden fra 2011/12 til 2014/15, viser analysen, at Randers Kommune i hele perioden henviste ca. 3-4 % færre elever til segregeret specialundervisning, end man kunne forvente ud fra kommunens elevsammensætning og en landsgennemsnitlig visitationspraksis.

I forhold til udviklingen i Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov i perioden fra 2011/12 til 2014/15 viser analysen, at det forventede behov har været forholdsvis stabilt i perioden med en tendens til et lille fald hen imod slutningen af perioden. Når der tages højde for udviklingen i den socioøkonomiske sammensætning hos Randers Kommunes elever, er der således ikke tegn på, at kommunen bevæger sig imod et højere specialundervisningsbehov sammenlignet med resten af landet.

Det er ikke muligt at beregne Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov i skoleårene 2015/16 og 2016/17, da der ikke er tilgængelige data hos Danmarks Statistik for denne periode. På baggrund af den gennemførte analyse af det forventede specialundervisningsbehov i den forudgående periode (2011/12-2014/15), kan der dog fremhæves to forhold, som er relevante i vurderingen af den efterfølgende periode. *For det første* er der i den undersøgte periode ingen tendens til forøgelse af Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov sammenlignet med tendenserne på landsplan. Hvis den øgede henvisning til segregeret

specialundervisning i kommunen i 2015/16 og 2016/17 skal kunne forklares med et øget specialundervisningsbehov, skal der altså være tale om en udvikling, som går markant imod tendenserne i de foregående år. Da forandringer i de socioøkonomiske grundvilkår generelt finder sted forholdsvis langsomt, vurderes dette ikke at være sandsynligt. Det synes altså samlet set usandsynligt, at udviklingen i Randers Kommunes segregeringsgrad kan forklares med en forværring af de socioøkonomiske grundvilkår blandt eleverne i kommunen. *For det andet* skal det fremhæves, at Randers Kommune i perioden fra 2011/12 til 2014/15 henviste færre elever til segregeret specialundervisning, end man kunne forvente ud fra kommunens socioøkonomiske forhold. Med udgangspunkt i niveauerne fra denne periode ville Randers Kommune således kunne øge sin segregeringsgrad en smule uden at ligge over det niveau, der svarer til den gennemsnitlige visitationspraksis på landsplan.

Delanalyse 2

Formålet med delanalyse 2 har været at afdække, hvorvidt der i indretningen af Randers Kommunes decentrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet er indbygget uhensigtsmæssige mekanismer, og om disse kan bidrage til at forklare udviklingen i henvisningen til segregeret specialundervisning i kommunen.

Analysen har fokuseret på fire centrale elementer i modellen:

- Fordelingen af de decentraliserede midler
- Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse
- Størrelsen på eksklusionstaksten
- Placeringen af henvisningskompetencen.

Fordelingen af de decentraliserede midler

Randers Kommunes fordeling af de decentraliserede midler til skolerne afspejler to centrale valg.

For det første er fordelingen af midlerne beregnet med udgangspunkt i, hvilke elever der er *indskrevet* på de enkelte skoler. Randers Kommune har således fravalgt en tildeling med udgangspunkt i elevernes bosætning i skoledistrikterne. Dette valg indebærer den ulempe, at kommunen *ikke* inddrager privatskoleeleverne i tildelingsgrundlaget for specialundervisningsmidlerne. Omvendt opnår Randers Kommune de fordele, som er forbundet med, at de indskrevne elever kan være et mere retvisende grundlag på skoler med stor ind-/udpendling. Der er *ikke* grundlag for at konkludere, at dette valg i indretningen af modellen skulle have medført et systematisk skred i henvisningen efter skoleåret 2014/15, da der er tale om et forhold, som har været konstant siden modellens indførelse i skoleåret 2012/13.

For det andet har kommunens model fra starten været baseret på en differentieret fordeling af midlerne, hvor skolerne modtager forskellige beløb pr. elev til specialundervisningsopgaven på baggrund af elevernes socioøkonomiske forhold. På baggrund af KORAs beregninger af de forventede specialundervisningsbehov i Randers Kommunes skoledistrikter må det betragtes som hensigtsmæssigt, at Randers Kommune har valgt denne fordelingsmetode frem for alene at fordele midlerne "fladt" efter skolernes elevtal.

Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse

I Randers Kommunes model er der som udgangspunkt overensstemmelse mellem den måde, de decentrale midler fordeles på, og hvilke elever skolerne har betalingsforpligtigelse for. Såvel ressourcetildelingen som finansieringsansvaret tager således udgangspunkt i, hvilke skoler ele-

verne er indskrevet på. Der er dog nogle væsentlige undtagelser fra denne hovedregel. Kommunen har bl.a. valgt at undtage de elever, som henvises til Vesterbakkeskolen, og Oust Mølleskolens Familieskole (og tidligere også Firkløverskolen) fra skolernes betalingsforpligtigelse. Det betyder, at disse tilbud i realiteten er omkostningsfrie for skolelederen at henvise til, selv om de pågældende elever og deres socioøkonomiske baggrund indgår i beregningen af skolens midler til segregeret specialundervisning.

Risikoen ved at have uoverensstemmelse mellem elevgrundlaget for henholdsvis betalingsforpligtigelsen og ressourcetildelingen er, at midlerne fordeles skævt i forhold til den omkostningstunge, der reelt vil være forbundet med de elever, som skolen skal betale for. Undtagelserne fra betalingsforpligtigelsen gør, at nogle skoler kan blive uforholdsmæssigt hjulpet, fordi en forholdsvis stor andel af deres elever er henvist til de specialskoler, som holdes uden for betalingsforpligtigelsen. Omvendt kan andre skoler blive uforholdsmæssigt belastet, hvis deres elever overvejende henvises til specialundervisningstilbud, som er omfattet af betalingsforpligtigelsen. Det er derfor vigtigt, at kommunen er opmærksom på, hvorvidt de elever, som holdes ude af skolernes betalingsforpligtigelse, er skævt fordelt på tværs af kommunens skoledistrikter.

Størrelsen på eksklusionstaksten

I forbindelse med indførelsen af den nye skolestruktur i skoleåret 2015/16 blev takststrukturen ændret til en model med én enhedstakst pr. elev, uanset hvilket tilbud eleven blev henvist til.

Samlet set er det KORAs vurdering, at eksklusionstaksten i Randers Kommunes model giver et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at inkludere en stor del af de elever, som det er realistisk at rumme i inkluderende tilbud på skolen. Enhedstaksten har dog samtidig givet et mindre incitament til at inkludere de elever, som har forholdsvis store behov, men hvor det muligvis kan lade sig gøre at inkludere eleverne på skolen. Hovedproblemstillingen med Randers Kommunes takststruktur vedrører skoleledernes manglende incitament til at inddrage økonomiske overvejelser i drøftelsen af, *hvilket* specialundervisningstilbud eleverne skal henvises til. Dette kan skabe en tendens til øget henvisning til de fagligt mest omfattende, men også omkostningstunge tilbud – særligt tilbuddene på kommunens specialskoler (som i to tilfælde er gratis for skolelederen at henvise til). Randers Kommune har netop oplevet en stigning i antallet af henvisninger til kommunens specialskoler. Hvis skolelederne har stor indflydelse på, hvilket specialundervisningstilbud der vælges, kan u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter, knyttet til enhedstakst og specialskoletilbud undtaget for betalingsforpligtigelsen, være en mulig årsag til stigningen i henvisning til de segregerede tilbud på Randers Kommunes specialskoler.

Placeringen af henvisningskompetencen

Samlet set er det KORAs vurdering, at kompetencen i Randers Kommunes model til at beslutte, om elever skal henvises til segregeret specialundervisning, er hensigtsmæssigt placeret hos skolelederne. Der udestår dog en udfordring i relation til spørgsmålet om, hvilken indflydelse skolelederne har på, *hvilke* specialtilbud eleverne henvises til. Givet Randers Kommunes anvendelse af en takststruktur med én enhedstakst, samt valget om at undtage elever på Vesterbakkeskolen og Oust Mølleskolens Familieskole fra betalingsforpligtigelsen, må det betragtes som u hensigtsmæssigt, hvis skolelederne har den afgørende indflydelse på dette forhold. Det skyldes, at skolelederne ikke har noget økonomisk incitament til at afveje de formodede faglige fordele ved dyre tilbud op imod de ekstra omkostninger. Ud fra skoleledernes udsagn i de gennemførte interview er der da også indikationer på, at de økonomiske incitamenter knyttet til den nye enhedstakst har påvirket nogle af skoleledernes adfærd og fået dem til at arbejde mere målrettet for valg af de dyreste tilbud, når en elev henvises til segregeret specialundervisning.

Det skal fremhæves, at manglende økonomiske incitamenter ikke udelukker, at skolelederen kan inddrages og høres i forbindelse med beslutningen. Blot er det uhensigtsmæssigt, hvis skolelederen har stor indflydelse på valget af det konkrete specialtilbud.

Øvrige forhold: budgetreguleringsmekanisme og ny skolestruktur

Ud over de fire centrale elementer har analysen set på betydningen af den måde, hvorpå Randers Kommune regulerer den samlede budgetramme til specialundervisningsopgaven. Endelig er det blevet undersøgt, om ændringer i kommunens skolestruktur (med virkning fra skoleåret 2015/16), ser ud til at have haft betydning for henvisningen til segregeret specialundervisning.

Efter KORAs vurdering er det usandsynligt, at den tekniske reguleringsmekanisme i Randers Kommunes finansieringsmodel på specialundervisningsområdet, hvor merudgifter på specialundervisningsområdet tages fra normalområdet på tværs af alle skoler i det efterfølgende budgetår, i sig selv skulle resultere i øget visitation til segregeret specialundervisning. I praksis er det overholdelsen af skolens budget i det enkelte budgetår, som har skoleledernes fokus.

Det vurderes dog samtidig, at reguleringsmekanismen *kan* anses for uhensigtsmæssig ud fra et styringsmæssigt synspunkt, hvis øgede udgifter på specialundervisningsområdet giver en ressourceglidning mellem normalområdet og specialundervisningsområdet, som ikke var tilsigtet med indførelsen af modellen.

I relation til betydningen af den ændrede skolestruktur er det analysens konklusion, at det samlet set er sandsynligt, at omstillingsmæssige udfordringer i forbindelse med skolestrukturændringerne kan bidrage til at forklare stigningen i kommunens henvisning til segregeret specialundervisning i skoleårene 2015/16 og 2016/17. De omstillingsmæssige udfordringer har blandt andet været knyttet til omlægningen af klasser og det forhold, at elever med særlige udfordringer i højere grad er udsatte, når der sker store forandringer, som påvirker hverdagens rammer. Det skal dog samtidig fremhæves, at de afledte effekter af skolestrukturændringerne på henvisninger til segregeret specialundervisning netop er begrundet i midlertidige forhold i forbindelse med omstillingen, som må forventes at aftage, efterhånden som den nye skolestruktur konsolideres. Det er derfor vigtigt, at man i forbindelse med den løbende reevaluation er opmærksom på, om det i de kommende år vil være muligt at inkludere nogle af de elever, som er henvist til segregeret specialundervisning i årene umiddelbart før og efter indførelsen af den nye skolestruktur.

1 Baggrund og formål

Randers Kommune indførte fra skoleåret 2012/13 en decentral finansieringsmodel for den segregerede specialundervisning (specialundervisning i specialklasse eller på en specialskole). Det styrende princip for modellen skulle være decentralisering af såvel økonomien som visitationskompetencerne gældende fra skoleåret 2012/13. Formålet med udlægningsmodellen var at styrke og udvikle de inkluderende læringsmiljøer på kommunens folkeskoler, så færre elever visiteres til specialklasse- og specialskoletilbud¹. Modellen indebærer konkret, at størstedelen af midlerne til finansiering af de segregerede elever er lagt ud til skolerne, som en del af det decentrale budget. Skolerne betaler herefter en takst, hver gang en elev henvises til et segregeret tilbud. Alternativt kan skolen vælge at lave en inkluderende indsats for eleverne og beholde midlerne på skolen.

Randers Kommune har efter indførelsen af udlægningsmodellen imod forventning oplevet et stigende pres på visitationen til segregerede specialundervisningstilbud i form af en stigning i antallet af ansøgninger. Ses der på de faktiske henvisninger til segregeret specialundervisning oplevede Randers Kommune i perioden fra indførelsen af den decentrale finansieringsmodel i skoleåret 2012/13 til 2014/15 et fald i andelen af henviste elever fra 4,8 % til 4,5 %. Herefter er andelen af elever, som henvises til segregeret specialundervisning, dog steget igen i perioden fra skoleåret 2014/15 til 2016/17. Udviklingen i perioden fra skoleåret 2014/15 til 2016/17 kan primært tilskrives en stigning i antallet af kommunens elever, som går på kommunens to store specialskoler: Firkløverskolen og Vesterbakkeskolen. I perioden har kommunen samtidig overskredet sin samlede økonomiske ramme for den segregerede specialundervisning.

På baggrund af denne udvikling har Randers Kommune bedt KORA om at gennemføre en analyse af styringen af specialundervisningsområdet i kommunen. Analysen skal indeholde et serviceeftersyn af Randers Kommunes model for finansiering og styring af den segregerede specialundervisning. Samtidig skal analysen pege på mulige årsager til udviklingen i Randers Kommunes henvisningsmønstre.

En række forhold kan have betydning for udviklingen i henvisningen til segregeret specialundervisning. *For det første* er det forholdsvis veldokumenteret, at henvisninger til segregeret specialundervisning statistisk hænger sammen med en række socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede forhold hos eleverne og deres forældre (Bækgaard & Jakobsen, 2011; Bæk & Petersen, 2015). Eksempelvis har elever af forældre med lav uddannelse, indkomst og manglende arbejdsmarkstilknytning højere sandsynlighed for at blive henvist til segregeret specialundervisning end gennemsnittet. Hvis der i Randers Kommune er sket en ændring af den socioøkonomiske sammensætning hos eleverne og deres forældre, kan dette bidrage til at forklare et øget specialundervisningsbehov, og et deraf følgende øget pres på visitationen til den segregerede specialundervisning i kommunen.

For det andet kan selve indretningen af den decentrale finansieringsmodel tænkes at påvirke segregeringsgraden. For eksempel kan bestemte incitamentsmæssige mekanismer i modellen i større eller mindre grad tilskynde skolelederne til at vælge at henvise eleverne. Her kan bl.a. budgetreguleringsmekanismerne, indretningen af skolernes betalingsforpligtigelse, størrelsen på eksklusionstaksten samt fordelingen af specialundervisningsmidlerne tænkes at spille en rolle.

¹ Randers (2012). Udlægning af ressourcer til specialundervisning 2012. Notat

Rapporten er struktureret i to delanalyser.

I delanalyse 1 behandles sammenhængen mellem de socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede forhold hos eleverne 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, som man ville forvente ud fra Randers Kommunes elevsammensætning, hvis kommunen følger en landsgennemsnitlig henvisningspraksis. Dermed kan det forventede specialundervisningsbehov anvendes til at vurdere, om Randers Kommunes henvisningspraksis har ændret sig, sammenlignet med tendenserne på landsplan.

Delanalysen svarer på:

- Hvordan har den faktiske segregeringsgrad udviklet sig i perioden siden skoleåret 2011/12?
- Hvordan har det forventede specialundervisningsbehov udviklet sig blandt elever i Randers Kommune i skoleårene 2010/2011 til 2014/2015?
- Visiterer Randers Kommune flere eller færre elever til segregeret specialundervisning end forventet ved en landsgennemsnitlig henvisningspraksis?
- I hvilket omfang er udviklingen i det forventede specialundervisningsbehov sammenfaldende med udviklingen i kommunens faktiske segregeringsgrad på specialundervisningsområdet?

I tillæg til analyserne af kommunens samlede forventede specialundervisningsbehov og henvisningspraksis indeholder delanalyse 1 også beregninger af det forventede specialundervisningsbehov i de enkelte skoledistrikter. Beregningerne kan bruges som grundlag for tildelingen af budget til skolerne og anvendes efterfølgende i delanalyse 2 til at vurdere den nuværende fordeling af ressourcerne.

I delanalyse 2 gennemføres et serviceeftersyn af det økonomistyringsmæssige setup i den decentrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet. Det overordnede formål med delanalysen er at afdække, hvorvidt der i indretningen af modellen er indbygget uhensigtsmæssige mekanismer, og om disse kan bidrage til at forklare udviklingen i henvisningen til segregeret specialundervisning i kommunen. Delanalysen afdækker og vurderer betydningen af følgende centrale forhold:

- Fordelingen af de decentraliserede midler
- Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse
- Størrelsen på eksklusionstaksten
- Placeringen af henvisningskompetencen

Ud over de fire centrale elementer behandler analysen kort betydningen af den måde, hvorpå Randers Kommune regulerer den samlede budgetramme til specialundervisningsopgaven. Endelig ses der på betydningen af de ændringer af skolestrukturen, som Randers Kommune indførte med virkning fra skoleåret 2015/16.

2 Delanalyse 1: Socioøkonomisk analyse af udviklingen i det forventede specialundervisningsbehov

2.1 Delanalysens indhold

Som beskrevet i afsnit 1 er det overordnede formål med den første delanalyse at belyse sammenhængen mellem de socioøkonomiske forhold hos eleverne i Randers Kommune og udviklingen i det forventede specialundervisningsbehov.

I tillæg til analyserne af kommunens samlede forventede specialundervisningsbehov og henvisningspraksis indeholder delanalyse 1 også beregninger af det forventede specialundervisningsbehov i de enkelte skoledistrikter. Disse beregninger kan anvendes som grundlag for en resourcefordelingsmodel på området og vil desuden blive anvendt i analysen af det økonomistyringsmæssige setup i delanalyse 2.

