

Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisningselever i kommunerne

Januar 2021



Social- og
Indenrigsministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:
www.simb.dk

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

Indhold

1 Ledelsesresumé	3
2 Indledning.....	7
3 Afgrænsning af population og opgørelse af andel elever i segregeret specialundervisning....	9
3.1 Populationen.....	9
3.2 Definition af segregeret specialundervisning	9
3.3 Definition af segregeringsprocenten.....	10
4 Andel elever i segregeret specialundervisning.....	11
4.1 Udvikling i segregeringsprocenten på landsplan.....	11
4.2 Kommunernes segregeringsprocenter.....	14
5 Sammenhæng mellem kommunernes styringsmodeller og segregeringsprocenten.....	23
5.1 Sammenhæng mellem betalingsmodel og segregeringsprocenten	24
5.2 Sammenhæng mellem andre styringsvalg og segregeringsprocenten	27

1 Ledelsesresumé

Hvor store forskelle er der på andel elever i segregeret specialundervisning i kommunerne, når vi tager højde for forskelle i kommunernes elevgrundlag? Og ser det ud til, at kommuner med bestemte styringstiltag har enten færre eller flere segregerede specialundervisnings elever end andre kommuner? De spørgsmål undersøger Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed i denne analyse.

På tværs af landets kommuner er der forskel på segregeringsprocenten, dvs. hvor stor en andel af grundskoleeleverne, der modtager segregeret specialundervisning. Det er en lokal beslutning, hvordan man organiserer skoleområdet, herunder hvornår en elev skal henvises til segregeret specialundervisning. Denne analyses formål er at give kommunerne viden om, hvorvidt de har færre eller flere elever i segregeret specialundervisning i forhold til, hvad man kan forvente ud fra kommunens elevgrundlag. Den viden kan den enkelte kommune blandt andet bruge til at evaluere sine kriterier for, hvornår en elev henvises til segregeret specialundervisning. Udover segregeret specialundervisning (dvs. undervisning i en specialklasse, på en specialskole eller i et dagbehandlingstilbud), kan elever også modtage specialundervisning i almenmiljøet. Den type specialundervisning ser vi ikke på i denne analyse.

Efter afdækningen af kommunernes segregeringsprocenter undersøger vi også, om der er en sammenhæng mellem kommunernes styringsvalg og kommunernes segregeringsprocenter. De kommunale styringsvalg på specialundervisningsområdet er interessante, fordi der i mange år har været en forventning om, at bestemte styringsmodeller kan give skolerne økonomiske incitamenter til at fastholde flere elever i almenmiljøet og dermed reducere andelen af elever i segregeret specialundervisning. Vi har i den forbindelse særligt fokus på, hvor kommunerne har valgt at placere betalingsansvaret for de segregerede specialundervisnings elever.

I afslutningen af analysens kapitel 4 og kapitel 5 har vi indsat en række refleksionsspørgsmål. Spørgsmålene kan give inspiration til, hvordan analysens resultater kan bruges til at fortsætte dialogen i egen kommune om segregeringsprocenten og styringsmodeller på specialundervisningsområdet (du kan se eksempler på refleksionsspørgsmålene nederst i dette ledelsesresumé). I bilag 1 "Sådan placerer din kommune sig" og bilag 2 "Kommunespecifikke nøgletal" kan du desuden finde resultater for din kommune og sammenligne disse med andre kommuners resultater.

Analysen omhandler alle grundskoleelever i 0. – 9. klasse. Vi definerer segregerede specialundervisnings elever som de elever, der modtager undervisning i et segregeret tilbud, dvs. i specialklasser samt på specialskoler, dagbehandlingstilbud og behandlingshjem¹. Når vi i analysen omtaler specialskoler dækker det både over specialskoler, dagbehandlingstilbud og behandlingshjem.

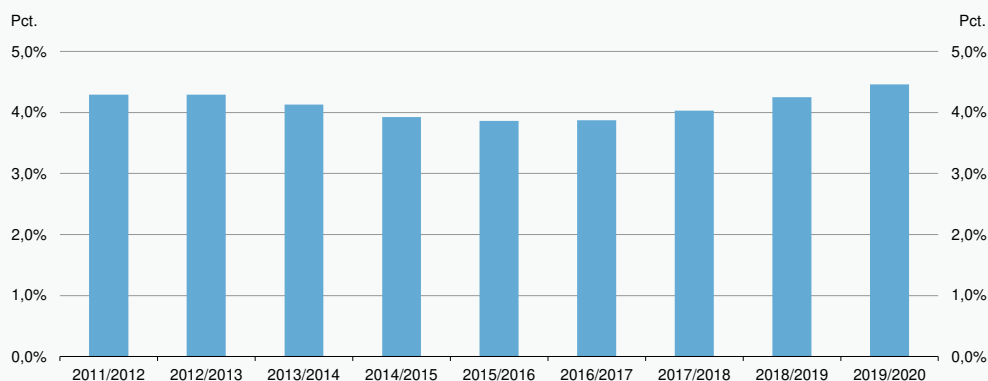
En stigende andel elever modtager segregeret specialundervisning

I skoleåret 2019/2020 modtog 4,5 pct. af grundskoleeleverne specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole. Det er den højeste segregeringsprocent de seneste ni skoleår. Udviklingen over de seneste ni skoleår kan overordnet beskrives ved en U-form, jf. figur 1.1 på næste side. Segregeringsprocenten faldt frem til 2015/2016 og 2016/2017, og derefter steg den igen tilsvarende, så den altså nu er på det højeste niveau for perioden.