Indledningsvis præsenteres metode og data for den statistiske model, som anvendes til at beregne Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov. Herefter gennemgås udviklingen i Randers Kommunes faktiske segregeringsgrad i perioden fra skoleåret 2011/2012 til skoleåret 2016/17, altså hvor stor en andel af kommunens elever der er blevet henvist til segregeret specialundervisning i hvert skoleår i perioden. Derefter gennemgås resultaterne vedrørende udviklingen i Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov. Disse resultater er beregnet på baggrund af den statistiske model og gennemføres på grund af begrænsninger i datatilgængeligheden alene for perioden fra skoleåret 2011/12 til 2014/15. Herefter gennemføres en samlet vurdering af Randers Kommunes visitationspraksis for den segregerede specialundervisning, set i lyset af de socioøkonomiske karakteristika hos kommunens elever. Endelig præsenteres beregningerne vedrørende forskelle i forventet specialundervisningsbehov mellem de enkelte skoledistrikter i Randers Kommune.

2.2 Metode og data

Beregningen af det forventede specialundervisningsbehov i Randers 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 model², 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).

Modellen anvendes til at beregne hver enkelt elevs sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, udelukkende baseret på elevens og forældrenes karakteristika. Herfra kan det beregnes, hvor stor en andel af eleverne i Randers Kommune der *forventes* at modtage segregeret specialundervisning. Endelig kan den forventede andel modtagere af specialundervisning sammenholdes med den faktiske andel modtagere af specialundervisning. Hermed kan

² Logit-model

det afgøres, om Randers visiterer flere eller færre elever end forventet ved en landsgennemsnitlig visitationspraksis.

2.2.1 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 i et givent år. Oplysningerne om, hvilke elever der modtager segregeret specialundervisning, stammer fra registerdata indsamlet af Danmarks Statistik³. De øvrige data om eleverne og disses forældre er indhentet fra en række forskellige registre hos Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

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

Boks 1: Forklarende variable

Variable vedrørende eleven:

Elevens alder

Elevens køn

Elevens alder ved skolestart

Eleven havde lav fødselsvægt (<2.500 g)

Eleven er adopteret

Elevens oprindelsesland

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 med en speciallæge inden for de seneste fem år¹

Antal hjemmeboende børn i elevens familie

Elevens forældre er samboende

Mindst én af forældrene er døde

Variable vedrørende forældrene:

Moderens og faderens alder ved elevens fødsel²

Moderen og/eller faderen er skilt eller blevet enke(mand)²

Moderens og faderens alderskorrigerede indkomst (gennemsnit af de seneste fem år)²

Moderens og faderens alderskorrigerede uddannelsesnivea (gennemsnit af de seneste fem år)²

Moderens og faderens alderskorrigerede jobprestige (gennemsnit af de seneste fem år)²

Moderens og faderens dominerende beskæftigelsesstatus i de seneste fem år²

Moderens og faderens antal kontakter med alment praktiserende læge (gennemsnit af de seneste fem år)²

Moderen og/eller faderen har haft kontakt med psykiatrien inden for de seneste fem år²

Moderen og/eller faderen har haft kontakt med en speciallæge inden for de seneste fem år^{1, 2}

Moderen og/eller faderen har haft kontakt med en tandlæge inden for de seneste fem år²

Moderens og faderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste fem år²

Moderen og/eller faderen har været i behandling for et misbrug inden for de seneste fem år²

Moderen og/eller faderen er dømt for mindre alvorlige overtrædelser af straffeloven de seneste fem år²

Moderen og/eller faderen er dømt for alvorlige overtrædelser af straffeloven de seneste fem år²

Moderen og/eller faderen er dømt for personfarlige overtrædelser af straffeloven de seneste fem år²

Moderen og/eller faderen er ukendt²

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

³ Kun elever, som er registreret som specialklasse elever i variabelen KL_TYPE indgår i analysen som modtagere af segregeret specialundervisning. Alle øvrige elever indgår som normalundervisningselever.

Enkelte variable fortjener indledningsvist en nærmere uddybning.

For flere af variabelenes 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.

2.2.2 Population

KORA 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 socioøkonomisk betingede specialundervisningsbehov er beregnet på det lavest mulige analyseniveau. For hver enkelt elev i Danmark knytter KORA 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.

Beregningen af den statistiske model er baseret på individdata fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut. Modellen er beregnet på baggrund af oplysninger om alle Danmarks grundskoleelever og deres forældre i skoleårene 2011/2012 til 2014/2015. Det er alene 5-18-årige elever i 0. til 10. klasse, som indgår i modellen.

Når vi anvender den statistiske model på populationen af elever i Randers Kommune, får vi hver elevs sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning under antagelse af, at visitationspraksis er den samme i Randers Kommune som på landsplan. Det skyldes, at modellen er beregnet på baggrund af alle danske elever. De estimerede sandsynligheder blandt eleverne i Randers Kommune påvirkes dermed ikke af den faktiske henvisningspraksis i kommunen, da det alene er elevernes socioøkonomiske baggrund, der er udslagsgivende for sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning.

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

2.3 Den statistiske model

Tabel 2.1 nedenfor viser de variable i den statistiske model, som har størst betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning i skoleåret 2014/2015. 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 segregeret specialundervisning. Omvendt mindsker det sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning, hvis eleven er en pige. Variablene i tabel 2.1 er rangeret efter deres isolerede betydning⁴.

Der indgår en række variable i den statistiske model, som for overskuelighedens skyld ikke er vist i tabel 2.1. 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 2.1, men er altså stadig medtaget i modellen. Bilag 1 indeholder en komplet oversigt over alle modellens variable og deres sammenhæng med elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.

Tabel 2.1 De væsentligste forklarende variable for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning i 2014/2015

Variabel	Fortegn
Elevens køn (pige)	-
Elevens alder ved skolestart	+
Elevens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste fem år	+
Elevens alder	+
Indikator af, at eleven er anbragt (ingen børn bor hos barnets forældre) ¹	+
Elevens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år	+
Eleven havde lav fødselsvægt (<2.500 g)	+
Eleven har ikke-vestlig oprindelse	-
Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0=forventede uddannelsesniveau)	-
Eleven er enebarn ¹	+
Elevens forældre er samboende	-
Moderens primære beskæftigelsesstatus er kontanthjælpsmodtager i perioden ²	+
Eleven er adopteret	+
Faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0=forventede uddannelsesniveau)	-
Moderens primære beskæftigelsesstatus er førtidspensionist i perioden ²	+

Note: Modellen er beregnet på baggrund af alle landets elever i 0.-10.-klasse i skoleåret 2014/2015. Der indgår både elever i folkeskoler, privatskoler og frie grundskoler. N=706.040, Pseudo R²=0,175. Alle de viste variable er statistisk signifikante på 0,001-niveau.

1) Variablen er kodet i seks kategorier. Referencekategorien er "2 børn i familien". Ingen hjemmeboende børn i barnets familie er en indikator for, at eleven er anbragt. Se bilag 1 for en uddybning af de øvrige kategorier.

2) Variablen er kodet i syv kategorier. Referencekategorien er "Lønmodtager". Se bilag 1 for en uddybning af de øvrige kategorier.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut

Vi ser i tabel 2.1, at det er faktorer vedrørende eleven selv og moderen, der har den største betydning for specialundervisningsbehovet på landsplan.

Mange af de forklarende variable er i det store hele udtryk for noget af det samme. For eksempel vil et højt uddannelsesniveau og en høj indkomst langt hen ad vejen være udtryk for en

⁴ Variablene er rangordnet efter deres absolutte Z-værdi. Se eventuelt Bring, J. (1994). How to standardize regression coefficients. American Statistician 48, 209-213. Rangordningen afspejler de variable, som ifølge analysen ser ud til at have størst betydning for forudsigelsen af det samlede antal elever på landsplan, der forventes at modtage specialundervisning.

høj socioøkonomisk status. Når to variable på denne måde er udtryk for det samme, kan de "stjæle" forklaringskraft fra hinanden. Det vil sige, at nogle af de variable, der ikke er med på listen i tabel 2.1, potentielt kunne have haft større forklaringskraft, hvis nogle af de andre variable var udeladt. Dette skal der tages forbehold for ved rangordningen af de betydende variable⁵.

2.3.1 Modellens forklaringskraft

Præcisionen af den statistiske model – dvs. den statistiske models evne til at forudsige, hvilke elever der rent faktisk modtager specialundervisning – illustreres i tabel 2.2. Dette gøres ved at undersøge, hvor stor en andel af de faktiske modtagere af specialundervisning vi indfanger, når vi stiller skarpt på de elever, som har højest henholdsvis lavest sandsynlighed for at modtage specialundervisning⁶.

Tabel 2.2 viser, at 44,7 % af de elever, der rent faktisk modtager specialundervisning i Randers Kommune, befinder sig blandt de 10 % af eleverne, der har størst sandsynlighed for at modtage specialundervisning. Omvendt befinder kun 0,4 % af specialundervisningseleverne sig blandt de 10 % af elever med lavest sandsynlighed. Hvis elevernes baggrundsforhold ikke havde nogen betydning for sandsynligheden for at modtage specialundervisning, ville vi i begge grupper forvente at indfange 10 % af de elever, som faktisk modtog specialundervisning. Tabel 2.2 viser desuden, at modellens træfsikkerhed blandt eleverne i Randers Kommune stort set er den samme som på landsplan.

Tabel 2.2 Andel af de faktiske modtagere af specialundervisning i 2014/2015, som indfanges i grupperne af elever med særlig lav og særlig høj sandsynlighed for specialundervisning

	10 % med laveste sandsynlighed	10 % med højeste sandsynlighed
Modtagere af segregeret specialundervisning i Randers	0,4 %	44,7 %
Modtagere af segregeret specialundervisning i hele landet	0,8 %	46,5 %

Kilde: Danmarks Statistik og Statens Serum Institut. KORAs beregninger.

2.4 Udviklingen i Randers Kommunes segregeringsgrad

Udviklingen i Randers Kommunes faktiske segregeringsgrad i perioden fra skoleåret 2011/12 til skoleåret 2016/17 anvender to forskellige datakilder for forskellige dele af perioden. For perioden fra skoleåret 2011/12 til skoleåret 2014/15 anvendes data fra Danmarks Statistik. Disse er data er på tidspunktet for udarbejdelsen af rapporten kun tilgængelige frem til skoleåret 2014/15. For perioden fra skoleåret 2014/15 til skoleåret 2016/17 anvendes Randers Kommunes egne opgørelser. For skoleåret 2014/15 har vi således opgjort segregeringsgraden ud fra begge datakilder. Årsagen til, at der anvendes data fra Danmarks Statistik for perioden frem til skoleåret 2014/15, er, at disse data er fuldt sammenlignelige med de data, som anvendes ved beregningen af Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov. Dette

⁵ Når flere af de forklarende variable måler noget af det samme, kan de enkelte variables koefficienter blive usikre og fremstå med insignifikante effekter, selvom der reelt er en effekt af variablen.

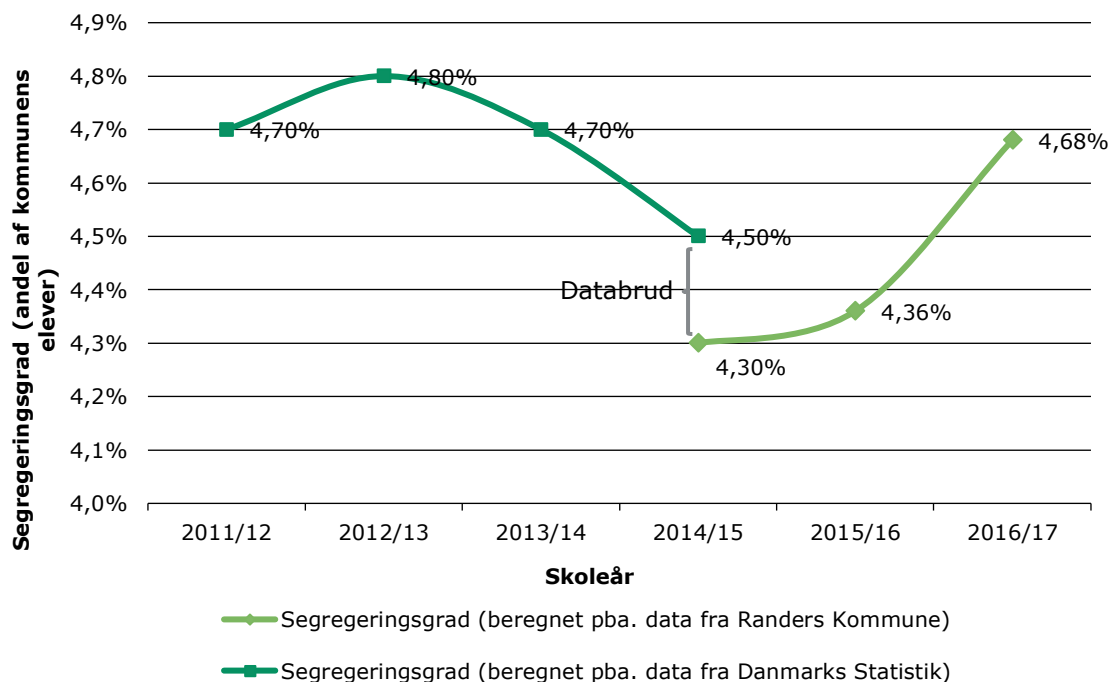
⁶ Normalt ansueliggøres forklaringskraften af en statistisk model ved at se på værdien af R^2 . R^2 angiver – noget forsimplet forklaret – hvor meget bedre man bliver til at "gætte" værdien af den afhængige variabel, når man har kendskab til de uafhængige variable. I denne analyse benytter vi dog en statistisk metode (logistisk regression), hvor man ikke kan beregne en "normal" R^2 -værdi. Derimod beregnes den såkaldte Pseudo- R^2 , som imidlertid ikke fortolkes parallelt med R^2 .

er vigtigt for den sammenligning mellem forventet og faktisk segregeringsgrad som gennemføres i afsnit 2.6. Den samlede opgørelse af udviklingen i Randers Kommunes segregeringsgrad er vist i figur 2.1, nedenfor.

Skiftet i datakilde betyder, at der opstår et databrud, idet data fra Danmarks Statistik ikke er fuldt ud sammenlignelige med Randers Kommunes egne opgørelser. Dette skyldes hovedsageligt to forhold. For det første er opgørelsetidspunktet i de to datakilder forskellige. I Randers Kommune er de segregerede elever således opgjort pr. 5. september hvert år, mens Danmarks Statistik registrerer alle elever, som har modtaget segregeret specialundervisning på et tidspunkt i løbet af skoleåret. 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. Randers Kommune indsamler derimod oplysninger fra deres eget administrative system. En inspektion af data viser, at der sandsynligvis forekommer en mindre underregistrering af specialundervisningselever i data leveret af Randers, sammenlignet med data leveret af Danmarks Statistik. Dette skyldes primært, at et mindre antal elever indskrevet på skoler uden for Randers Kommune står anført som specialundervisningselever i Danmarks Statistiks register, mens de står anført som normalundervisningselever i Randers Kommunes opgørelser. Denne forskel kan sandsynligvis forklares ved, at Randers Kommune ikke altid modtager de korrekte angivelser af, hvorvidt en elev er specialundervisningselev eller ej, når eleven er indskrevet på skoler uden for kommunen. Derimod er der stor overensstemmelse i antallet af specialundervisningselever på tværs af de to registre, når der alene fokuseres på elever indskrevet i skoler beliggende Randers.

Samlet set betyder de to forhold, at Randers Kommunes egne opgørelser, alt andet lige, vil vise et lidt lavere niveau for henvisningen til segregeret specialundervisning end opgørelsen på baggrund af data fra Danmarks statistik. Betydningen af databruddet er illustreret i figur 2.1, som afstanden mellem den faktiske segregeringsgrad opgjort henholdsvis på baggrund af data leveret af Danmarks Statistik og Randers Kommune i skoleåret 2014/2015. Selv om det absolute niveau altså ikke er fulgt sammenligneligt imellem de to datakilder, er det KORAs vurdering, at opgørelsen i figur 2.1 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 2.1 Udvikling i Randers Kommunes segregeringsgrad – andelen af kommunens elever, som henvises til segregeret specialundervisning



Note: Alle elever i grundskolealderen, for hvilke Randers Kommune er administrationskommune

Kilde: Danmarks Statistik og Randers Kommune. KORAs beregninger

Som det fremgår af figur 2.1, oplevede Randers Kommune i perioden fra indførelsen af den decentrale finansieringsmodel i skoleåret 2012/13 til 2014/15 et fald i andelen af henviste elever fra 4,8 % til 4,5 %. Herefter er andelen af elever, som henvises til segregeret specialundervisning, steget igen i perioden fra skoleåret 2014/15 til 2016/17.