¹ Segregeringsprocenten i denne analyse er ikke direkte sammenlignelig med den, der lå til grund for den nu afskaffede 96-procentsmålsætning. Det skyldes at segregeringsprocenten i denne analyse er inkl. elever i private skoler og efterskoler, og ekskl. 10. klasseelever. Du kan læse mere om begrundelsen herfor i bilag 3 "Metode".

Figur 1.1

Udvikling i andel segregerede specialundervisnings elever, 2011/2012 til 2019/2020



Anm.: Segregeringsprocenten i 2016/2017 er signifikant forskellig både fra segregeringsprocenten i 2011/2012 og fra segregeringsprocenten i 2019/2020 ($p=0,000$). Dette er undersøgt med en t-test.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Analysen viser, at den faldende udvikling i segregeringsprocenten fra 2011/2012 til 2015/2016 skyldes et fald i andel elever i specialklasser, mens andel elever på specialskoler forblev forholdsvis konstant i samme periode. Til gengæld er den efterfølgende stigning i segregeringsprocenten et resultat af en forholdsvis ens stigning for hhv. elever i specialklasser og elever på specialskoler.

Analysen viser desuden, at segregeringsprocenten er stigende for alle skoletrin, men i særlig grad for elever i indskoling.

Der er forholdsvis store forskelle mellem kommunernes segregeringsprocenter

I skoleåret 2019/2020 var der i nogle kommuner helt ned til 2 pct. af eleverne, der modtog segregeret specialundervisning, mens der i andre kommuner var over 8 pct. af eleverne. Som det fremgår nedenfor, skyldes nogle af disse forskelle, at kommunerne har forskellige elevgrundlag.

Størstedelen af kommunerne har oplevet en stigende segregeringsprocent siden 2016/2017, men der er dog også 15 kommuner, som har oplevet et fald. Vi har undersøgt, om de kommuner med den største stigning siden 2016/2017 er dem, der til gengæld havde den laveste segregeringsprocent i 2016/2017 (da segregeringsprocenten var lavest). Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. Det er heller ikke sådan, at kommuner med den største stigning siden 2016/2017 generelt set er de kommuner, der havde det største fald i segregeringsprocenten fra 2011/2012 til 2016/2017.

Benchmarking med kontrol for rammevilkår

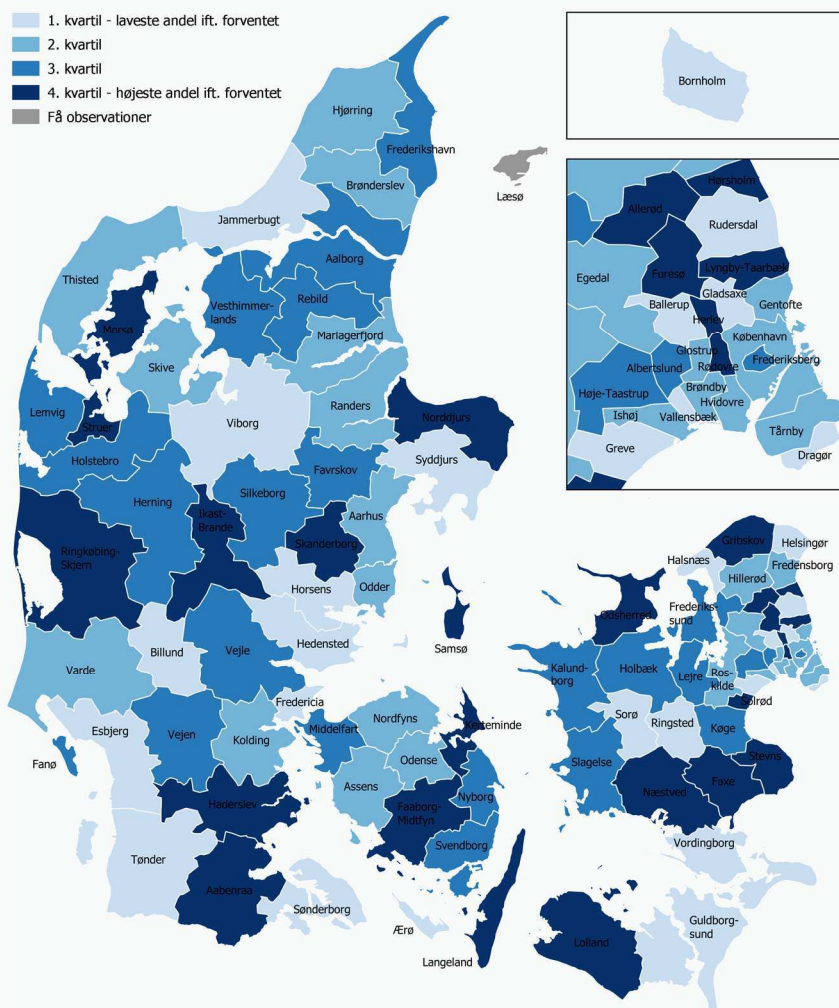
Nogle af forskellene mellem kommunernes segregeringsprocenter skyldes, at kommunerne har forskellige elevgrundlag, hvilket vi i analysen betegner som forskelle i de kommunale rammevilkår. De kommunale rammevilkår, som har betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, er blandt andet elevernes køn og alder, forældrenes ressourcer så som uddannelsesniveau, indkomstniveau og beskæftigelsesstatus, elevernes diagnoser samt elevernes og forældrenes kontakt til sundhedssystemet.

I analysen tager vi højde for disse rammevilkår ved at beregne en benchmarkingindikator, der angiver kommunens faktiske segregeringsprocent i forhold til kommunens forventede segregeringsprocent. Den forventede segregeringsprocent angiver andelen af elever, som vi ud fra kommunens rammevilkår forventer, vil modtage segregeret specialundervisning.

I figur 1.2 er kommunerne inddelt i fire grupper ud fra benchmarkingindikatoren. Kommunerne i 1. kvartil er den fjerdedel af kommunerne, der har færrest elever i segregeret specialundervisning i forhold til hvad man kan forvente ud fra kommunernes rammevilkår. Kommunerne i 4. kvartil er den fjerdedel af kommuner, der har flest segregerede specialundervisnings elever i forhold til det forventede niveau.

Figur 1.2

Andelen af segregerede specialundervisnings elever i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår, skoleår 2019/2020



Anm.: Første kvartil dækker over den fjerdedel af kommunerne, som har den laveste segregeringsprocent i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår. Fjerde kvartil dækker omvendt over den fjerdedel af kommunerne, der har den højeste segregeringsprocent i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår. Segregeringsprocenten angiver andelen af grundskoleelever i 0.-9. klasse, som går enten i en specialklasse, på en specialskole eller et dagbehandlingstilbud.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Analysen viser, at der stadig er forskelle mellem kommunernes segregeringsprocenter, selvom vi tager højde for kommunernes rammevilkår. Det ser med andre ord ud til, at selv hvis kommunerne havde den helt samme elevpopulation (målt på de rammevilkår, som vi har med i benchmarkinganalysen), så ville kommunernes segregeringsprocenter stadig være forskellige.

De 10 kommuner, der har den højeste benchmarkingindikator, har gennemsnitligt en segregeringsprocent, der er 1,6 procentpoint højere, end hvad man kan forvente ud fra deres rammevilkår, og ligeledes har de 10 kommuner, der har den laveste benchmarkingindikator, en gennemsnitlig segregeringsprocent, der er 1,5 procentpoint lavere end kommunerens forventede niveau. I lyset af at det kun er 4,5 pct. af eleverne, der er i et segregeret specialundervisningstilbud på landsplan, og at det er væsentlig dyrere at undervise elever i et segregeret specialtilbud i forhold til i en almindelig klasse i folkeskolen, så er det vores vurdering, at selv mindre afvigelser fra den forventede segregeringsprocent kan være en væsentlig afvigelse fra den landsgennemsnitlige praksis.

Der er sammenhæng mellem kommunernes betalingsmodel og benchmarkingindikatoren

I analysen har vi undersøgt sammenhængen mellem forskellige kommunale styringstiltag og kommunernes benchmarkingindikator for segregeringsprocenten. Analysen viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem kommunernes betalingsmodel for segregerede specialundervisnings elever og benchmarkingindikatoren. Kommuner med et centralt betalingsansvar har alt andet lige en signifikant højere segregeringsprocent end kommuner med et fuldt decentralt betalingsansvar, når der er taget højde for forskelle i kommunernes rammevilkår.

Til gengæld ser det ikke ud til, at segregeringsprocenten i kommuner med et *delvist* decentralt betalingsansvar er signifikant anderledes end i kommuner med et centralt betalingsansvar, når vi har taget højde for forskelle i kommunernes rammevilkår. Kommunerne med et delvist decentralt betalingsansvar har indrettet sine konkrete betalingsmodeller forholdsvist forskelligt, sådan at omfanget af det delvise decentrale betalingsansvar faktisk varierer forholdsvist meget på tværs af disse kommuner. Det kan være derfor, at vi ikke kan finde nogen sammenhæng mellem delvist decentralt betalingsansvar og benchmarkingindikatoren.

Sammenhæng mellem andre kommunale styringstiltag og benchmarkingindikatoren

Vi har også undersøgt sammenhængen mellem andre kommunale styringstiltag på specialundervisningsområdet og benchmarkingindikatoren. Det drejer sig blandt andet om, hvorvidt kommunen har en politisk strategi, der sætter fokus på arbejdet med inklusion i folkeskolen, om kommunen har et fast visitationsudvalg samt andelen af kommunens folkeskoler, der har specialklasser tilknyttet. På grund af datagrundlaget kan det dog være vanskeligt at drage entydige konklusioner ud fra disse undersøgelser. Det kan du læse mere om i kapitel 5.

Refleksionsspørgsmål

Analysen giver kommunerne et udgangspunkt for at undersøge og evaluere sin egen organisering og praksis på specialundervisningsområdet. Det kan eksempelvis være relevant at overveje følgende refleksionsspørgsmål:

- Hvordan har segregeringsprocenten udviklet sig i vores kommune i forhold til i andre kommuner? Er det et udtryk for en bevidst politisk eller strategisk prioritering?
- Hvordan forestiller vi os, at segregeringsprocenten udvikler sig de kommende år?
- Hvilke styringstiltag bruger vi lokalt på specialundervisningsområdet, fx i forhold til betalingsmodel for segregerede specialundervisnings elever?
- Hvilke overvejelser har vi gjort os i forhold til incitamenter i vores nuværende betalingsmodel på specialundervisningsområdet, og har vi behov for at genoverveje vores betalingsmodel?