Tabel 2.3 nedenfor viser en sammenligning af Randers Kommunes segregeringsgrad med niveauet på landsplan for perioden 2011/12 til 2014/15. Segregeringsgraden på landsplan kan ikke opgøres for perioden efter 2014/15, da disse data endnu ikke er tilgængelige. Det fremgår, at segregeringsgraden i Randers Kommune konsekvent ligger over segregeringsgraden på landsplan i skoleårene 2011/2012 til 2014/2015. I tabellens nederste række vises en beregning af Randers Kommunes relative segregeringsgrad sammenlignet med landsgennemsnittet i form af et indeks. Hvis indekset er over 100, har kommunen en højere segregeringsgrad end gennemsnittet på landsplan. Indeksberegningerne viser, at Randers Kommunes segregeringsgrad i 2011/12 var 6,9 % højere end landsgennemsnittet. Dette niveau set i forhold til landsgennemsnittet fastholdes stort set i hele perioden, hvor segregeringsgraden ligger mellem 6,9 % og 8,6 % over landsgennemsnittet. Det er vigtigt at bemærke, at denne indledende sammenligning af Randers Kommunes segregeringsgrad med gennemsnittet på landsplan *ikke* tager højde for de socioøkonomiske forskelle mellem kommunerne. I det efterfølgende afsnit 2.6 præsenteres vurdering af Randers Kommunes segregeringsgrad og visitationspraksis, når der tages højde for de socioøkonomiske forhold hos kommunens elever.

Tabel 2.3 viser desuden, at den forholdsvis stabile segregeringsgrad i perioden dækker over mindre udsving i det faktiske antal segregerede elever, som afspejleren tilsvarende udvikling i det samlede elevtal i kommunen.

Tabel 2.3 Faktisk segregeringsgrad i Randers Kommune og på landsplan fra 2011/12 til 2014/15

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Faktisk antal segregerede elever i Randers	592	604	587	558
Antal elever i Randers i alt	12.641	12.561	12.477	12.471
Segregeringsgrad i Randers	4,7 %	4,8 %	4,7 %	4,5 %
Segregeringsgrad på landsplan	4,4 %	4,5 %	4,3 %	4,2 %
Randers' relative segregeringsgrad (Indeks 100 = landsgennemsnitligt specialundervisningsbehov)	106,9	107,5	108,6	107,1

Note: Det er ikke muligt at opgøre segregeringsgraden på landsplan for skoleårene 2015/2016 og 2016/2017. Af samme grund kan Randers' relative segregeringsgrad ikke opgøres for disse skoleår

Kilde: Danmarks Statistik og Randers Kommune. KORAs beregninger

2.5 Udviklingen i Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov

Det forventede specialundervisningsbehov i Randers Kommune beregnes ud fra den statistiske model, som er beskrevet i afsnit 2.3. Modellen er, som beskrevet, udledt på baggrund af de nyeste tilgængelige data for skoleåret 2014/15. Modellen estimerer sammenhængen mellem, på den ene side en række socioøkonomiske variable vedrørende eleverne, og på den anden side oplysninger om, hvorvidt eleverne modtager segregeret specialundervisning. På den måde opnår vi en række vægte, som angiver de enkelte variables betydning for, om en elev modtager segregeret specialundervisning i skoleåret 2014/2015.

Når vi anvender vægtene fra denne model på hver enkelt elev i Randers Kommune, kan vi beregne de enkelte elevers sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning givet elevens karakteristika og en forudsætning om, at kommunen følger en landsgennemsnitlig henvisningspraksis. Disse beregninger kan efterfølgende sammenfattes til en forventning om, hvor stor en samlet andel af kommunens elever der vil modtage segregeret specialundervisning, hvis kommunen følger den landsgennemsnitlige henvisningspraksis. Dette tal udtrykker det samlede forventede specialundervisningsbehov for kommunen – udtrykt ved den forventede segregeringsgrad (givet kommunens socioøkonomiske sammensætning).

Vi anvender vægtene fra analysen af data fra 2014/15 til at forudsige, hvor stor en andel af eleverne der modtager ekskluderende specialundervisning i alle skoleårene 2011/12 til 2014/15. Dermed har vi i denne del af analysen "låst" de enkelte variables betydning fast ud fra mønstrene i skoleåret 2014/2015. Eventuelle ændringer i det forventede specialundervisningsbehov mellem årene vil derfor udelukkende skyldes ændringer i elevsammensætningen i forhold til de socioøkonomiske, demografiske og sundhedsrelaterede forhold, som indgår i modellen.

Tabel 2.4 viser udviklingen i Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov i perioden på baggrund af modelberegningerne. Det forventede specialundervisningsbehov beregnes *relativt* i forhold til landsgennemsnittet. Indeksverdier over 100 indikerer, at det forventede specialundervisningsbehov ligger over landsgennemsnittet. Eksempelvis betyder en indeksværdi på 111, at det forventede specialundervisningsbehov er 11 % højere end landsgennemsnittet. Som det fremgår er specialundervisningsbehovet på landsplan derfor 100 i hele undersøgelsesperioden.

Boks 2: Beregning af det relative specialundervisningsbehov

På baggrund af de nyeste tilgængelige data for skoleåret 2014/2015 har vi gennemført en statistisk analyse, som estimerer sammenhængen mellem på den ene side en række socioøkonomiske variable vedrørende eleverne samt deres forældre, og på den anden side oplysninger om, hvorvidt eleverne modtager segregeret specialundervisning. På den måde opnår vi en række vægte, som angiver de enkelte variables betydning for, om en elev modtager segregeret specialundervisning i skoleåret 2014/2015.

Når vi anvender vægtene fra denne model på populationen af elever fra Randers, får vi derfor den forventede andel af eleverne, som modtager segregeret specialundervisning under antagelse af, at visitationspraksis er den samme i Randers Kommune som på landsplan. Tilsvarende anvender vi vægtene fra 2014/2015 til at forudsige, hvor stor en andel af eleverne der modtager ekskluderende specialundervisning i skoleårene 2013/2014, 2012/2013 og 2011/2012. Dermed har vi "låst" visitationspraksis fast på niveauet i skoleåret 2014/2015. Eventuelle udsving i de forudsagte andele specialundervisningselever i løbet af årene vil derfor udelukkende skyldes udviklingen i de socioøkonomiske baggrundsvariable.

Visse baggrundsvariable kan dog udvikle sig over tid alene som følge af ændret registreringspraksis eller ændrede samfundsnormer. Eksempelvis har vi i tidligere analyser erfaret, at antallet af indlæggelser generelt har været voksende igennem en årrække. Dette er sket i en periode, hvor befolkningens gennemsnitlige levealder samtidig har været stigende. Det synes på baggrund af den stigende levealder ikke rimeligt at tolke stigningen i antal registrerede indlæggelser som udtryk for en forværret sundhedstilstand eller øget social udsathed blandt de danske borgere. I stedet er ændret registreringspraksis eller et forøget udbud af sundhedsydelser en sandsynlig årsag. Det ændrer imidlertid ikke ved, at variabelen i det enkelte år er egnet til at identificere elever med relativt høj sandsynlighed for at modtage specialundervisning.

Vi adresserer disse udfordringer ved at fokusere på, hvordan Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov udvikler sig i forhold til udviklingen på landsplan. Herved opnår vi, at baggrundsvariable, der vokser af tekniske årsager både i Randers og på landsplan, ikke påvirker analysens konklusioner.

Det fremgår af Tabel 2.4, at specialundervisningsbehovet i Randers Kommune befinder sig betydeligt over behovet på landsplan i hele den viste periode. Således er specialundervisningsbehovet godt 11 % over landsgennemsnittet i skoleåret 2011/2012, hvorefter det stiger til godt 13 % over det landsgennemsnitlige niveau i skoleåret 2012/2013. Herefter sker der et mindre fald frem til skoleåret 2014/2015, hvor specialundervisningsbehovet er stort set på samme niveau som i udgangspunktet. Der er altså samlet set tale om et forventet specialundervisningsbehov, som ligger forholdsvis stabilt og betydeligt over landsgennemsnittet. På baggrund af de socioøkonomiske forhold hos eleverne i Randers Kommune skulle vi således forvente, at Randers Kommune henviser flere af sine elever til segregeret specialundervisning end landsgennemsnittet. Resultaterne peger *ikke* i retning af en tendens til forøgelse af det relative forventede specialundervisningsbehov i perioden frem til skoleåret 2014/15.

Tabel 2.4 Udvikling i forventet relativt specialundervisningsbehov. Indeks værdi (100=landsgennemsnit)

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Forventet specialundervisningsbehov Randers Kommune	111,1	113,3	111,8	110,8
Specialundervisningsbehov på landsplan	100,0	100,0	100,0	100,0

Note: Det relative specialundervisningsbehov er beregnet på baggrund af en landsgennemsnitlig visitationspraksis i skoleåret 2014/2015. Indeks 100 = landsgennemsnitligt specialundervisningsbehov.

Kilde: Danmarks Statistik og Statens Serum Institut. KORAs beregninger.

Det er væsentligt at bemærke, at udviklingen i det *relative* specialundervisningsbehov i Randers Kommune kan være udtryk for flere ting. For det første kan udviklingen afspejle, at den socioøkonomiske profil blandt eleverne i såvel Randers Kommune som på landsplan har været stort set uændret i den undersøgte periode. For det andet kan det konstante niveau i det relative specialundervisningsbehov dække over, at den sociale profil i såvel Randers Kommune som på landsplan er blevet forbedret i lige høj grad i den undersøgte periode. Endelig kan udviklingen dække over en forværring af den sociale profil i såvel Randers Kommune som på landsplan. Som beskrevet i boks 2 ovenfor, så er det vanskeligt at konkludere noget endegyldigt om den *absolutte* udvikling i specialundervisningsbehovet i Randers Kommune og på landsplan, da der er problemer med, at flere baggrundsvariable kan udvikle sig over tid, alene som følge af ændret registreringspraksis eller ændrede samfundsnormer. I forbindelse med hovedanalysen er der dog gennemført flere følsomhedsanalyser, hvor hovedparten peger i retningen af et konstant til let faldende *absolut* specialundervisningsbehov i såvel Randers Kommune som på landsplan i den undersøgte periode.

2.6 Vurdering af Randers Kommunes visitationspraksis

I det følgende sammenholdes det forventede specialundervisningsbehov i Randers Kommune med den faktiske segregeringsgrad i kommunen i den undersøgte periode. Formålet med analysen er at belyse, om Randers Kommunes faktiske henvisningsniveau (segregeringsgrad) ligger over, under eller på niveau med, hvad man kunne forvente ved en landsgennemsnitlig visitationspraksis og Randers Kommunes socioøkonomiske elevsammensætning.

I de foregående afsnit 2.4 og 2.5 har vi allerede beskrevet udviklingen i både Randers Kommunes segregeringsgrad (henvisninger) og udviklingen i kommunens forventede specialundervisningsbehov på baggrund af de socioøkonomiske forhold. Det fremgik her, at Randers Kommune henviser en større andel af sine elever til segregeret specialundervisning end landsgennemsnittet, men at kommunen samtidig på grund af elevsammensætningen må forventes at have et væsentligt højere specialundervisningsbehov end landsgennemsnittet. Analysen i dette afsnit sammenfatter disse to forhold i en samlet vurdering af kommunens visitationspraksis, set i lyset af det forventede specialundervisningsbehov. Som det er beskrevet i Boks 3, kræver denne analyse en lidt anderledes opgørelsesmetode end den foregående analyse.

Boks 3: Vurdering af Randers Kommunes visitationspraksis

Ønsker man at vurdere Randers Kommunes visitationspraksis i skoleåret 2012/2013 bør den faktiske segregeringsgrad i skoleåret 2012/2013 sammenholdes med det forventede specialundervisningsbehov i samme skoleår. Her er det dog vigtigt, at det forventede specialundervisningsbehov i skoleåret 2012/2013 bliver beregnet på baggrund af en statistisk model, hvor vi har "låst" visitationspraksis fast på niveauet for netop skoleåret 2012/2013.

Det skyldes, at den faktiske segregeringsgrad i skoleåret 2012/2013 er et produkt af såvel den sociale profil hos eleverne som den gældende lovgivning og praksis i visitationen i dette år. Sammenholdes den faktiske segregeringsgrad i skoleåret 2012/2013 med det forventede specialundervisningsbehov i skoleåret 2012/2013, men hvor vi har "låst" visitationspraksis fast på niveauet for skoleåret 2014/2015, kan en afvigelse skyldes, at der er sket en praksisændring i perioden mellem de to skoleår.

Tabel 2.5 viser den faktiske andel forventede specialundervisningsmodtagere i Randers Kommune, beregnet på baggrund af en statistisk model, som tager udgangspunkt i sammenligningsåret. En sammenligning af disse faktiske andele over tid kan være problematisk, da ændringer i andelen over tid både kan tilskrives en ændret visitationspraksis på landsplan, samt eventuelle ændringer i de socioøkonomiske faktorer, som ligger bag beregningen af andelen. KORA anbefaler derfor, at en analyse af udviklingen af specialundervisningsbehovet i Randers over tid alene foretages på baggrund af tallene præsenteret i tabel 2.5.

Resultaterne af analysen fremgår af tabel 2.5. Det ses, at Randes Kommune igennem hele den undersøgte periode visiterer færre elever til segregeret specialundervisning, end man vil forvente ved en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Størst er differencen i skoleåret 2012/2013, hvor der visiteres 0,3 procentpoint færre elever end forventet ud fra elevernes socioøkonomiske forhold. I tabellens nederste rækker er der udarbejdet en indikator for kommunens visitationspraksis. Indikatoren sammenholder kommunens forventede og faktiske segregeringsgrad og udtrykker dermed, om kommunen samlet set henviser flere eller færre elever, end man skulle forvente ud fra de socioøkonomiske forhold. En visitationspraksis med værdien 100 svarer til, at kommunen henviser præcis det antal elever, man ville forvente ved en landsgennemsnitlig praksis, mens en værdi på 99 svarer til, at kommunen henviser 1 % færre elever, end man skulle forvente.

Som det fremgår af den nederste række i tabellen, henviste Randers Kommune i skoleåret 2011/12 ca. 4 % færre elever, end man kunne forvente ud fra elevernes socioøkonomiske karakteristika. Denne visitationspraksis er forholdsvis stabil i den undersøgte periode. Skoleåret 2013/2014 er det år, hvor visitationspraksis ligger tættest på det forventede niveau (ca. 3 % under det forventede). Stilles der skarpt på Randers Kommunes visitationspraksis i skoleåret 2014/2015, som er det seneste år med tilgængelig data, ses det, at Randers Kommunes visitationspraksis befinder sig i indeks 96,7. Det vil sige, kommunen visiterer 3,3 % færre elever til specialundervisning, end man vil forvente ved en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Samlet set tegner der sig således et billede af, at Randers Kommune i perioden frem til 2014/15 har haft en forholdsvis restriktiv henvisningspraksis til den segregerede specialundervisning.

Tabel 2.5 Vurdering af Randers kommunes visitationspraksis 2011/12 til 2014/15

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Andel forventede specialundervisnings elever i Randers ¹	4,9 %	5,1 %	4,8 %	4,6 %
Faktisk segregeringsgrad i Randers	4,7 %	4,8 %	4,7 %	4,5 %
Visitationspraksis (Faktisk/forventet segregeringsgrad)	96,2	94,5	97,1	96,7

Note: Indeks 100 = landsgennemsnitligt specialundervisningsbehov og segregeringsgrad.

1) Det relative specialundervisningsbehov er beregnet på baggrund af en landsgennemsnitlig visitationspraksis i hvert sammenligningsår.

Kilde: Danmarks Statistik og Statens Serum Institut. KORAs beregninger.

2.7 Forventet specialundervisningsbehov i Randers Kommunes skoledistrikter

Den statistiske model anvendes til at beregne sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning for hver enkelt elev i Randers Kommune på baggrund af elevens demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede karakteristika. Disse beregninger sammenfattes til en gennemsnitlig sandsynlighed for elevernes specialundervisningsbehov i hvert af Randers Kommunes skoledistrikter. Dette mål kan anvendes til at sammenligne de forventede specialundervisningsbehov på tværs af skoledistrikterne. Ved at tage højde for skoledistrikternes størrelse kan vi desuden beregne den forventede fordeling af specialundervisningselever i Randers Kommune. Disse beregninger kan efterfølgende anvendes i en socioøkonomisk budgettildelingsmodel for specialundervisning. Ved beregningen af de forventede specialundervisningsbehov i kommunens skoledistrikter ses der kun på elever i 0.-9. klasse. Beregningen ser således bort fra specialundervisningsbehovet hos elever i 10. klasse. Beregningerne og de afledte budgettildelinger kan således kun anvendes for 0.-9. klasse. Tildelingen af midler til segregeret specialundervisning i 10. klasse må derfor håndteres på anden vis uden for modellen. Afgrænsningen til 0.-9. klasse er aftalt med Randers Kommune.

Det er vigtigt at pointere, at de estimerede sandsynligheder for specialundervisning er relative i den forstand, at de er baseret på den faktiske brug af specialundervisning i Danmark i skoleåret 2014/15. Modellen kan med andre ord ikke sige noget om, hvorvidt der ud fra fx et pædagogisk kriterium er behov for, at flere eller færre elever modtager specialundervisning, men kun noget om skoledistrikternes relative specialundervisningsbehov set i forhold til hinanden.

Til forskel fra de statistiske modeller i delanalyse 1 i forrige kapitel indeholder den statistiske model, der udgør grundlaget for ressourcetildelingsmodellen, ikke en variabel for elevernes etniske baggrund. Årsagen er, at anden etnisk baggrund end dansk ikke i sig selv øger sandsynligheden 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 børn med anden etnisk baggrund end dansk henvises oftere til segregeret specialundervisning end etnisk danske børn med tilsvarende demografiske og socioøkonomiske karakteristika. Børn med anden etnisk baggrund har isoleret set større sandsynlighed for segregeret specialundervisning end etnisk danske børn, men altså ikke større sandsynlighed end etniske danske børn med samme demografiske og socioøkonomiske baggrund. KORAs analyse viser faktisk, at børn med anden etnisk baggrund end dansk statistisk har en lidt mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning end etnisk danske børn med tilsvarende demografiske og socioøkonomiske karakteristika. 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 henvisning 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 KORA-modellen på grund af den indholdsmæssige usikkerhed, der er de bagvedliggende årsager til resultatet. Det er i denne sammenhæng vigtigt at bemærke, at skoler med en høj andel af tosprogede børn eller børn med anden etnisk baggrund end dansk af andre årsager kan have et væsentligt større udgiftsbehov end skoler med en lav andel af sådanne elever. KORAs resultat viser blot, at dette eventuelle højere udgiftsbehov ikke skabes af et større behov for segregeret specialundervisning.