Du kan finde flere refleksionsspørgsmål i slutningen af analysens kapitel 4 og kapitel 5.

2 Indledning

Der har igennem længere tid været en vedvarende politisk opmærksomhed på specialundervisningsområdet og på inklusion i folkeskolen². I juni 2012 aftalte den daværende regering og KL målsætningen om, at 96 pct. af eleverne i 2015 skulle være inkluderet i den almene undervisning. Inklusionsmålsætningen blev afskaffet igen i juni 2016, men ambitionen om at inkludere flest muligt i den almene undervisning og dermed henvise så få elever som muligt til segregeret specialundervisning er fastholdt. Det ses eksempelvis i Økonomiaftalen for 2020 mellem regeringen og KL³.

I denne analyse undersøger Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed de kommunale segregeringsprocenter, dvs. hvor stor en andel af kommunernes grundskoleelever, der modtager segregeret specialundervisning. Det er en kommunalpolitisk beslutning, hvordan man organiserer skoleområdet, herunder hvornår en elev henvises til segregeret specialundervisning, og der er på tværs af kommunerne forskel på, hvor stor en andel af eleverne, der modtager segregeret specialundervisning. Forskellen kan skyldes, at kommunerne har forskellige elevgrundlag, men er der også en forskel i kommunernes segregeringsprocenter, når vi har taget højde for kommunernes forskellige elevgrundlag?

Formålet med analysen er at give kommunerne viden om, hvorvidt de har færre eller flere elever i segregeret specialundervisning i forhold til, hvad man kan forvente ud fra kommunens elevgrundlag. Den viden kan den enkelte kommune blandt andet bruge til at evaluere sine kriterier for, hvornår en elev skal henvises til segregeret specialundervisning.

Vi undersøger desuden, om der er en sammenhæng mellem kommunernes styringsmodeller på specialundervisningsområdet og hvor mange af kommunens elever, der modtager segregeret specialundervisning – igen hvor vi samtidig tager højde for forskelle i kommunernes elevgrundlag. Vi har særligt fokus på sammenhængen mellem kommunernes betalingsmodel for segregerede specialundervisningselever og kommunernes segregeringsprocent.

Analysen er inddelt i følgende afsnit: I **kapitel 3** præsenteres analysens population, samt hvordan vi konkret har afgrænset segregerede specialundervisningselever. En mere fyldestgørende beskrivelse af analysens afgrænsninger og metode kan læses i bilag 3 "Metode".

I **kapitel 4** præsenteres resultater om segregeringsprocenten først på landsplan og dernæst opdelt på kommuner. Resultaterne på landsplan viser udviklingen i segregeringsprocenten siden 2011/2012 både samlet og dernæst opdelt på skoletyper (specialklasser og specialskoler) og opdelt på skoletrin (indskoling, mellemtrin og udskoling). I resultaterne på kommuneniveau sammenligner vi kommunernes udvikling i segregeringsprocenten og så sammenligner vi kommunernes segregeringsprocenter for 2019/2020, hvor vi samtidig tager højde for kommunernes forskellige elevgrundlag.

I **kapitel 5** har vi undersøgt sammenhængen mellem kommunernes styringsmodeller og segregeringsprocenten, når der er taget højde for kommunale rammevilkår. Analysen har primært fokus på kommunernes betalingsmodeller, der kort fortalt angiver, hvorvidt det er forvaltningen eller den enkelte skole, der skal betale, når en elev henvises til segregeret specialundervisning.

² Se blandt andet aftale om kommunernes økonomi for 2009, 2013, 2018, 2019 og 2020 mellem den daværende regering og KL.

³ "Parterne er enige om, at der igangsættes en evaluering af inkluderende læringsmiljøer med afsæt i ambitionen om, at alle elever i udgangspunkt skal modtage undervisning i almenmiljøet," (Aftale om kommunernes økonomi for 2020).

I afslutningen af analysens kapitel 4 og kapitel 5 har vi indsat en række refleksionsspørgsmål. Spørgsmålene kan give inspiration til, hvordan analysens resultater kan bruges til at fortsætte dialogen i egen kommune om segregationsprocenten og de kommunale styringsmodeller på specialundervisningsområdet. I bilag 1 "Sådan placerer din kommune sig" og bilag 2 "Kommunespecifikke nøgletal" kan du desuden finde resultater for din kommune og sammenligne disse med andre kommuners resultater.

3 Afgrænsning af population og opgørelse af andel elever i segregeret specialundervisning

I dette kapitel beskrives analysens population samt definitionen af segregerede specialundervisningselever og segregeringsprocenten. De metodiske valg og overvejelser er beskrevet yderligere i bilag 3 "Metode".

3.1 Populationen

Analysen omhandler elever i 0. til 9. klasse på alle landets grundskoler, både folkeskoler, kommunale ungdomsskoler, specialskoler, privatskoler og frie grundskoler, efterskoler, efterskoler med særlig tilbud samt dagbehandlingstilbud og behandlingshjem i skoleåret 2019/2020. Elevtallet er opgjort den 1. oktober 2019, hvilket følger Danmarks Statistiks opgørelse af elevtal.

Der er på tværs af kommunerne forskel på, hvor mange elever der går i privatskole. I denne analyse har vi inkluderet privatskoleelever i analysen, da det er mest retvisende for sammenligneligheden af kommunernes segregeringsprocenter. Læs mere om populationen i bilag 3 "Metode".

3.2 Definition af segregeret specialundervisning

Det er vedtaget i Folkeskoleloven, at der gives specialundervisning til elever, der har behov for støtte i mindst ni undervisningstimer (svarende til 12 lektioner) ugentligt. Specialundervisning kan enten foregå i almenmiljøet, i specialklasser på en folkeskole, på en specialskole eller på et dagbehandlingstilbud⁴. Det er visualiseret i boks 3.1 på næste side.

I denne analyse er formålet at undersøge, hvor stor en andel af kommunernes elever der modtager undervisning i et segregeret specialundervisningstilbud. Det kan enten være i en specialklasse, på en specialskole eller i et dagbehandlingstilbud, hvilket er markeret med blå i boks 3.1. Når vi i analysen omtaler specialskoler dækker det over både specialskoler, dagbehandlingstilbud og behandlingshjem.

DEFINITION

ELEVER I SEGREGERET SPECIALUNDERVISNING

Segregerede specialundervisningselever defineres i denne analyse som elever, der modtager undervisning i et segregeret tilbud dvs. i specialklasser samt på specialskoler, dagbehandlingstilbud og behandlingshjem. Denne afgrænsning følger Styrelsen for IT og Lærings opgørelsesmetode.

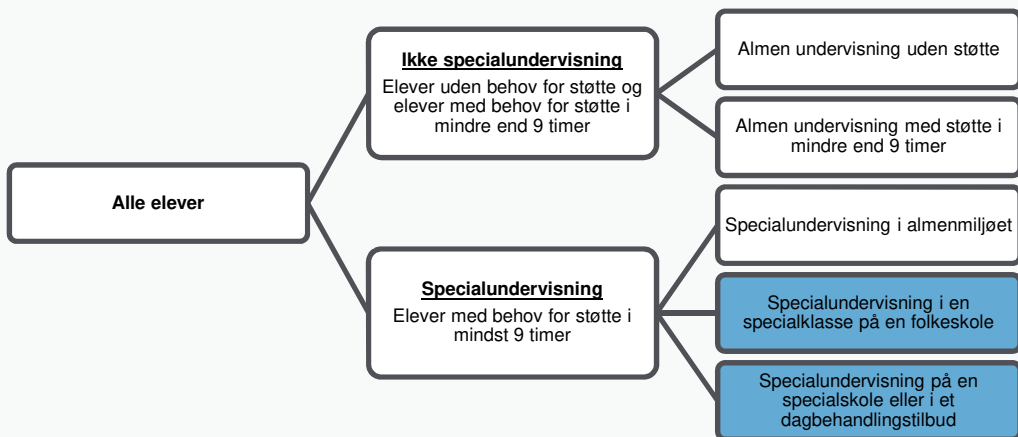
Analysens fokus på segregeret specialundervisning følger dels praksis i lignende analyser⁵ og dels den politiske opmærksomhed på området, hvor fokus også ofte er på skellet mellem andel elever hhv. i almenmiljøet og udenfor almenmiljøet. For eksempel påpegede regeringen og KL i Økonomiaftalen for 2020 "ambitionen om, at alle elever i udgangspunkt skal modtage undervisning i almenmiljøet", ligesom den tidligere 96-procentsmålsætning omhandlede andel elever i den almene undervisning i forhold til andel elever uden for den almene undervisning.

⁴ Læs mere herom i "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand".

⁵ Se for eksempel KREVI (2011) "Ekskluderende specialundervisning. Hvem får det, og hvilke forskelle er der mellem kommunerne", VIVE (2020) "Specialundervisningsbehov i Fredensborg Kommune" (samt lignende analyser for andre kommuner), KL (2020) "Udviklingen i elever i specialtilbud".

Boks 3.1

Analysens afgrænsning af segregerede specialundervisningselever (markeret med blå)



3.3 Definition af segregeringsprocenten

Segregeringsprocenten beregnes som andel segregerede specialundervisningselever ud af alle grundskoleelever i 0. til 9. klasse, jf. formlen nedenfor. Det bemærkes, at segregeringsprocenten i denne analyse ikke er direkte sammenlignelig med den, der lå til grund for den nu afskaffede nationale 96-procentsmålsætning⁶. Du kan læse mere om begrundelserne for dette i bilag 3 "Metode".

$$\text{Segregeringsprocenten} = \frac{\text{Antal elever i segregeret specialundervisning}}{\text{Antal elever i alt}} * 100 \%$$

⁶ Målet om at 96 pct. af eleverne i 2015 skulle være inkluderet i den almene undervisning (eller med andre ord, at højst fire procent af eleverne må være i segregeret specialundervisning), blev vedtaget i juni 2012 som en aftale mellem den daværende regering og KL og afskaffet igen i juni 2016. Segregeringsprocenten i denne analyse afviger dels fra beregningen af 96-procentsmålsætningen ved også at indeholde elever fra private skoler og elever på efterskoler og dels ved ikke at indeholde 10. klasseelever. Læs mere om begrundelsen herfor i bilag 3 "Metode". Begge forskelle betyder, at segregeringsprocenten i denne analyse er en smule lavere, end hvis vi havde opgjort den efter samme population, som man gjorde med 96-procentsmålsætningen.