Som grundlag for vurderingen af de enkelte skoledistrikters specialundervisningsbehov anvendes det elevgrundlag, som er bosat i skoledistrikterne. Inddelingen i skoledistrikter er foretaget ud fra Randers Kommunes normale distriktsinddeling. Det medregnede elevgrundlag medtager både elever i folkeskole, privatskoler og frie grundskoler. Vurderingen af specialundervisningsbehovet med udgangspunkt i elevernes bosætningsdistrikter gør, at der vil være afvigelser fra de elever, som faktisk går på skolerne, i det omfang, at eleverne går på en anden skole end distriktsskolen.

Resultaterne er sammenfattet i tabel 2.6 nedenfor. Tabellen viser beregningerne på baggrund af den statistiske model, som blev opstillet i delanalyse 1, for hvert skoledistrikt.

Tabel 2.6 Skoledistrikternes forventede specialundervisningsbehov. Opgjort efter elevernes bosætningsdistrikt. Elever 0.-9. klasse, skoleåret 2016/17

Skoledistrikt (bosætning)	Elevgrundlag 0.-9. klasse	Andel af samlet elevgrundlag 0.-9. klasse	Andel af kommunens specialundervisnings-elever i dag	Gennemsnitlig forudsagt sandsynlighed for specialundervisning (KORA-model)	Forventet andel af det samlede antal specialundervisningselever (KORA-model)	Indeks for specialundervisningsbehov* (KORA-model)
Asferg Skole	161	1,4 %	1,0 %	3,8 %	1,2 %	85
Assentoftskolen	812	7,2 %	4,4 %	3,6 %	5,9 %	81
Bjerregrav Skole	270	2,4 %	1,8 %	2,6 %	1,4 %	59
Blicherskolen	506	4,5 %	6,0 %	4,3 %	4,3 %	97
Fårup Skole	242	2,1 %	1,8 %	5,5 %	2,6 %	122
Grønhøjsskolen	465	4,1 %	6,0 %	4,9 %	4,5 %	110
Havndal Skole	136	1,2 %	1,2 %	4,6 %	1,2 %	101
Hobrovejens Skole	694	6,1 %	7,8 %	4,3 %	5,9 %	96
Hornbæk Skole	721	6,4 %	3,2 %	3,2 %	4,5 %	71
Korshøjsskolen	578	5,1 %	5,2 %	4,2 %	4,8 %	94
Kristrup Skole	811	7,2 %	5,8 %	3,2 %	5,1 %	71
Langå Skole	428	3,8 %	3,0 %	4,1 %	3,4 %	91
Munkholmskolen	477	4,2 %	3,4 %	4,0 %	3,8 %	89
Nørrevangsskolen	752	6,7 %	11,1 %	7,4 %	11,0 %	166
Rismølleskolen	926	8,2 %	8,9 %	4,8 %	8,8 %	108
Søndermarksskolen	721	6,4 %	4,6 %	3,3 %	4,7 %	74
Tirsdalens Skole	650	5,8 %	5,0 %	6,0 %	7,7 %	134
Vestervangsskolen	1.442	12,8 %	16,1 %	5,1 %	14,5 %	114
Østervangsskolen	501	4,4 %	4,0 %	4,5 %	4,4 %	99
Total	11.293	100,0 %	100,0 %	4,5 %	100,0 %	100

Note: Data for alle elever i 0.-9. klasse i Randers Kommune i folkeskoler, privatskoler og frie grundskoler i året 2016/17. *Indeks 100 = gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning i Randers Kommune.

Kilde: Danmarks Statistik, Statens Serum Institut og Randers Kommunes elevregister

Som det fremgår af tabel 2.6 ovenfor, er der i skoleåret 2016/17 samlet set 11.293 elever i 0.-9. klasse med adresse i et skoledistrikt i Randers Kommune (det samlede elevgrundlag).

Skoledistrikterne for Vestervangsskolen og Rismølleskolen har de største elevgrundlag med henholdsvis 1.442 elever (12,8 %) og 926 elever (8,2 %), Asferg Skole har det mindste elevgrundlag med 161 elever (1,4 %). Fordelingen af kommunens elever i segregeret specialundervisning viser, at 16,1 % af de faktiske henvisninger i kommunen i skoleåret 2016/17 kommer fra Vestervangsskolen skoledistrikt. I den anden ende af skalaen kommer blot 1,0 % af eleverne i specialklasser og specialskoler fra kommunens mindste skoledistrikt, Asferg. Generelt viser fordelingen af det samlede elevgrundlag og fordelingen af de faktiske specialundervisningselever, at der er væsentlige forskelle på skoledistrikternes andel af elevgrundlaget og deres andel af specialundervisningseleverne.

Den gennemsnitlige forudsagte sandsynlighed (ifølge KORA-modellen) for at modtage segregeret specialundervisning varierer da også væsentligt fra skoledistrikt til skoledistrikt. Lavest er den for elevgrundlaget på Bjerregrav Skole, som ved en landsgennemsnitlig henvisningspraksis vil have en gennemsnitlig sandsynlighed på 2,6 % for at modtage specialundervisning. Den højeste gennemsnitlige sandsynlighed for segregeret specialundervisning har elevgrundlaget for Nørrevangsskolen på 7,4 %. Det gennemsnitlige forventede specialundervisningsbehov pr. elev er med andre ord mere end tre gange så højt i Nørrevangsskolens skoledistrikt som i skoledistriktet for Bjerregrav Skole.

Ved at gange skoledistriktets gennemsnitlige sandsynlighed for, at eleverne modtager segregeret specialundervisning, med skoledistriktets elevtal, fås det antal specialundervisningselever, som forventes at komme fra skoledistriktet. Dette tal er i tabel 2.6 omregnet, så der vises den *andel* af kommunens segregerede specialundervisningselever, som forventes at komme fra de enkelte skoledistrikter, givet skoledistrikternes elevsammensætning og størrelse. Dette mål tager således højde for både skoledistriktets størrelse og elevernes forventede specialundervisningsbehov. Det forventes på baggrund af skoledistriktets størrelse og elevsammensætning, at 14,5 % af kommunens segregerede specialundervisningselever vil komme fra Vestervangsskolens skoledistrikt.

Ved at sammenholde skoledistrikternes andel af de forventede segregerede specialundervisningselever med skolens andel af det samlede elevtal fås et udtryk for skolernes specialundervisningsbehov pr. elev⁷. Det indekserede specialundervisningsbehov er et tal, der enten er større eller mindre end 100. Hvis tallet er mindre end 100, fx 95, indikerer det et forventet specialundervisningsbehov hos elevgrundlaget, som er 5 % mindre end gennemsnittet for kommunen. Hvis tallet er større end 100, fx 105, ligger det forventede specialundervisningsbehov 5 % over gennemsnittet for kommunen.

For Grønhøjsskolen giver denne beregning eksempelvis et indekseret specialundervisningsbehov på $(4,5\%/4,1\%)*100=110$. Det vil sige, at elevgrundlaget for Grønhøjsskolen har et forventet specialundervisningsbehov, som ligger ca. 10 % over gennemsnittet for kommunen.

Generelt viser resultaterne, at der med udgangspunkt i skoledistrikternes elevsammensætning må forventes forskelle mellem skoledistrikternes specialundervisningsbehov i Randers Kommune. Dette fremgår i tabel 2.6 ovenfor direkte ved skoledistrikternes forskellige gennemsnitlige sandsynligheder for henvisning til segregeret specialundervisning. Samtidig er det illustreret ved det indekserede specialundervisningsbehov, som sammenholder skoledistrikternes forventede andel af de segregerede elever med deres andel af det samlede elevgrundlag. Særligt elevgrundlaget i Nørrevangsskolens skoledistrikt skiller sig ud ved at have et højt forventet

⁷ Indeks for specialundervisningsbehov = (forventet andel af segregerede elever/andel af samlet elevgrundlag) * 100

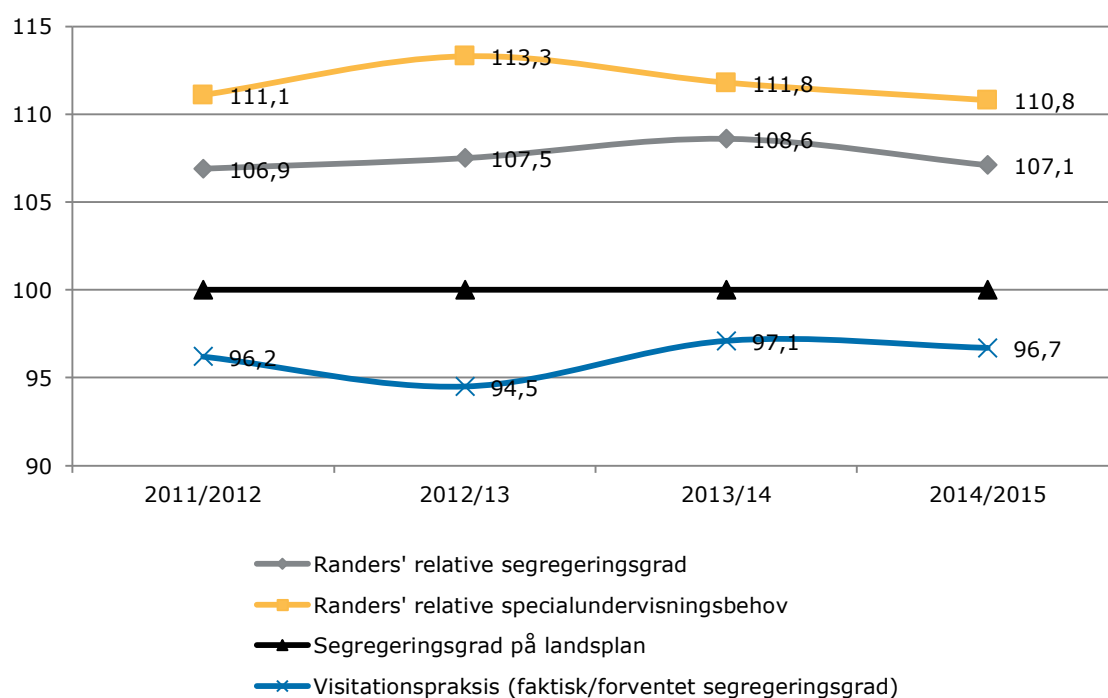
specialundervisningsbehov. Elevgrundlaget i skoledistriktet for Bjerregrav Skole skiller sig modsat ud ved at have en elevsammensætning, som giver en forventning om et relativt lavt specialundervisningsbehov.

2.8 Konklusion på delanalyse 1

Randers Kommune oplevede efter indførelsen af den decentrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet i skoleåret 2012/13 et fald i kommunens samlede segregeringsgrad i perioden frem til skoleåret 2014/15. Herefter er der igen sket en stigning i segregeringsgraden i skoleåret 2015/16 og 2016/17.

Den socioøkonomiske analyse af Randers Kommunes specialundervisningsbehov er gennemført for perioden fra skoleåret 2011/12 til 2014/15. Hovedresultaterne fra denne analyse er sammenfattet i figur 2.2.

Figur 2.2 Udvikling i Randers Kommunes segregeringsgrad, forventede specialundervisningsbehov og visitationspraksis. 2011/12 til 2014/15. Indeks (100=landsgennemsnit)



Note: Figuren opsummerer resultaterne fra tabel 2.3, tabel 2.4 samt tabel 2.5

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut

I hele den undersøgte periode havde Randers Kommune en segregeringsgrad, som lå betydeligt over landsgennemsnittet. Samtidig viser analysen dog, at Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov også ligger væsentligt over landsgennemsnittet. På baggrund af elevsammensætningen i Randers Kommune skulle det således også forventes, at kommunen henviser en større andel af sine elever til segregeret specialundervisning end landsgennemsnittet. Sammenholdes det forventede specialundervisningsbehov med Randers Kommunes faktiske segregeringsgrad i perioden fra 2011/12 til 2014/15 viser analysen, at Randers Kommune i hele

perioden henviste ca. 3-4 % færre elever til segregeret specialundervisning, end man kunne forvente ud fra kommunens elevsammensætning og en landsgennemsnitlig visitationspraksis.

I forhold til udviklingen i Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov i perioden fra 2011/12 til 2014/15 viser analysen, at det forventede behov har været forholdsvist stabilt i perioden med en tendens til et lille fald hen imod slutningen af perioden. Når der tages højde for udviklingen i den socioøkonomiske sammensætning hos Randers Kommunes elever, er der således ikke tegn på, at kommunen bevæger sig imod et højere specialundervisningsbehov sammenlignet med resten af landet.

Det er ikke muligt at beregne Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov i skoleårene 2015/16 og 2016/17, da der ikke er tilgængelige data hos Danmarks statistik for denne periode. På baggrund af den gennemførte analyse af det forventede specialundervisningsbehov i den forudgående periode (2011/12-2014/15), kan der dog fremhæves to forhold, som er relevante i vurderingen af den efterfølgende periode. *For det første* er der i den undersøgte periode ingen tendens til forøgelse af Randers Kommunes forventede specialundervisningsbehov sammenlignet med tendenserne på landsplan. Hvis den øgede henvisning til segregeret specialundervisning i kommunen i 2015/16 og 2016/17 skal kunne forklares med et øget specialundervisningsbehov, skal der altså være tale om en udvikling, som går markant imod tendenserne i de foregående år. Da forandringer i de socioøkonomiske grundvilkår generelt finder sted forholdsvis langsomt, vurderes dette ikke at være sandsynligt. Det synes altså samlet set usandsynligt, at udviklingen i Randers Kommunes segregeringsgrad kan forklares med en forværring af de socioøkonomiske grundvilkår blandt eleverne i kommunen. *For det andet* skal det fremhæves, at Randers Kommune i perioden fra 2011/12 til 2014/15 henviste færre elever til segregeret specialundervisning, end man kunne forvente ud fra kommunens socioøkonomiske forhold. Med udgangspunkt i niveauerne fra denne periode ville Randers Kommune således kunne øge sin segregeringsgrad en smule uden at ligge over det niveau, der svarer til den landsgennemsnitlige visitationspraksis på landsplan.

3 Delanalyse 2: Det økonomistyringsmæssige setup

Et vigtigt hovedresultat på baggrund af delanalyse 1 er, at stigningen i Randers Kommunes segregeringsgrad *ikke* kan forklares med en ændring i den socioøkonomiske sammensætning blandt kommunens elever. Der må således ses på andre forhold, hvis vi ønsker at forklare udviklingen.

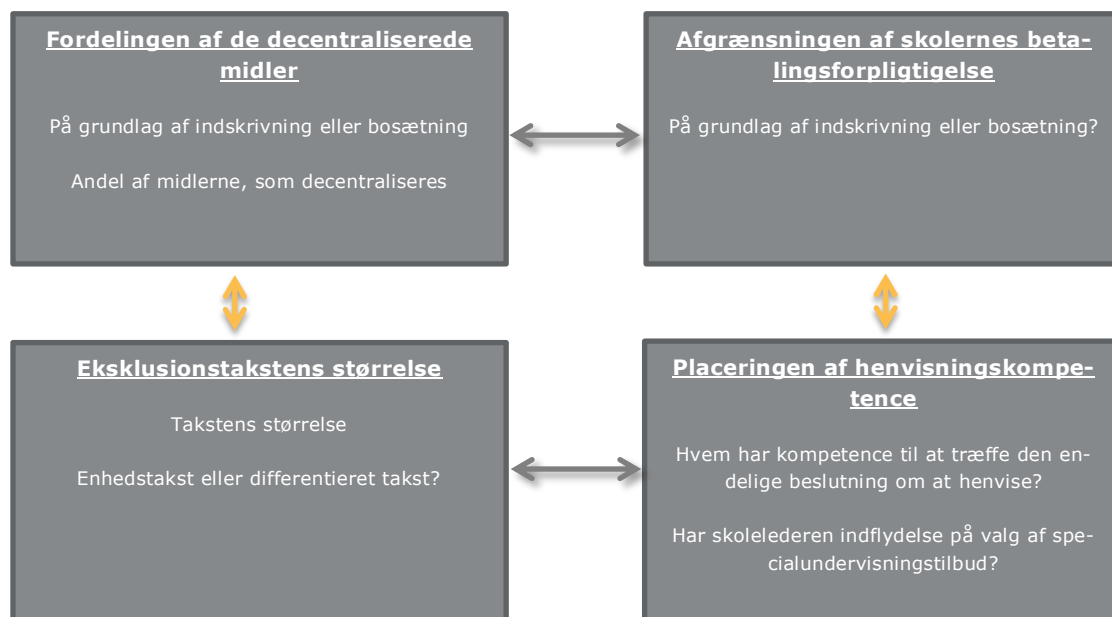
I delanalyse 2 gennemgås indretningen af Randers Kommunes decentrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet. Hovedformålet med gennemgangen er at afdække, hvorvidt der i indretningen af modellen er indbygget uhensigtsmæssige mekanismer, og om disse kan bidrage til at forklare udviklingen i henvisningen til segregeret specialundervisning i kommunen.