4 Andel elever i segregeret specialundervisning

I dette kapitel undersøger vi udviklingen i segregeringsprocenten for grundskoleeleverne fra skoleåret 2011/2012 til 2019/2020. Analysen ser på den samlede udvikling for alle elever, på udviklingen fordelt på de segregerede specialundervisningstilbud (hhv. specialskole og specialklasse) og på udviklingen fordelt på skoletrin.

Vi undersøger desuden, om der er forskelle mellem kommunerne med hensyn til dels deres segregeringsprocent for skoleåret 2019/2020 og dels deres udvikling i segregeringsprocenten de seneste skoleår. Forskellene mellem kommunerne kan blandt andet skyldes forskelle i kommunernes elevgrundlag. Derfor sammenligner vi afslutningsvist i dette kapitel kommunernes segregeringsprocent, hvor vi tager højde for forskelle i kommunernes elevgrundlag. Elevgrundlaget kan i den forbindelse betragtes som et rammevilkår for den enkelte kommune.

3 centrale konklusioner fra kapitlet

- På landsplan modtog 4,5 pct. af alle grundskoleelever segregeret specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole i skoleåret 2019/2020. Det er den højeste segregeringsprocent i de seneste ni år.
- Segregeringsprocenten er højest for udskolingseleverne (dvs. 7.-9. klasse), men den største stigning i segregeringsprocenten fra 2011/2012 til 2019/2020 ses blandt indskolingseleverne (dvs. i 0.-3. klasse). Der er med andre ord en tendens til, at flere elever går i et segregeret specialundervisningstilbud i indskoling i dag i forhold til tidligere skoleår.
- Der er væsentlige forskelle mellem kommunernes segregeringsprocenter. Selvom nogle af forskellene skyldes, at kommunerne har forskellige elevgrundlag, så er der stadig forskelle i kommunernes segregeringsprocent, når vi har taget højde for forskelle i elevgrundlaget.

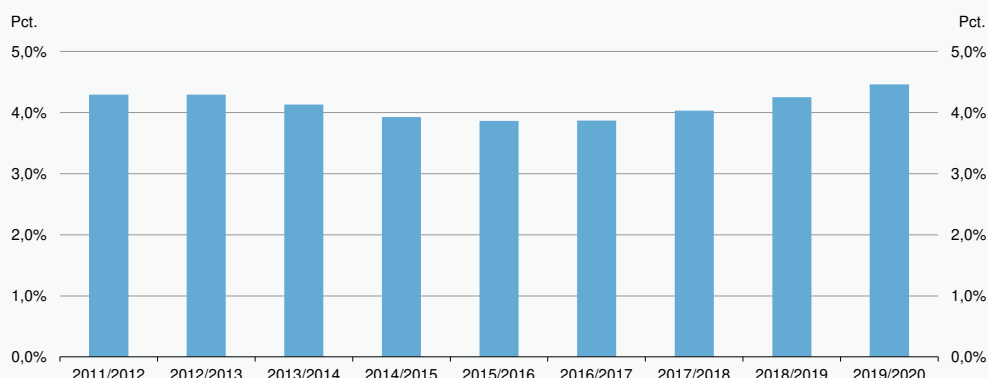
4.1 Udvikling i segregeringsprocenten på landsplan

I skoleåret 2019/2020 modtog 4,5 pct. af grundskoleeleverne segregeret specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole, hvilket er den højeste segregeringsprocent de seneste ni skoleår⁷. Udviklingen over de seneste ni skoleår kan overordnet beskrives ved en U-form, jf. figur 4.1 på næste side. Fra skoleåret 2012/2013 til 2015/2016 faldt segregeringsprocenten fra 4,3 pct. til 3,9 pct., hvorefter den fra skoleåret 2016/2017 begyndte at stige igen, og i skoleåret 2018/2019 nåede segregeringsprocenten igen samme niveau som i 2012/2013. I det seneste skoleår 2019/2020 steg andelen af segregerede specialundervisningselever yderligere, og er således på det højeste niveau siden 2011/2012.

⁷ Vi ser på de seneste ni skoleår, fordi Danmarks Statistik ikke har data om elever i specialundervisning før skoleåret 2011/2012.

Figur 4.1

Udvikling i andel segregerede specialundervisningselever, 2011/2012 til 2019/2020



Anm.: Segregeringsprocenten i 2016/2017 er signifikant forskellig både fra segregeringsprocenten i 2011/2012 og fra segregeringsprocenten i 2019/2020 ($p=0,000$). Dette er undersøgt med en t-test.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den U-formede udvikling kan hænge sammen med, at den daværende regering og KL i juni 2012 aftalte en målsætning om, at 96 pct. af eleverne i 2015 skulle være inkluderet i den almene undervisning, hvilket betød, at kommunerne skulle reducere andelen af elever i segregeret specialundervisning. 96-procentsmålsætning blev afskaffet igen i juni 2016, dvs. kort før at segregeringsprocenten igen begyndte at stige, jf. figur 4.1⁸.

En anden tendens, der kan have påvirket udviklingen i andel segregerede specialundervisningselever er andel børn og unge med en psykiatrisk diagnose. Andel børn og unge med en psykiatrisk diagnose er de seneste ti år steget⁹, og samtidig ved vi, at den gruppe generelt er overrepræsenteret blandt elever i segregeret specialundervisning¹⁰. Diagnoseudviklingen følger ikke den U-formede udvikling i segregeringsprocenten, men udviklingen i psykiatriske diagnoser har formentlig påvirket udviklingen i segregeringsprocenten¹¹.

Udviklingen for hhv. specialskoler og specialklasser

Der er i alle skoleår en lidt større andel elever, der modtager segregeret specialundervisning i specialklasser på en folkeskole end på specialskoler. I skoleåret 2019/2020 modtog 1,8 pct. af alle grundskoleelever specialundervisning på en specialskole, mens 2,6 pct. modtog specialundervisning i en specialklasse, jf. figur 4.2 på næste side¹².

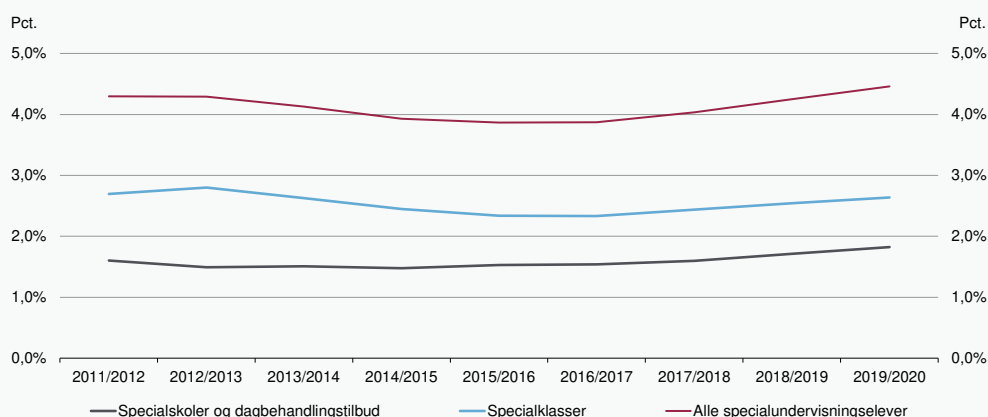
⁸ Som nævnt i kapitel 3 er segregeringsprocenten i denne analyse ikke direkte sammenlignelig med den, der lå til grund for den nu afskaffede 96-procentsmålsætning.

⁹ Læs mere herom i "Udviklingstendenser i forhold til børn og unge med psykiatriske diagnoser" fra Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (2020).

¹⁰ VIVE (2020) "Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser", tabel 4.1.

¹¹ Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed er i gang med en analyse af børn og unges første kontakt med psykiatrien, hvor vi blandt andet undersøger, om børnene modtager segregeret specialundervisning hhv. i perioden op til og efter deres debut på et psykiatrisk sygehus.

¹² Segregeringsprocenten for hhv. specialskoler og specialklasser summer til 4,4 pct. i stedet for 4,5 pct., hvilket jf. figur 4.1 er den landsgennemsnitlige segregeringsprocent. Forskellen skyldes afrunding på 2. decimal.

Figur 4.2**Udvikling i andel segregerede specialundervisnings elever fordelt på skoletype, 2011/2012 til 2019/2020**

Anm.: Alle segregerede specialundervisnings elever (dvs. den røde linje) svarer til summen af hhv. elever på specialskoler og elever i specialklasser.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 4.2 viser desuden nogle interessante forskelle med hensyn til udviklingen i elever på de to skoletyper. For det første viser figuren, at den faldende udvikling i den samlede segregeringsprocent fra 2011/2012 til 2015/2016 kun skyldes et fald i andel elever i specialklasser, mens andel elever på specialskoler forbliver forholdsvist konstant i samme periode.

Hvorfor ser vi denne forskel mellem specialklasser og specialskoler? Som nævnt tidligere var det fra 2012 en national målsætning at reducere andelen af elever i segregeret specialundervisning som følge af 96-procentsmålsætningen. Det kunne dels foregå ved at henvise færre elever til segregeret specialundervisning, og dels ved at tilbageføre segregerede specialundervisnings elever til almenundervisningen¹³. En mulig forklaring kan være, at elever i specialklasser alt andet lige har et mindre støttebehov end elever på specialskoler, hvorfor det har været nemmere at fastholde og tilbageføre disse elever til almenområdet. Vi har dog ikke undersøgt denne forklaring nærmere.

For det andet viser figur 4.2, at stigningen i segregeringsprocenten de seneste skoleår ikke kun kommer af en stigning i andelen af specialklasse elever. I figuren ses, at både andel elever i specialklasser og andel elever på specialskoler er steget med 0,3 procentpoint siden 2016/2017. Så mens faldet i segregeringsprocenten primært skyldtes et fald i andel elever i specialklasser, så er den efterfølgende stigning i segregeringsprocenten et resultat af, at der både er kommet flere elever i specialskoler og i specialklasser. Andelen af specialskole elever er i dag på det højeste niveau siden 2011/2012, mens andelen af elever i en specialklasse stadig er lidt lavere end i 2012/2013, hvor den kurve toppede.