På baggrund af KORAs erfaringer med udarbejdelse af decentrale finansieringsmodeller på specialundervisningsområdet (Jacobsen 2012, Bæk & Jacobsen 2014a; 2014b; 2015, Petersen et al. 2015, Bæk og Petersen 2016) har vi fokuseret på fire centrale elementer i modellen:

1. Fordelingen af de decentraliserede midler
2. Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse
3. Størrelsen på eksklusionstaksten
4. Placeringen af henvisningskompetencen.

Der er tale om forhold, som efter KORAs vurdering er nødvendige at forholde sig til ved udvikling eller tilpasning af en decentral finansieringsmodel. Figur 3.1 viser en oversigt over de fire elementer. Under hvert element fremgår de vigtigste forhold, som kommunen efter KORAs vurdering bør forholde sig til. Samtidig er det vigtigt, at der er overensstemmelse mellem de valg, som træffes i forhold til hvert af delementerne. Pilene i figuren illustrerer, hvor der er vigtige afhængigheder mellem elementerne. Eksempelvis er det væsentligt at sikre, at der er overensstemmelse mellem, hvordan skolernes betalingsforpligtigelse er afgrænset, og hvem der har kompetence til at henvise eleverne til segregeret specialundervisning. Hermed sikres det, at skolelederen træffer den endelige henvisningsbeslutning i forhold til de elever, som han/hun skal betale for. De øvrige elementer og sammenhænge i figuren gennemgås i forbindelse med den konkrete analyse af de enkelte forhold.

Figur 3.1 De vigtigste elementer i en decentral finansieringsmodel for specialundervisning



Ud over de fire centrale elementer behandler analysen kort betydningen af den måde, hvorpå Randers Kommune regulerer den samlede budgetramme til specialundervisningsopgaven. Endelig ses der på betydningen af de ændringer af skolestrukturen, som Randers Kommune indførte med virkning fra skoleåret 2015/16.

I afsnit 3.1 beskrives de anvendte data og den anvendte analysemetode ved gennemgangen af kommunens decentrale finansieringsmodel. I afsnit 3.2 præsenteres resultaterne for hvert af analyseelementerne. Der afsluttes i afsnit 3.3 med en opsummering af de overordnede konklusioner på delanalysen.

3.1 Data og metode

Datagrundlaget for gennemgangen af Randers Kommunes model består for det første af interview med skoleledelsen på fire udvalgte skoler samt med aktører i forvaltningen, som har indgående kendskab til økonomistyringen på specialundervisningsområdet. For det andet anvendes centrale dokumenter vedrørende indretningen af kommunens decentrale finansieringsmodel samt data over udviklingen i henvisninger og budgetter.

Der er gennemført interview med skoleledere, pædagogiske ledere eller administrative ledere/viceskoleledere på fire udvalgte skoler i Randers Kommune. Interviewene er gennemført som gruppeinterview af cirka 1,5-2 timers varighed. Skolerne er blevet udvalgt efter to kriterier: skolestørrelse og skolens socioøkonomiske belastning. Kriterierne er valgt ud fra en forventning om deres betydning for det pres, som skolen oplever i forbindelse med specialundervisningsopgaven – særligt i relation til mulighederne for at lave inkluderende indsatser. Udvalgelseskriterierne er illustreret i figur 3.2. Ved at interviewe fire forskellige "typer" af skoler er det muligt at indfange en bred palet af de typer af økonomiske overvejelser, som gøres på skolerne i forbindelse med beslutningen om at håndtere elevernes udfordringer via enten et inkluderende eller segregeret specialundervisningstilbud.

Figur 3.2 Anvendte kriterier for udvælgelse af skoler til interview

	Mindre skole	Større skole
Lav socioøkonomisk belastning	Skole A	Skole B
Høj socioøkonomisk belastning	Skole C	Skole D

Ud over interviewene på de fire skoler er der gennemført interview med en række centrale aktører i forvaltningen. Aktørerne i forvaltningen er valgt ud fra deres indsigt i baggrund og praksis med hensyn til organiseringen af den økonomiske styring og visitationen på specialundervisningsområdet. Der blev gennemført to interview med forvaltningen. I det ene interview var fokus primært på økonomistyringsmæssige forhold, mens fokus i det andet interview rettede sig imod visitationsprocessen. Interviewpersonerne omfattede skolechefen samt relevante sektionsledere, økonomikonsulenter og repræsentanter fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR). Begge interview havde en varighed af cirka 1,5 time.

Gennemgangen af de elementer i modellen, som vedrører fordelingen af de decentraliserede midler, afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse, placeringen af henvisningskompetencen samt udformningen af budgetreguleringsmekanismen, tager primært udgangspunkt i de interview, som er gennemført med forvaltningspersonalet, og suppleres med gennemgangen af den skriftlige dokumentation for modellen. Analysen af den objektive indretning af modellen suppleres med en afdækning af skolernes opfattelse og vurdering af modellens indretning. Analysen af fordelingen af de decentraliserede midler til finansiering af specialundervisningsindsatsen trækker desuden på data vedrørende budgettildelingen til skolerne under den nuværende model og på de beregninger af specialundervisningsbehovet i Randers Kommunes skoledistrikter, som blev præsenteret i delanalyse 1 (afsnit 2.7)

Analysen af eksklusionstakstens størrelse tager hovedsageligt udgangspunkt i de fire skoleinterview. I interviewene er skolernes økonomiske overvejelser i forbindelse med beslutningen om at henvise elever til et segregeret tilbud søgt afdækket. Det var på forhånd vores forventning, at beslutningen sker i et samspil mellem økonomiske, ledelsesmæssige og faglige overvejelser. Det var vores forventning, at de økonomiske overvejelser i høj grad handler om en sammenligning af omkostningen ved at henvise eleverne med omkostningen ved at gennemføre en fagligt tilfredsstillende inkluderende indsats på skolen. Denne vurdering vil naturligvis afhænge af, hvilke udfordringer de konkrete elever har. Intentionen med interviewene har derfor været at afdække de økonomiske overvejelser i forhold til forskellige typer af elever. Analysen munder ud i en vurdering af, hvilken betydning størrelsen på de nuværende eksklusionstakster har for skolernes beslutning om at henvise elever til segregerede tilbud.

3.2 Gennemgang af Randers Kommunes decentrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet

3.2.1 Fordelingen af de decentraliserede midler

Centrale overvejelser

Selve grundprincippet i en decentral finansieringsmodel på specialundervisningsområdet er, at hele eller dele af det budget, som anvendes til at finansiere udgifterne til de elever, der henvises til segregerede tilbud, er lagt ud til skolerne som en del af skoleledernes budgetansvar. Samtidig vil man typisk også decentralisere den del af ressourcerne, som anvendes på at yde

mindre omfattende støtte og inkluderende indsatser på skolen (støtte i mindre end ni timer om ugen).

Et vigtigt element i en decentral finansieringsmodel er derfor, hvordan midlerne fordeles mellem kommunens skoler. Grundlæggende kan kommunen vælge mellem to tilgange. Kommunen kan vælge at fordele midlerne "fladt" mellem skolerne efter skolernes elevtal, således 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 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).

Hvis kommunen vælger at fordele specialundervisningsmidlerne efter socioøkonomiske forhold hos eleverne, må kommunen forholde sig til, dels *hvilke* socioøkonomiske kriterier der skal anvendes, og *hvordan* de enkelte socioøkonomiske kriterier skal vægtes i vurderingen af behovet på de enkelte skoler. KORAs tilgang til denne problemstilling er, som beskrevet i delanalyse 1, at estimere de enkelte skoledistrikters udgiftsbehov på baggrund af en statistisk model baseret på detaljerede indviddata (se afsnit 2.2 og 2.3). Resultaterne af denne model for skoledistrikterne i Randers Kommune er vist i Tabel 2.6 (delanalyse 1).

Hvad enten tildeling af midler til specialundervisningsopgaven sker "fladt" efter elevtallet eller differentieret efter de socioøkonomiske forhold hos eleverne, skal kommunen beslutte, hvilket konkret *elevgrundlag* der anvendes ved tildeling af midlerne til den enkelte skole. Der er her to primære muligheder. Kommunen kan vælge at tildele midler til skolerne på baggrund af de elever, som faktisk er *indskrevet* på skolen, eller på baggrund af de elever, som er *bosat* i skolens distrikt. Som det vil blive fremhævet i afsnit 3.2.2 nedenfor, er det vigtigt, at der er overensstemmelse mellem afgræsning af elevgrundlaget for tildelingen af midlerne og afgræsningen af, hvilke elever skolerne har betalingsforpligtigelse for.

Fordelen ved at tildele midlerne ud fra bosætningsgrundlaget er, at det på denne måde er muligt at tage højde for den del af elevgrundlaget, som går på en privatskole. Det er vigtigt at have dette grundlag med i fordelingsgrundlaget, da de elever, som har behov for de segregerede tilbud, typisk ikke kan rummes i privatskolerne og derfor ender i de kommunale skoler. Hvis privatskoleelever ikke medtages i elevgrundlaget, vil skoledistriktets størrelse og dermed den samlede størrelse på specialundervisningsbehovet i skoledistriktet derfor risikere at blive undervurderet. Disse overvejelser er særligt vigtige, hvis der er væsentlige forskelle på privatskoleandelene på tværs af kommunens skoledistrikter.

Fordelen ved tildeling efter den faktiske indskrivning på skolerne er derimod, at dette tildelingsgrundlag kan vise sig at være mere nøjagtigt til at vurdere specialundervisningsbehovet på skoler, som har en stor ind- eller udblanding fra skoledistriktet, og hvor elevernes bosætning derfor er et mindre præcist grundlag for at vurdere specialundervisningsbehovet på den enkelte skole.

Valget mellem tildeling ud fra indskrivning eller bosætning må afhænge af en konkret vurdering i den enkelte kommune. Det vil også i praksis være muligt at udarbejde en model, som tildeler midler ud fra en kombination af indskrivning og bosætning. Generelt anbefaler KORA dog en tildeling på baggrund af elevernes bosætning i skoledistrikterne på grund af hensynet til inddragelse af det fulde elevgrundlag (inkl. privatskoleeleverne) i vurderingen af skolernes specialundervisningsbehov.

Fordelingen af de decentraliserede midler i Randers Kommunes model

Da Randers Kommune oprindeligt indførte den decentraliserede finansieringsmodel på specialundervisningsområdet med virkning fra skoleåret 2012/13, fik kommunen med ekstern hjælp gennemført en socioøkonomisk analyse af skolernes elevgrundlag med henblik på at opnå viden om skolernes forskellige elevsammensætning og efterfølgende fordele midlerne mellem skolerne efter socioøkonomiske faktorer⁸.

Midlerne til specialundervisning blev fordelt med udgangspunkt i elever indskrevet på skolen og deres socioøkonomiske profil. I modellen vægtede elevtallet 60 %, mens den socioøkonomiske profil vægtede 40 %. Vægtene i den socioøkonomiske profil er beregnet på baggrund af materiale fra Danmarks Statistik og baseres på seks indikatorer, der vedrører forældrenes baggrund og socioøkonomiske status⁹. De seks indikatorer og deres vægtning er valgt med udgangspunkt i undersøgelser af, hvilke sociale baggrundsindikatorer der har betydning for elevers præstationer i grundskolen, målt ved deres afgangskarakterer. Den bagvedliggende antagelse er, at de indikatorer, der har betydning for elevers præstationer i grundskolen, også har betydning for elevers specialundervisningsbehov.

Modellen blev oprindeligt iværksat med en overgangsperiode på tre år. I det første år skulle midlerne fordeles 100 % efter skolernes faktiske udgifter til segregeret specialundervisning og altså ikke efter den nye model. I det andet år skulle 50 % af midlerne fordeles efter skolernes faktiske udgifter, mens de resterende midler skulle fordeles ud fra den nye model. Den nye model tildelte, som beskrevet, efter en kombination af elevtal og socioøkonomisk profil. I det tredje år skulle modellen være fuldt indfaset, således at alle de decentraliserede midler blev fordelt efter den nye model¹⁰.

I 2015 vedtog byrådet i Randers en ny skolestruktur fra og med skoleåret 2015/16. Som følge af de ændrede elevsammensætninger, der fulgte på mange af skolerne i forbindelse med den nye skolestruktur, blev der udarbejdet en ny beregning af den socioøkonomiske profil for skolerne. Det blev besluttet, at ressourcerne til specialundervisningsopgaven fremadrettet skulle fordeles 50/50 på baggrund af elevtal og social profil i stedet for den tidligere fordeling på 60/40. Der blev også vedtaget en ny treårig indfasningsperiode. Samtidig blev det indbygget i modellen, at skolernes skulle kompenseres med 10 % ekstra pr. elev, som de modtager fra skoler uden udskoling.¹¹

Vurdering

Randers Kommunes fordeling af de decentraliserede midler afspejler to centrale valg. For det første er fordelingen af midlerne beregnet med udgangspunkt i, hvilke elever der er *indskrevet* på de enkelte skoler. Randers Kommune har således fravalgt en tildeling med udgangspunkt i elevernes bosætning i skoledistrikterne. Dette betyder, at kommunen *ikke* inddrager privatskoleeleverne i tildelingsgrundlaget for specialundervisningsmidlerne. Omvendt opnår kommunen de fordele, som er forbundet med, at de indskrevne elever kan være et mere retvisende grundlag på skoler med stor ind-/udpendling. Der er *ikke* grundlag for at konkludere, at dette valg i indretningen af modellen skulle have medført systematisk skred i henvisningen efter skoleåret 2014/15, da der er tale om et forhold, som har været konstant siden modellens indførelse i skoleåret 2012/13. Som det vil blive beskrevet i afsnit 3.2.2 nedenfor, er der dog i Randers Kommunes model visse uoverensstemmelser mellem afgræsning af elevgrundlaget

⁸ Randers (2012). Udlægning af ressourcer til specialundervisning 2012. Notat

⁹ De seks indikatorer er moderens civile status, beskæftigelsesstatus, moderens højeste gennemførte uddannelse, faderens højeste gennemførte uddannelse, samlet bruttoindkomst (for både far og mor) og moderens alder. Indikatoren vedrørende effekten af indvandrere/efterkommer blev fravalgt, fordi der i Randers Kommune særskilt tildeles ressourcer til de børn, der har behov for basisundervisning i dansk som andet sprog.

¹⁰ Kilde for hele afsnittet: Randers (2012). Ny organisering af specialundervisningsområdet. Forslag til inklusionsfremmende budgetmodel.

¹¹ Randers (2015). Udlægning af specialressourcerne i Randers Kommune – i forbindelse med ny skolestruktur.

for tildelingen af midlerne og afgrænsningen af, hvilke elever skolerne har betalingsforpligtigelse for.

For det andet har kommunens model fra starten været baseret på en differentieret fordeling, hvor skolerne modtager forskellige beløb pr. elev til specialundervisningsopgaven på baggrund af elevernes socioøkonomiske forhold. Randers Kommunes model er på nuværende tidspunkt i år to af en treårig indfasningsperiode. Det betyder, at 50 % af midlerne til specialundervisning fordeles efter skolernes faktiske udgifter til elever i specialtilbud, mens de resterende 50 % fordeles på baggrund af modellen (som består af en kombination af elevtal og socioøkonomisk profil). I den fuldt indfasede model fordeles der ikke midler på baggrund af skolernes faktiske udgifter, men udelukkende på baggrund af modellen.

I Tabel 3.1 nedenfor vises skolernes andel af specialundervisningsbudgettet for skoleåret 2016/17 i Randers Kommunes model. Den sidste kolonne i tabellen viser, hvordan budgettet ville være fordelt ud fra KORAs beregninger af skoledistrikternes specialundervisningsbehov. KORAs budgetfordeling er beregnet på baggrund af resultaterne i Tabel 2.6 (delanalyse 1). Budgetandelen i KORAs model afspejler den forventede *andel* af kommunens specialundervisningselever, som kommer fra de enkelte skoledistrikter. Logikken i KORAs beregning er, at hvis vi på baggrund af antallet af elever og elevernes socioøkonomiske sammensætning forventer, at fx 5 % af specialundervisningseleverne vil komme fra et givet skoledistrikt, så skal den pågældende skole også tildeles 5 % af midlerne.

Tabel 3.1 giver grundlag for at sammenligne budgetfordelingen i Randers Kommunes model med KORAs beregninger. En sådan sammenligning kan anvendes, dels som en ekstern efterprøvning af, hvorvidt det i Randers Kommune har været relevant at differentiere tildelingen af specialundervisningsmidlerne efter socioøkonomiske kriterier, og dels som en efterprøvning af, hvorvidt den anvendte fordeling mellem skolerne udviser tilnærmelsesvis de samme mønstre som KORA-modellen. Ved sammenligningen af KORAs beregninger med Randers Kommunes nuværende model er det dog vigtigt at være opmærksom på én væsentlig forskel i beregningsmetoden for de to modeller. Randers Kommunes nuværende model er beregnet på baggrund af de socioøkonomiske forhold hos elever *indskrevet* på skolerne, hvorimod KORAs model ser på den socioøkonomiske sammensætning hos de elever, som er *bosat* i skolens distrikt. Dermed indgår privatskoleeleverne i beregningsgrundlaget for KORAs vurdering af skolernes specialundervisningsbehov. Forskellen i beregningsgrundlaget afspejler, som tidligere beskrevet, et grundlæggende valg i Randers Kommunes indretning af modellen. Forskellene i beregningsmetoden gør, at sammenligningen mellem de to modeller primært bør bruges som en indikation af, hvorvidt Randers Kommunes nuværende fordeling afviger markant fra KORAs vurdering. Mindre afvigelser på specifikke skoledistrikter kan således skyldes forskelle i beregningsgrundlaget (indskrivning/bosætning) og kan ikke ses som direkte udtryk for, at skolerne har enten for mange eller for få ressourcer i den nuværende model. En vurdering af ressourcefordelingen for det enkelte skoledistrikt vil desuden skulle ses i sammenhæng med, hvilke elever skolerne har betalingsforpligtigelse for, da dette er afgørende for, hvilken økonomisk belastning specialundervisningsopgaven har for skolen (se afsnit 3.2.2 nedenfor).

Tabel 3.1 Skolernes budgetandel i Randers Kommunes model sammenlignet med KORA-modellen

Skoledistrikt	Budgetandel i skoleåret 16/17	Budgetandel pba. KORA-model
Asferg Skole	1,3%	1,2%
Assentoftskolen	6,1%	5,9%
Bjerregrav Skole	1,6%	1,4%
Blicherskolen	4,1%	4,3%
Fårup Skole	2,2%	2,6%
Grønhøjsskolen	5,4%	4,5%
Havndal Skole	1,7%	1,2%
Hobrovejens Skole	9,1%	5,9%
Hornbæk Skole	3,9%	4,5%
Korshøjsskolen	3,8%	4,8%
Kristrup Skole	5,9%	5,1%
Langå Skole	4,6%	3,4%
Munkholmskolen	3,0%	3,8%
Nørrevangsskolen	9,9%	11,0%
Rismølleskolen	8,0%	8,8%
Søndermaksskolen	5,0%	4,7%
Tirsdalens Skole	5,6%	7,7%
Vestervangsskolen	12,2%	14,5%
Østervangsskolen	6,6%	4,4%
Randers i alt	100,0%	100,0%

Kilde: Danmarks Statistik, Statens Serum Institut og Randers Kommunes elevregister. KORAs beregninger på baggrund af budgetudmeldingen fra Randers Kommune

Som allerede beskrevet i afsnit 2.7 (delanalyse 1), viser KORAs beregninger, at der må forventes væsentlige forskelle på specialundervisningsbehovet mellem Randers Kommunes skoledistrikter. Ud fra denne konklusion må det betragtes som hensigtsmæssigt, at Randers Kommune har valgt at fordele specialundervisningsmidlerne efter socioøkonomiske kriterier frem for at fordele dem "fladt" – alene efter skolernes elevtal. Herudover viser resultaterne i Tabel 3.1, at der generelt er en forholdsvis høj grad af overensstemmelse mellem de beregnede budgetandele til skolerne i Randers Kommunes nuværende model og KORA-modellen.

3.2.2 Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse

Centrale overvejelser

I en decentral finansieringsmodel modsvares de midler, som skolerne tildeles til opgaven af skolernes forpligtigelse, til at betale en eksklusionstakst, når en elev henvises til segregeret specialundervisning. Hvordan man konkret afgrænser, hvilke elever den enkelte skole har betalingsforpligtigelse for, er et vigtigt element i modellen.

Afgrænsningen af skolernes 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. 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 indskrevet på skolen eller ej. Betalingsforpligtigelsen kan naturligvis også sammensættes ud fra en kombination af de to tilgange og med forskellige undtagelser.

Uanset hvilken tilgang der vælges, er det vigtigt, at der er overensstemmelse mellem det elevgrundlag, som er anvendt til at fordele de decentraliserede midler ud til skolerne, og den måde, hvorpå kommunen afgrænser skolernes betalingsforpligtigelse. Hvis kommunen eksempelvis har anvendt elevernes bosætning i skoledistrikterne som grundlag for tildelingen af midlerne, men derimod har afgrænset betalingsforpligtigelsen med udgangspunkt i, hvilken skole eleverne er indskrevet på, risikerer man, at midlerne fordeles skævt i forhold til den omkostnings-tyngde, der reelt vil være forbundet med de elever, som skolen skal betale for.

Den umiddelbare fordel ved at afgrænse betalingsforpligtigelsen ud fra den skole, som eleverne er indskrevet på, er, at denne afgræsning er mest intuitivt forståelig for de decentrale aktører (skoleledere og pædagogisk personale), idet afgræsningen svarer til det, der lokalt opfattes som "skolens elever". Der er dog to udfordringer forbundet med at afgrænse betalingsforpligtigelsen på denne måde. For det første er det ikke muligt at placere betalingsforpligtigelsen for de børn, som henvises til segregeret specialundervisning direkte fra børnehaven. Da disse børn ikke bliver indskrevet på en skole, vil man være nødt til at bruge børnenes bosætningsdistrikt som kriterium. For det andet vil afgræsning af betalingsforpligtigelsen efter indskrivning gøre det uhensigtsmæssigt at anvende bosætningsgrundlaget som udgangspunkt for *fordelingen* af midlerne. Dermed gør det indirekte, at det bliver svært at inddrage elevgrundlaget fra privatskolerne ved fordelingen af midlerne, da dette ville give en uoverensstemmelse mellem tildelingsgrundlag og betalingsforpligtigelse.

Fordelene ved afgræsning af betalingsforpligtigelsen ud fra bosætningen er modsatrettet. Man har her mulighed for at inddrage privatskoleeleverne i indskrivningsgrundlaget uden at have uoverensstemmelse mellem tildelingsgrundlag og betalingsforpligtigelse. Ulempen ved denne tilgang er, at skolerne kan opleve at skulle betale for elever, som aldrig har gået på skolen. Dette kan give visse kommunikationsmæssige udfordringer med at forklare de decentrale aktører logikken i modellens udformning. Omfanget af denne udfordring vil i høj grad afhænge af, hvor stor pendling der er mellem kommunens skoledistrikter.

Afgræsningen af betalingsforpligtigelsen i Randers Kommunes model

I den oprindelige udgave af Randers Kommunes decentrale finansieringsmodel blev skolernes betalingsforpligtigelse fastlagt således, at skolerne som udgangspunkt betaler for alle elever, som er *indskrevet* på skolen, når eleverne henvises til segregeret specialundervisning. Udgiften for de segregerede elever, der flytter bopæl internt i Randers, afholdes af den skole, der oprindeligt har henvist eleven. Skoler som kun har elever fra 0. til 6 klasse, har også kun betalingsforpligtigelsen for de henviste elever til og med 6. klasse.

For børn, som henvises direkte til et segregeret tilbud fra børnehaven og derfor ikke indskrives i en almindelig skoleklasse, placeres betalingsforpligtigelsen efter elevens bopælsdistrikt. Det samme er tilfældet for tilflyttere fra andre kommuner, som allerede er henvist til et segregeret tilbud. Betalingsforpligtigelsen for disse elever afgrænses også efter bosætningsdistriktet.

Ved den oprindelige indførelse af modellen fra skoleåret 2012/13 blev det besluttet at indføre to vigtige undtagelser til disse hovedregler for betalingsforpligtigelsen. Det blev besluttet at holde elever, der visiteres til specialskolerne Firkløverskolen, Vesterbakkeskolen og Oust Møleskolens Familieskole, uden for den decentrale finansieringsmodel og i stedet fortsat afholde

udgifterne til disse elever fra en central pulje. Børn anbragt uden for Randers Kommune finansieres også af den centrale pulje i forvaltningen og indgår således heller ikke i modellen.

I forbindelse med vedtagelsen af kommunens nye skolestruktur vedtog byrådet, at ressourcer til Firkløverskolen også decentraliseres og gøres til en del af modellen, således at elever visiteret til Firkløverskolen også er omfattet af skolernes betalingsforpligtigelse. Det vil sige, at det fra skoleåret 2015/16 og frem kun er eleverne på Vesterbakkeskolen, og Oust Mølleskolens Familieskole, som er holdt ude af den decentrale finansieringsmodel, og som derfor ikke indgår i skolernes betalingsforpligtigelse.

Vurdering

Det afgørende kriterie for vurderingen af afgrænsningen af betalingsforpligtigelsen er, hvorvidt der er i overensstemmelse mellem det elevgrundlag, som er anvendt ved tildelingen af midlerne til skolerne, og afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse. Randers Kommune har som beskrevet i afsnit 3.2.1 valgt at tildele midlerne på baggrund af elever indskrevet på kommunens skoler. Som udgangspunkt tager kommunens afgrænsning af skolernes betalingsforpligtigelse ligeledes udgangspunkt i dette kriterie. Der er dog nogle væsentlige undtagelser fra denne hovedregel. For det første placeres betalingsforpligtigelsen for børn, der henvises direkte fra børnehaven, samt for tilflyttere, som allerede er henvist til et segregeret tilbud, ud fra elevernes bosætningsdistrikt. For det andet har kommunen valgt at fjerne de elever, som henvises til Vesterbakkeskolen, og Oust Mølleskolens Familieskole (og tidligere også Firkløverskolen) fra betalingsforpligtigelsen. I Randers Kommunes model er der altså visse uoverensstemmelser mellem tildelingsgrundlaget og afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse.

Risikoen ved at have uoverensstemmelse mellem betalingsforpligtigelse og elevgrundlag er, som tidligere beskrevet, at midlerne fordeles skævt i forhold til den omkostningstyngde, der reelt vil være forbundet med de elever, som skolen skal betale for. Undtagelserne fra betalingsforpligtigelsen gør desuden, at nogle skoler kan blive uforholdsmæssigt hjulpet, fordi en forholdsvis stor andel af deres elever er henvist til de specialskoler, som holdes uden for betalingsforpligtigelsen. Det er derfor vigtigt, at kommunen er opmærksom på, hvorvidt de elever, som holdes ude af skolernes betalingsforpligtigelse, er skævt fordelt på tværs af kommunens skoledistrikter.

En mulig løsning på problemstillingen, som vil give et bedre match mellem betalingsforpligtigelse og elevgrundlag, kan være at inkludere alle elever i betalingsforpligtigelsen, også eleverne på alle kommunens specialskoler. Det er dog ikke KORAs vurdering, at dette element i modellen i sig selv har haft indflydelse på stigningen i henvisningen til segregerede tilbud efter skoleåret 2014/15, da modellens afgrænsning af betalingsforpligtigelsen har været uændret siden indførelsen af modellen i 2012/13 (med undtagelse af Firkløverskole-eleverne).

3.2.3 Størrelsen på eksklusionstaksten

Centrale overvejelser

En hovedbegrundelse for at anvende en decentral finansieringsmodel på specialundervisningsområdet er, at man giver skolerne et økonomisk incitament til arbejde med udviklingen af de inkluderende indsatser for eleverne. Hvis skolerne har mulighed for at inkludere en elev i normalundervisning frem for at henvise eleven til et segregeret tilbud, slipper skolen for at betale den takst, det koster at ekskludere eleven, og kan i stedet anvende midlerne på skolen. En decentral finansieringsmodel kan således være med til at tilskynde skolerne til at både at inddrage pædagogiske og omkostningsmæssige overvejelser i beslutningen om at henvise eleverne til segregerede tilbud.

Størrelsen på den takst, som skolerne betaler for at henvise en elev til et segregeret tilbud (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 ved de segregerede tilbud. Takstens størrelse bør størrelsesmæssigt hænge sammen med den andel af specialundervisningsressourcerne, som er decentraliseret til skolerne. Ideelt set skal takstens størrelse give et betydeligt incitament til at inkludere de elever, som det er fagligt forsvarligt at rumme i normalundervisningen, men samtidig ikke være så stor, at skolerne af økonomiske årsager vælger at inkludere elever, som det er fagligt uforsvarligt at inkludere i normalundervisningen. Samtidig skal kommunen tage stilling til, om der skal anvendes en enhedstakst, så elever der henvises til segregerede tilbud, udløser den samme takstbetaling eller differentierede takster, således at taksten afhænger af omkostningerne ved det konkrete segregerede tilbud, som barnet henvises til.

Eksklusionstaksten i Randers Kommunes model

Ved indførelsen af Randers Kommunes decentrale finansieringsmodel i skoleåret 2012/13 blev det bestemt, eksklusionstaksten skulle dække den fulde pris for elevers specialundervisning, uanset om den gives som støttetimer på skolen eller i et kommunalt specialklassetilbud. I praksis betød dette, at kommunen anvendte en differentieret takststruktur, hvor taksten afhang af omkostningerne ved det segregerede tilbud, som eleven blev henvist til¹².

I forbindelse med indførelsen af den nye skolestruktur i skoleåret 2015/16 blev takststrukturen ændret til en model med én enhedstakst på 177.000 kr. pr. elev. (181.000 kr. i skoleåret 2016/17), uanset hvilket tilbud eleven blev henvist til.

Vurdering

De fire interview med skolerne viser, at der decentralt på skolerne er stor opmærksomhed på eksklusionstaksten og størrelsen af den. De interviewede er opmærksomme på, hvordan takststrukturen var sammensat forud for revisionen af udlægningsmodellen, hvor Randers Kommune arbejdede med flere varierende takster, sammenlignet med den nuværende ordning med én fast eksklusionstakst, som er gældende uanset, hvilket specialundervisningstilbud der visiteres til. Størrelsen på eksklusionstaksten bliver på alle fire interviewskoler fundet passende. I interviewene udtrykkes der tilfredshed med, at taksten har en størrelse, så den tilskynder til at lave fagligt inkluderende tilbud, der fagligt set er forsvarlige, samtidig med at det stadig er økonomisk muligt at ekskludere i de tilfælde, hvor det er den fagligt rigtige løsning.

Den typiske tilgang på interviewskolerne er at betragte eksklusionstaksten som den alternative omkostning, det vil have for dem, hvis de ikke kan rumme en elev på skolen. Flere giver udtryk for at være styret af en økonomisk-faglig kalkule, når de vurderer specialundervisningstiltag. I hvert konkrete tilfælde bedømmes det, om der kan iværksættes en indsats, der er fagligt tilstrækkelig for de midler, skolen ellers vil skulle aflevere i form af eksklusionstaksten.

Ændringen af takststrukturen, så der kun er én eksklusionstakst, angives i interviewene med skolerne desuden at give en større tilskyndelse til at inkludere de elever, som tidligere kostede mindre end den nuværende takst at ekskludere.

Man kan sige, jeg synes godt, da vi sad med den differentierede [takst, red.], der kunne man godt have denne der tænkning, der hed, hvis det her, det kan klares med tilbud til 80.000, så er der ikke ret meget større, så kan vi tilsvarende ikke lave ret meget overskudsforretning, hvis vi skal tænke i rene tal. Så ville man måske nok lidt hurtigere tænke, det er altså bedst, at vi får vedkommende sendt afsted, fordi den indsats, vi skal lave, kan vi simpelthen ikke få til at hænge sammen. Det tænker

¹² Prismæssigt varierede tilbuddene fra 57.000 kr. pr. elev til 322.000 kr. Prisen er eksklusive SFO.

vi ikke så meget nu. Nu kan vi altid, hvis vi kan gøre noget, der er ordentligt for barnet her på stedet, så kan vi altid få det til at hænge sammen, hvis vi tænker i de 180.000. (Skoleinterview)

En anden konsekvens er dog, at tilskyndelsen til at inkludere de "tungeste" elever, hvor der tvivl om henvisning/inklusion, er blevet mindre.

Hvis vi skal bruge mere end 180.000 på at inkludere det barn, jamen så er vi nået dertil, hvor det er bedst for barnet at komme et andet sted hen, fordi så bliver det jo så specielt et tilbud i de fleste tilfælde, at det ville være bedre at komme et andet sted hen. (Skoleinterview)

Størrelsen på eksklusionstaksten er imidlertid af størst betydning for adfærden på de større skoler med mange elever. For mindre skoler er det sværere at lave inklusionstilbud, fordi forudsætninger og vilkår ikke er de samme som på de større skoler. På større skoler med flere klasser på samme klassetrin, vurderer interviewskolerne, at man har bedre mulighed for at danne mindre hold og skabe vekselvirkning mellem den normale undervisning og den specialindsats, der kan tilrettelægges og gennemføres i de mindre grupper.

Men vi er så små, og dem vi har, stritter i så mange retninger, så det giver ikke mening at samle dem i en lille gruppe. Så har vi måske en i 1., og så viser det sig, at der er en i 3., som ikke kan være her mere. At sætte de to sammen i en gruppe giver for mig ikke nogen mening. (Skoleinterview)

I stedet for overvejelser om, hvilke tiltag der kan laves for samme eller færre midler end eksklusionstaksten, rettes opmærksomheden på de mindre skoler sig i højere grad mod de afledte effekter, det kan have, hvis man vælger at inkludere en elev. Her er det i højere grad klassens trivsel og læring samt de personalemæssige konsekvenser ved at beholde en elev på skolen, der vejes op imod eksklusionstaksten.

Flere af skolerne beretter, hvordan de inden ændringen af takststruktur oplevede, at det havde betydning rent økonomisk, hvor de elever, der blev visiteret til et segregeret specialundervisningstilbud, kom hen. En model med én eksklusionstakst frem for flere gør, at det ikke har nogen økonomisk konsekvens for skolerne, at der henvises til ét tilbud frem for et andet. Hvor skolerne før havde fokus på at få visiteret elever i retning af det bedste men billigste tilbud, er der i dag skabt en situation, hvor skolerne i højere grad er fokuseret på det bedste tilbud, fordi prisen er den samme.

Samlet set er det KORAs vurdering, at eksklusionstaksten i Randers Kommunes model giver et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at inkludere en stor del af de elever, som det er realistisk at rumme i inkluderende tilbud på skolen. Enhedstaksten har dog samtidig givet et mindre incitament til at inkludere de elever, som har forholdsvis store behov, og hvor det muligvis kan lade sig gøre at inkludere eleverne på skolen. Hovedproblemstillingen med Randers Kommunes takststruktur vedrører skoleledernes manglende incitament til at inddrage økonomiske overvejelser i drøftelsen af, *hvilket* specialundervisningstilbud eleverne skal henvises til, når først beslutningen om at segregere eleven er truffet. Dette kan skabe en tendens til øget henvisning til de fagligt mest omfattende, men også omkostningstunge tilbud – særligt tilbuddene på kommunens specialskoler. Denne problemstilling hænger sammen med spørgsmålet om, hvorvidt skolelederen som en del af sin henvisningskompetence, også skal have indflydelse på, hvilket tilbud eleverne henvises til. Dette behandles nærmere i afsnit 3.2.4 nedenfor.

I Tabel 3.2 er udviklingen i elevtallene for Randers Kommunes specialskoler vist. Tabellen viser, at det samlede elevtal for specialskolerne er steget siden 2011/12 og frem til 2016/17. Mens

elevtallet på Oust Mølleskolen er faldet en lille smule i perioden, er det omvendt gået op på Firkløverskolen og Vesterbakkeskolen.

Tabel 3.2 Udviklingen i elevtal på specialskolerne i Randers

Specialskole	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Firkløverskolen	71	74	80	79	95	108
Oust Mølleskolen	23	27	24	24	23	27
Vesterbakkeskolen	77	76	79	83	90	97
Specialskoler i alt	171	177	183	186	208	232

Note: Opgørelsen bygger på to kilder. Data indtil skoleåret 2014/15 stammer fra Danmarks Statistik. Fra skoleåret 2014/15 og frem kommer opgørelserne fra Randers Kommunes elevregister.

Kilde: Danmarks Statistik og Randers Kommune

Det skal fremhæves, at der i hele perioden siden skoleåret 2012/13 har været en situation, hvor skolerne ved få henvist eleverne til en af kommunens specialskoler enten kunne slippe helt for betalingsforpligtigheden (fordi specialskoleeleverne var undtaget for betalingsforpligtigelse), eller kunne opnå det mest fagligt omfattende tilbud for eleven til den faste takst (Firkløverskoleeleverne efter ændringerne af modellen i 2015). I det omfang, at skolelederne har haft stor indflydelse på beslutningen omkring, *hvilke* specialundervisningstilbud eleverne henvises til, må det anses for sandsynligt, at dette element i modellen har bidraget til udviklingen i henvisningen til kommunens specialskoler.

3.2.4 Placeringen af henvisningskompetencen

Centrale overvejelser

Hvis de økonomiske incitamenter til at inkludere eleverne skal fungere, er det en forudsætning, at der er en forholdsvis klar sammenhæng mellem placeringen af betalingsforpligtigheden for en given elev og placeringen af kompetencen til at træffe den endelige beslutning om at henvise eleven. Inddragelsen af både pædagogiske og økonomiske hensyn kan næppe forventes at fungere optimalt, hvis der er væsentlig forskel på, hvem der betaler, og hvem der træffer beslutningen om at henvise. Sammenhængen mellem betalingsforpligtigelse og henvisningskompetence kan tænkes at blive påvirket af såvel de formelle retningslinjer og af den reelle indretning af beslutningsprocessen omkring visitationen til segregeret specialundervisning. Det er således vigtigt, at skolelederen både formelt og reelt har kompetence til at træffe henvisningsbeslutningen for de elever, som han/hun har betalingsforpligtigheden for.

Et vigtigt spørgsmål i relation til skoleledernes henvisningskompetence er, hvorvidt skolelederne, ud over beslutningen om at henvise eleverne til et segregeret tilbud, også beslutter, *hvilket* specialundervisningstilbud eleverne skal henvises til. Hvorvidt det er hensigtsmæssigt at lade skolelederne træffe beslutning om, hvilket tilbud eleverne henvises til, afhænger grundlæggende af, hvorvidt kommunen anvender en enhedstakst eller en differentieret takststruktur, hvor taksten afhænger af omkostningerne ved det tilbud, der henvises til. Hvis kommunen anvender en differentieret takststruktur, vil det give god mening at lade skolelederen have væsentlig indflydelse på valget af specialundervisningstilbud, da en differentieret takststruktur giver mulighed for – og incitament til – at skolelederne overvejer sammenhængen mellem pædagogiske og økonomiske hensyn for det specifikke barn og det konkrete tilbud. Hvis kommunen derimod anvender en enhedstakst, vil det som udgangspunkt være u hensigtsmæssigt at lade skolelederne beslutte, *hvilket* specialundervisningstilbud eleverne henvises til. Dette

skyldes, at skolelederne i en model med en enhedstakst ikke vil have noget økonomisk incitament til at overveje, hvilket tilbud der har en tilstrækkeligt tilfredsstillende sammenhæng mellem pædagogisk indhold og omkostning. Når først barnet er henvist, betaler skolen den samme takst, uanset hvilket tilbud barnet henvises til. Dette er dog ikke ensbetydende med, at skolelederen ikke kan inddrages og høres i forbindelse med beslutningen.

Placeringen af henvisningskompetencen i Randers Kommunes model

I Randers Kommunes model er det skolelederen, der formelt træffer den endelige beslutning om, hvorvidt eleverne skal henvises til et segregeret tilbud. Skolelederen har henvisningskompetencen i forhold de elever, som han/hun har betalingsforpligtigelsen for.

Processen omkring visitationen af elever til specialklasser og specialskoler sker i et tværfagligt og tværsektorielt visitationsudvalg, der dækker visitation til specialtilbud på førskole- og skoleområdet. I forbindelse med visitation på skoleområdet består udvalget fast af en psykologfaglig koordinator, en ledende rådgiver fra familieforvaltningen samt en sekretær. Derudover er der en række ad hoc-deltagere i udvalget. For 6-18-årige omfatter udvalget distriktsskoleleder samt evt. relevante lærere, pædagoger og andre fra den afgivende skole. Derudover inviteres relevante støttepersoner, som fx mentorer eller andre fagpersoner, der har berøring med eleven, med.

Hensigten med det tværfaglige og tværsektorielle visitationsudvalg er, at man skal være i stand til at vurdere visitationssager ud fra et fagligt helhedssyn for at skabe sammenhæng mellem indsatserne, samtidig med at de lovgivningsmæssige forudsætninger overholdes.

Visitationsudvalget behandler akutte sager hver måned, mens de planlagte visitationer på skoleområdet behandles fire gange om året.¹³

Vurdering

Den formelle placering af henvisningskompetencen i Randers Kommunes model er i overensstemmelse med afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse. Skolelederne har den formelle henvisningskompetence i forhold de elever, som de har betalingsforpligtigelsen for. Overordnet set giver den formelle placering af henvisningskompetencen i Randers Kommune derfor et hensigtsmæssigt grundlag for, at skolerne kan forventes at inddrage både faglige og økonomiske overvejelser i forbindelse med henvisningen af eleverne til segregerede tilbud. Det kan tilføjes, at de interviewede interessenter generelt oplever, at visitationsprocessen fungerer tilfredsstillende. Blandt de interviewede skoler fremhæves det som fornuftigt, at de kan drøfte beslutningen med forvaltningen.

I forbindelse med de gennemførte interview er det søgt afdækket, hvorvidt *uformelle* forhold i forbindelse med henvisnings- og visitationsprocessen sætter skolelederne under pres, således at skoleledernes reelle henvisningskompetence svækkes. Der er sat fokus på tre specifikke henvisningssituationer. For det *første* er der spurgt til sager om visitation af skolestartere, som henvises til segregeret specialundervisning direkte fra børnehaven. For det *andet* er der set på sager om elever med særlige behov, som skifter fra privatskoler, fordi privatskolerne ikke kan rumme dem. Begge disse sagstyper er kendetegnet ved en mulig informationsasymmetri mellem skolelederen og børnehaven/privatskolen, hvor skolelederne ikke har det samme førstehåndskendskab til eleverne, som han/hun har, når der er tale om elever, som går på skolen. Dermed har skolelederen som udgangspunkt et dårligere grundlag for at vurdere, om eleven kan rummes i de inkluderende tilbud, der findes på skolen. Skolelederen har også et ringere grundlag for at indgå i en drøftelse af barnets behov. For det *tredje* er der set på henvisningspraksis i forhold til elever i 5.-6. klasse på skoler uden overbygning. I forhold til disse børn

¹³ Randers (2015). Sammenlægning af visitationen på skoleområdet med visitationen på førskoleområdet.

kunne man teoretisk forestille sig en risiko for, at fødeskolerne har et incitament til at overhenvise elever, lige inden de skifter til en ny overbygningsskole, fordi betalingsforpligtigheden kun rammer dem i en kort periode. Overbygningsskolen kunne i sådanne tilfælde have en væsentlig udfordring med at tilbagerulle henvisningsbeslutningen.

Af de tre nævnte henvisningssituationer er det hovedsageligt situationen med elever, der kommer tilbage til folkeskolen fra privatskoler, der opleves som en reel udfordring hos nogle af skolelederne. Skolerne har dog kun haft få konkrete tilfælde af denne situation. Oplevelsen er her, at privatskolerne har en anden opfattelse af, hvornår elever har specialundervisningsbehov og derfor er "hurtige" til at sende elever tilbage til det kommunale skolevæsen.

Nogle gange kan vi se niveauet, for hvornår man henviser fra privatskole til specialklasse, er måske lidt anderledes end for os selv. Så der er jo også nogle af dem, der kommer fra privatskoler, ryger i specialklasser, som ret hurtigt skal den anden vej igen, fordi det var ikke der, de hørte til. (Skoleinterview)

I de konkrete tilfælde, hvor skoler har oplevet, at elever sendes tilbage fra privatskolerne, har forældre oftest, gennem privatskolen, fået opfattelsen af, at eleven skal visiteres til et specialtilbud. Dermed møder skolerne en forventning, som kan være svær at dæmme op for, og de kan så opleve et visitationspres, hvor skolelederens formelle henvisningskompetence udfordres.

De interviewede skoler oplever ikke i væsentligt omfang særlige udfordringer med skolestartere, der visiteres til specialtilbud. En af de interviewede skoler nævner, at samarbejdet, om at gøre skoledistrikterne til det centrale i børnenes liv fra daginstitution til skole, har medvirket til at skabe øget sammenhæng i visitationsprocessen for skolestarterne. En anden af de interviewede skoleledere deler denne erfaring med skolestartere:

Vi havde fire børn, som boede i vores skoledistrikt, og som blev visiteret direkte fra børnehaven, det havde vi indflydelse på. Altså der sidder vi i et møde i børnehaven for at finde ud af, er det fornuftigt, at de starter her eller et andet sted. Og der var fire børn, der var så tunge, at vi vurderede, at det var bedst for dem at starte direkte i specialtilbud. (Skoleinterview)

De interviewede skoleledere oplever heller ikke den mulige problemstilling omkring overhenvise af elever, der skifter fra skoler uden overbygningsskoler, som en reel udfordring af deres henvisningskompetence.

Samlet set er det KORAs vurdering, at kompetencen til at beslutte, om elever skal henvises til segregeret specialundervisning i Randers Kommunes model, er hensigtsmæssigt placeret hos skolelederne. Der udestår dog, som beskrevet i 3.2.3, en udfordring i relation til spørgsmålet om, hvilken indflydelse skolelederne har på, hvilke specialtilbud eleverne henvises til. Givet Randers Kommunes anvendelse af én enhedstakst kan det være problematisk, hvis skolelederne har meget stor indflydelse på dette forhold, idet skolelederne ikke har noget økonomisk incitament til at overveje de ekstra omkostninger ved, at eleverne henvises til de dyreste tilbud. I forhold til Vesterbakkeskolen vil en henvisning til tilbuddet betyde, at skolelederen holdes helt omkostningsfri ved henvisningen. Det skal fremhæves, at dette ikke udelukker, at skolelederen kan inddrages og høres i forbindelse med beslutningen. Ud fra skoleledernes udsagn i de gennemførte interview er der indikationer på, at skolerne i et vist omfang søger at påvirke det specifikke valg af tilbud henimod netop de dyreste tilbud (specialskolerne).

Når jeg går ind til visitationsmøde, så vil jeg komme derfra med det absolut bedste tilbud til det barn, jeg går derind med. Og der er der ingen tvivl om, at et tilbud som

Firkløverskolen, som har alt omkring et barn, som er et vanvittigt dyrt tilbud, at nogle af de her børn, som jeg er kommet ned med, der går jeg efter det. Fordi jeg ved, at det er et knaldgodt tilbud i forhold til, altså det er et 500.000 kr. tilbud i forhold til et 60.000 kr. tilbud, jeg ved, der er et andet sted. Jeg vil det bedste for det barn. Og jeg skal betale det samme. Så på den måde sidder jeg til visitationsmøde nu og slås for det bedste tilbud til mit barn. Det gjorde jeg også før, men der var der nogle andre ting i spil også. Det er der ikke for mig nu. (Skoleinterview)

3.2.5 Udformningen af budgetreguleringsmekanismen

Budgetreguleringsmekanisme i Randers Kommunes model

Skolernes budget til specialundervisning udmeldes i august samtidig med, at skolerne får deres almindelige grundbudget meldt ud. Skolernes udgifter til de af deres elever, der ikke modtager undervisning på skolen, men derimod er visiteret til specialundervisning i specialklasse eller på en specialskole, udlægges teknisk sammen med denne budgetudmelding. Den resterende del af budgettet til specialundervisning udgør de midler, som skolerne har til rådighed for inklusionsindsatsen. Udgifter til nye visitationer skal skolerne dække med den resterende del af specialundervisningsbudgettet, som ikke allerede er bundet op af skolernes betalingsforpligtigelse for henviste elever.

Sker det, at der samlet set er et merforbrug af specialundervisning, efterreguleres det i det følgende budgetår i budgettet for normalområdet. Reguleringen holdes således inden for det samlede budget på skoleområdet. Samlet set betyder det, at merudgifter på specialundervisningsområdet tages fra normalområdet på tværs af alle skoler i det efterfølgende budgetår. Der er således en indbygget mekanisme i udlægningsmodellen, som alt andet lige kan tilskynde til at have merforbrug på specialundervisning på den enkelte skole, fordi merudgiften potentielt dækkes i fællesskab med kommunens øvrige skoler i det efterfølgende budgetår.

Vurdering

De gennemførte interview med skolelederne viser, at dette forhold ikke i praksis er noget, skolerne er opmærksomme på. Ingen af de interviewede på de fire interviewskoler er således i stand til at redegøre for reguleringsmekanismen. Ved forelæggelse af reguleringsmekanismen afviser skolelederne, at de har kendskab til den, eller at den danner grundlag for den praksis, der er på specialundervisningsområdet. I praksis er det overholdelsen af skolens budget i det enkelte budgetår, som har skoleledernes fokus.

Det virker således usandsynligt, at den tekniske reguleringsmekanisme i sig selv skulle resultere i øget visitation til segregeret specialundervisning. Det vurderes dog samtidigt, at mekanismen *kan* anses for uhensigtsmæssig ud fra et styringsmæssigt synspunkt, hvis den giver en ressourceglidning mellem normalområdet og specialundervisningsområdet, som ikke var tilsigtet med indførelsen af modellen.

3.2.6 Skolestrukturændringerne med virkning fra skoleåret 2015/16

I 2015 vedtog byrådet i Randers Kommune, som tidligere nævnt, en ny skolestruktur. Den nye struktur resulterede bl.a. i færre skoler og ændringer i skolernes elevsammensætninger, ligesom den også påvirkede organiseringen af specialundervisningen i specialklasserne. Kommunens tre specialskoler blev ikke direkte berørt af den nye skolestruktur.

Strukturændringerne i 2015 har haft en væsentlig betydning, ikke bare for specialundervisningen men for hele skolevæsenet i Randers Kommune. Forventningen om de forestående ændringer påvirkede således de involveredes adfærd allerede, inden den nye struktur trådte i kraft.

I alle interviewene med skoler og forvaltning anses det for sandsynligt, at skolestrukturændringen i sig selv havde en negativ indvirkning på antallet af visitationer til specialundervisning. Flere af interviewpersonerne husker tilbage på et stigende stressniveau som følge af den usikkerhed, der fulgte i kølvandet på beslutningen om den nye skolestruktur og de store omvæltninger, den medførte for både lærere og elever. Dette element fremhæves også fra forvaltningens side:

Det var som om, at der stod nogle skoler for at lukke, og så tænkte de, vi skal i hvert fald ikke overlade sådan en rest til modtagereskolen, så vi må hellere skynde os at få dem visiteret. (Forvaltningsinterview)

Flere interviewpersoner slår også fast, at skoler og lærere har følt et pres, ikke bare i form af ændret skolestruktur, og omrokeringer af medarbejdere mellem skolerne, men også på grund af skolereformen og arbejdstidsaftalen fra 2014.

I interviewene med både skoler og forvaltningen hæfter man sig ved, at skolestrukturændringerne har spillet en væsentlig rolle for styringen af specialundervisningsområdet. Blandt andet har ændringerne rykket ved den økonomisk-faglige kalkule, som skolerne foretager i forbindelse med visitation af elever til segregerede specialundervisningstilbud.

Sidste år, da vi startede op her, der startede vi op med 30 nydannede klasser. Der var ikke et barn, der kom og havde den klasse, de var vant til og med nyt personale fra 6, 7, 8 forskellige skoler. Så det har været ligesom at starte en ny skole op fra bunden, og det er hårdt ved nogle børn. Og det har forældrene givet udtryk for, psykologerne har sagt det, og jeg synes også, vi har kunnet se det meget tydeligt. (Skoleinterview)

I de fire skoleinterview blev det påpeget, at elever med behov for specialundervisning i højere grad er udsatte, når der sker store forandringer, som påvirker hverdagens rammer. I flere af interviewene angives det, at skolerne for at hjælpe elever, som kunne tænkes at blive udfordret af ændringer i deres hverdag, har været mere tilbøjelige til at segregere eleverne. Forandringer i form af klasseomlægninger, hvor elever skal forholde sig til nye klassekammerater, anføres som elementer, der forstyrrer hverdagen for elever med specialundervisningsbehov.

Samlet set er det således sandsynligt, at skolestrukturændringerne kan bidrage til at forklare stigningen i kommunens henvisning til segregeret specialundervisning i skoleårene 2015/16 og 2016/17. Det skal dog samtidig fremhæves, at de afledte effekter af skolestrukturændringerne på henvisninger til segregeret specialundervisning er begrundet i midlertidige forhold i forbindelse med omstillingen, som må forventes at aftage, efterhånden som den nye skolestruktur konsolideres. Det er derfor vigtigt, at man i forbindelse med den løbende reevaluation er opmærksom på, om det i de kommende år vil være muligt at inkludere nogle af de elever, som er henvist til segregeret specialundervisning i årene umiddelbart før og efter indførelsen af den nye skolestruktur.

3.3 Konklusion på delanalyse 2

Formålet med delanalyse 2 har været at afdække, hvorvidt der i indretningen af Randers Kommunes decentrale finansieringsmodel på specialundervisningsområdet er indbygget uhensigtsmæssige mekanismer, og om disse kan bidrage til at forklare udviklingen i henvisningen til segregeret specialundervisning i kommunen.

Analysen har fokuseret på fire centrale elementer i modellen:

- Fordelingen af de decentraliserede midler
- Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse
- Størrelsen på eksklusionstaksten
- Placeringen af henvisningskompetencen.

Fordelingen af de decentraliserede midler

Randers Kommunes fordeling af de decentraliserede midler til skolerne afspejler to centrale valg.

For det første er fordelingen af midlerne beregnet med udgangspunkt i, hvilke elever der er *indskrevet* på de enkelte skoler. Randers Kommune har således fravalgt en tildeling med udgangspunkt i elevernes bosætning i skoledistrikterne. Dette valg indebærer den ulempe, at kommunen *ikke* inddrager privatskoleeleverne i tildelingsgrundlaget for specialundervisningsmidlerne. Omvendt opnår Randers Kommune de fordele, som er forbundet med, at de indskrevne elever kan være et mere retvisende grundlag på skoler med stor ind-/udpendling. Der er *ikke* grundlag for at konkludere, at dette valg i indretningen af modellen skulle have medført systematisk skred i henvisningen efter skoleåret 2014/15, da der er tale om et forhold, som har været konstant siden modellens indførelse i skoleåret 2012/13.

For det andet har kommunens model fra starten været baseret på en differentieret fordeling af midlerne, hvor skolerne modtager forskellige beløb pr. elev til specialundervisningsopgaven på baggrund af elevernes socioøkonomiske forhold. På baggrund af KORAs beregninger af de forventede specialundervisningsbehov i Randers Kommunes skoledistrikter, må det betragtes som hensigtsmæssigt, at Randers Kommune har valgt denne fordelingsmetode frem for alene at fordele midlerne "fladt" efter skolernes elevtal.

Afgrænsningen af skolernes betalingsforpligtigelse

I Randers Kommunes model er der som udgangspunkt overensstemmelse mellem den måde de decentrale midler fordeles på, og hvilke elever skolerne har betalingsforpligtigelse for. Såvel ressourcetildelingen som finansieringsansvaret tager således udgangspunkt i, hvilke skoler eleverne er indskrevet på. Der er dog nogle væsentlige undtagelser fra denne hovedregel. Kommunen har bl.a. valgt at undtage de elever, som henvises til Vesterbakkeskolen, og Oust Møllerskolens Familieskole (og tidligere også Firkløverskolen) fra skolernes betalingsforpligtigelse. Det betyder, at disse tilbud i realiteten er omkostningsfrie for skolelederen at henvise til, selv om de pågældende elever og deres socioøkonomiske baggrund indgår i beregningen af skolens midler til segregeret specialundervisning.

Risikoen ved at have uoverensstemmelse mellem elevgrundlaget for hhv. betalingsforpligtigheden og ressourcetildelingen er, at midlerne fordeles skævt i forhold til den omkostningstyngde, der reelt vil være forbundet med de elever, som skolen skal betale for. Undtagelserne fra betalingsforpligtigheden gør, at nogle skoler kan blive uforholdsmæssigt hjulpet, fordi en forholdsvis stor andel af deres elever er henvist til de specialskoler, som holdes uden for beta-

lingsforpligtigelsen. Omvendt kan andre skoler blive uforholdsmæssigt belastet, hvis deres elever overvejende henvises til specialundervisningstilbud, som er omfattet af betalingsforpligtigelsen. Det er derfor vigtigt, at kommunen er opmærksom på, hvorvidt de elever, som holdes ude af skolernes betalingsforpligtigelse, er skævt fordelt på tværs af kommunens skoledistrikter.

Størrelsen på eksklusionstaksten

I forbindelse med indførelsen af den nye skolestruktur i skoleåret 2015/16 blev takststrukturen ændret til en model med én enhedstakst pr. elev, uanset hvilket tilbud eleven blev henvist til.

Samlet set er det KORAs vurdering, at eksklusionstaksten i Randers Kommunes model giver et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at inkludere en stor del af de elever, som det er realistisk at rumme i inkluderende tilbud på skolen. Enhedstaksten har dog samtidig givet et mindre incitament til at inkludere de elever, som har forholdsvis store behov, men hvor det muligvis kan lade sig gøre at inkludere eleverne på skolen. Hovedproblemstillingen med Randers Kommunes takststruktur vedrører skoleledernes manglende incitament til at inddrage økonomiske overvejelser i drøftelsen af, *hvilket* specialundervisningstilbud eleverne skal henvises til. Dette kan skabe en tendens til øget henvisning til de fagligt mest omfattende, men også omkostningstunge tilbud – særligt tilbuddene på kommunens specialskoler (som i to tilfælde er gratis for skolelederen at henvise til). Randers Kommune har netop oplevet en stigning i antallet af henvisninger til kommunens specialskoler. Hvis skolelederne har stor indflydelse på, hvilket specialundervisningstilbud der vælges, kan u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter knyttet til enhedstakst og specialskoletilbud undtaget for betalingsforpligtigelsen være en mulig årsag til stigningen i henvisning til de segregerede tilbud på Randers Kommunes specialskoler.

Placeringen af henvisningskompetencen

Samlet set er det KORAs vurdering, at kompetencen i Randers Kommunes model til at beslutte, om elever skal henvises til segregeret specialundervisning, er hensigtsmæssigt placeret hos skolelederne. Der udestår dog en udfordring i relation til spørgsmålet om, hvilken indflydelse skolelederne har på, *hvilke* specialtilbud eleverne henvises til. Givet Randers Kommunes anvendelse af en takststruktur med én enhedstakst, samt valget om at undtage elever på Vesterbakkeskolen og Oust Mølleskolens Familieskole fra betalingsforpligtigelsen, må det betragtes som u hensigtsmæssigt, hvis skolelederne har den afgørende indflydelse på dette forhold. Det skyldes, at skolelederne ikke har noget økonomisk incitament til at afveje de formodede faglige fordele ved dyre tilbud op imod de ekstra omkostninger. Ud fra skoleledernes udsagn i de gennemførte interview er der da også indikationer på, at de økonomiske incitamenter knyttet til den nye enhedstakst har påvirket nogle af skoleledernes adfærd og fået dem til at arbejde mere målrettet for valg af de dyreste tilbud, når en elev henvises til segregeret specialundervisning.

Det skal fremhæves, at manglende økonomiske incitamenter ikke udelukker, at skolelederen kan inddrages og høres i forbindelse med beslutningen. Blot er det u hensigtsmæssigt, hvis skolelederen har stor indflydelse på valget af det konkrete specialtilbud.

Øvrige forhold: budgetreguleringsmekanisme og ny skolestruktur

Ud over de fire centrale elementer har analysen set på betydningen af den måde, hvorpå Randers Kommune regulerer den samlede budgetramme til specialundervisningsopgaven. Endelig er det blevet undersøgt, om ændringer i kommunens skolestruktur (med virkning fra skoleåret 2015/16), ser ud til at have haft betydning for henvisningen til segregeret specialundervisning.

Efter KORAs vurdering er det usandsynligt, at den tekniske reguleringsmekanisme i Randers Kommunes finansieringsmodel på specialundervisningsområdet, hvor merudgifter på special-

undervisningsområdet tages fra normalområdet på tværs af alle skoler i det efterfølgende budgetår, i sig selv skulle resultere i øget visitation til segregeret specialundervisning. I praksis er det overholdelsen af skolens budget i det enkelte budgetår, som har skoleledernes fokus.

Det vurderes dog samtidigt, at reguleringsmekanismen *kan* anses for uhensigtsmæssig ud fra et styringsmæssigt synspunkt, hvis øgede udgifter på specialundervisningsområdet giver en ressourceglidning mellem normalområdet og specialundervisningsområdet, som ikke var tilsigtet med indførelsen af modellen.

I relation til betydningen af den ændrede skolestruktur er det analysens konklusion, at det samlet set er sandsynligt, at omstillingsmæssige udfordringer i forbindelse med skolestrukturændringerne kan bidrage til at forklare stigningen i kommunens henvisning til segregeret specialundervisning i skoleårene 2015/16 og 2016/17. De omstillingsmæssige udfordringer har blandt andet været knyttet til omlægningen af klasser og det forhold, at elever med særlige udfordringer i højere grad er udsatte, når der sker store forandringer, som påvirker hverdagens rammer. Det skal dog samtidig fremhæves, at de afledte effekter af skolestrukturændringerne på henvisninger til segregeret specialundervisning netop er begrundet i midlertidige forhold i forbindelse med omstillingen, som må forventes at aftage, efterhånden som den nye skolestruktur konsolideres. Det er derfor vigtigt, at man, i forbindelse med den løbende reevaluation er opmærksom på, om det i de kommende år vil være muligt at inkludere nogle af de elever, som er henvist til segregeret specialundervisning i årene umiddelbart før og efter indførelsen af den nye skolestruktur.

Litteratur

- Bækgaard, Martin og Søren Teglgård Jakobsen (2011): *Ekskluderende specialundervisning. Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne?* Aarhus: KREVI.
- Bæk, Thomas Astrup og Søren Teglgård Jakobsen (2014a): *Fordeling af specialundervisningsmidler i Aarhus Kommune. Sammenligning af Aarhus-modellen og KORA-modellen.* København: KORA.
- Bæk, Thomas Astrup og Søren Teglgård Jakobsen (2014b): *Socioøkonomisk ressourcefordelingsmodel for specialundervisningsområdet for Lolland Kommune.* København: KORA.
- Bæk, Thomas Astrup og Søren Teglgård Jakobsen (2015): *Socioøkonomisk ressourcefordelingsmodel for specialundervisningsområdet i Svendborg Kommune.* København: KORA.
- Bæk, Thomas Astrup og Jacob Seier Petersen (2015): *Specialundervisningsbehov i Favrskov Kommunes skoledistrikter. Demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede faktorer.* København: KORA.
- Bring, J. (1994). How to standardize regression coefficients. *American Statistician* 48, 209-213.
- Jakobsen, Søren Teglgård (2012): *Fordeling af midler til specialundervisning. Model for Nøddjurs Kommune.* København: KORA.
- Petersen, Jacob Seier; Anne Line Tenney Jordan, Jesper Wittrup og Peter Holdt-Olesen (2015): *Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på specialundervisningsområdet.* København: KORA.
- Randers (2015). Notat: Sammenlægnings af visitationen på skoleområdet med visitationen på førskoleområdet.
- Randers (2015). Notat: Udlægnings af specialressourcerne i Randers Kommune – i forbindelse med ny skolestruktur.
- Randers (2012). Ny organisering af specialundervisningsområdet. Forslag til inklusionsfremmende budgetmodel.
- Randers (2012). Udlægning af ressourcer til specialundervisning 2012

Bilag 1 Oversigt over modellens variable

Bilagstabel 1.1 Oversigt over modellens variable. Fortegn og signifikansniveau

Gruppe	Variabel	Fortegn	Signifikansniveau	
Barnet	Barnets alder	+	***	
	Barnets køn (Pige)	-	***	
	Barnets alder ved skolestart	+	***	
	Barnet havde lav fødselsvægt (<2.500 g)	+	***	
	Barnet har ikke-vestlig oprindelse	-	***	
	Barnet er adopteret	+	***	
	Barnets gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år	+	***	
	Barnet har haft kontakt med en speciallæge inden for de seneste fem år	+	***	
	Barnets gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste fem år	+	***	
Barnets familie	Hjemmeboende børn i barnets familie			
	Ingen hjemmeboende børn i barnets familie	+	***	
	Et hjemmeboende barn i barnets familie	+	***	
	To hjemmeboende børn i barnets familie	Ref	-	
	Tre hjemmeboende børn i barnets familie	-	*	
	Fire hjemmeboende børn i barnets familie	-	**	
	Fem eller flere hjemmeboende børn i barnets familie	-	-	
	Barnets forældre er samboende	-	***	
Mindst én af forældrene er døde	-	-		
Barnets forældre	Moderen er ukendt	-	***	
	Faderen er ukendt	-	***	
	Moderens beskæftigelsesstatus (ref. kategori = "lønmotager")			
	Selvstændig	-	***	
	Topleder	-	**	
	Lønmotager	Ref		
	Ledig	+	***	
	Førtidspension	+	***	
	Kontanthjælpsmodtager	+	***	
	Øvrige	-	-	
	Faderens beskæftigelsesstatus (ref. kategori = "lønmotager")			
	Selvstændig	-	***	
	Topleder	-	***	
	Lønmotager	Ref		
	Ledig	+	*	
	Førtidspension	+	***	
	Kontanthjælpsmodtager	+	***	
Øvrig	-	-		

Gruppe	Variabel	Fortegn	Signifikansniveau
	Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0=forventede uddannelsesniveau)	-	***
	Faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0=forventede uddannelsesniveau)	-	***
	Moderens alderskorrigerede jobprestige	-	***
	Faderens alderskorrigerede jobprestige	-	***
	Moderens alderskorrigerede indkomst (ref. kategori = "-10.000 til 10.000")		
	Under -250.000	+	*
	-250.000 til -150.000	+	***
	-150.000 til -50.000	+	***
	-50.000 til -10.000	+	**
	-10.000 til 10.000	Ref	
	10.000 til 50.000	-	-
	50.000 til 150.000	-	***
	150.000 til 250.000	-	***
	250.000 til 500.000	-	*
	Mere end 500.000	-	*
	Faderens alderskorrigerede indkomst (ref. kategori = "-10.000 til 10.000")		
	Under -250.000	+	***
	-250.000 til -150.000	+	***
	-150.000 til -50.000	+	***
	-50.000 til -10.000	+	-
	-10.000 til 10.000	Ref	-
	10.000 til 50.000	+	-
	50.000 til 150.000	+	-
	150.000 til 250.000	-	-
	250.000 til 500.000	+	-
	Mere end 500.000	-	-
	Moderens alder ved barnets fødsel	-	***
	Faderens alder ved barnets fødsel	+	**
	Moderen dømt for en mindre alvorlig straffelovsovertrædelse de seneste fem år	-	-
	Moderen dømt for en alvorlig straffelovsovertrædelse de seneste fem år	+	-
	Moderen dømt for en personfarlig straffelovsovertrædelse de seneste fem år	+	***
	Faderen dømt for en mindre alvorlig straffelovsovertrædelse de seneste fem år	+	*
	Faderen dømt for en alvorlig straffelovsovertrædelse de seneste fem år	-	-
	Faderen dømt for en personfarlig straffelovsovertrædelse de seneste fem år	+	***
	Moderen har haft kontakt med psykiatrien inden for de seneste fem år	+	***
	Faderen har haft kontakt med psykiatrien inden for de seneste fem år	+	***
	Moderen har været i behandling for et misbrug	-	-
	Faderen har været i behandling for et misbrug	-	**

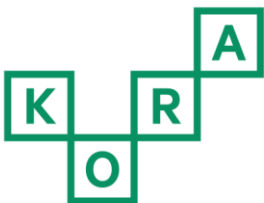
Gruppe	Variabel	Fortegn	Signifikans-niveau
	Moderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år	-	-
	Moderen har haft været til tandlæge inden for de seneste fem år	-	***
	Moderen har haft kontakt med en speciallæge inden for de seneste fem år	-	***
	Faderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år	+	-
	Faderen har været til tandlæge inden for de seneste fem år	-	***
	Faderen har haft kontakt med en speciallæge inden for de seneste fem år	+	-
	Moderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste fem år	-	-
	Faderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste fem år	-	-
	Moderen er hverken blevet skilt eller enke i perioden	-	*
	Faderen er hverken blevet skilt eller enkemand i perioden	+	**

Note: Modellen er beregnet for alle elever i folkeskoler, privatskoler og frie grundskoler i skoleåret 2014/15.

N=706.040, Pseudo R²=0,175. *Sammenhængen er statistisk signifikant på minimum 5 %-niveau.

Sammenhængen er statistisk signifikant på minimum 1 %-niveau. *Sammenhængen er statistisk signifikant på minimum 0,1 %-niveau.

Kilde: Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00