Udviklingen opdelt på skoletrin

En større andel af de ældste elever modtager segregeret specialundervisning i forhold til de yngre elever. Det ses i figur 4.3, hvor segregeringsprocenten er opdelt på skoletrin. I det seneste skoleår, 2019/2020, modtog 5,8 pct. af eleverne fra udskolingen segregeret specialundervisning. Det samme gjorde 4,6 pct. af eleverne på mellemtrinnet og 3,3 pct. af indskolingseleverne. Forskellen mellem

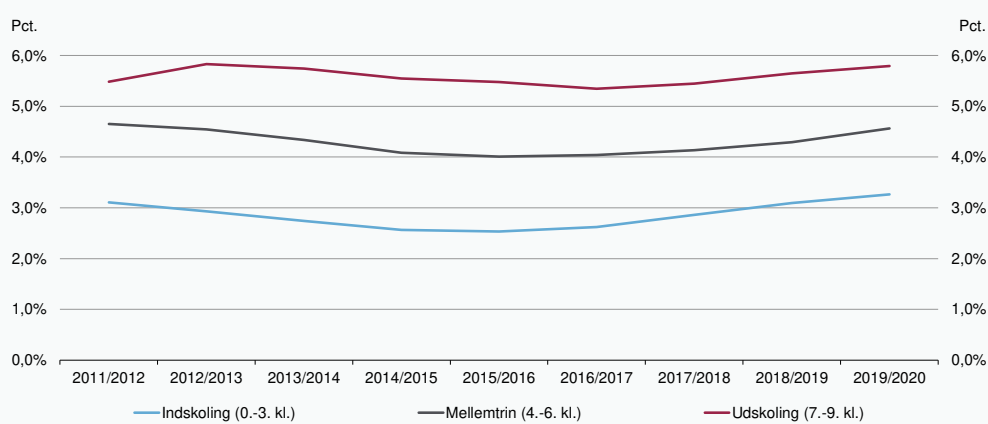
¹³ Ifølge KL's (2020) notat "Udviklingen i elever i specialtilbud" blev 9,5 pct. af eleverne fra segregerede specialundervisningstilbud tilbageført til en almenklasse i skoleåret 2012/2013. Tilbageførelsesgraden er sidenhen faldet og var på 3,7 pct. i 2018/2019. Notatet opdeler ikke tilbageførelsesprocenten på skoletyper.

skoletrinnene skyldes blandt andet, at forholdsvist få elever i segregeret specialundervisning tilbageføres til almenundervisningen, hvormed bestanden af segregerede specialundervisnings elever naturligt stiger over tid¹⁴.

Segregeringsprocenten er stigende for alle skoletrin, men i særlig grad for indskolingen. Den nuværende segregeringsprocent for indskolingen på 3,3 pct. er det højeste i perioden fra 2011/2012 til 2019/2020 og 0,2 procentpoint højere end da segregeringsprocenten for indskolingen sidst var på sit højeste i 2011/2012. Der er med andre ord en tendens til, at flere elever går i et segregeret specialundervisningstilbud i indskolingen i dag i forhold til tidligere skoleår.

Figur 4.3

Udvikling i andel segregerede specialundervisnings elever fordelt på skoletrin, 2011/2012 til 2019/2020

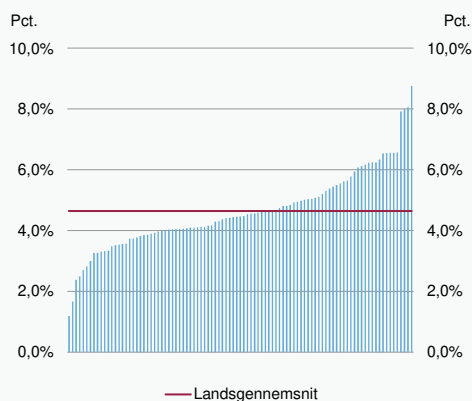
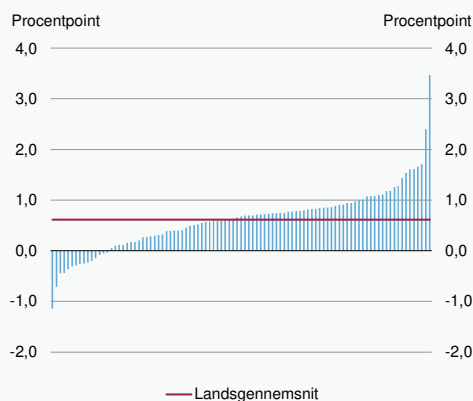


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

4.2 Kommunernes segregeringsprocenter

Der er væsentlige forskelle mellem de enkelte kommuners segregeringsprocenter. I skoleåret 2019/2020 var det i nogle kommuner helt ned til under 2 pct. af eleverne, der modtog segregeret specialundervisning, mens det i andre kommuner var over 8 pct. af eleverne, jf. figur 4.4 på næste side. Overført til en gennemsnitlig kommune med cirka 6.000 grundskoleelever, vil det betyde, at 120 elever ville modtage segregeret specialundervisning, hvis kommunen har en segregeringsprocent på 2, mens 480 elever ville modtage segregeret specialundervisning, hvis kommunens segregeringsprocent var 8. Nogle af de kommunale forskelle i segregeringsprocenten skyldes, at kommunerne har forskellige elevgrundlag. Det er undersøgt senere i dette afsnit.

¹⁴ I skoleåret 2018/2019 var der på alle klassetrin fra 1. til 9. klasse cirka én procent af eleverne, der var nye specialundervisnings elever (dvs. de gik i en almenklasse det foregående skoleår, men i et segregeret specialtilbud i 2018/2019). Når det samtidig er forholdsvist få af eleverne i segregeret specialundervisning, der tilbageføres til almenundervisningen, vil segregeringsprocenten naturligt være højest i udskolingen. KL (2020) "Udviklingen i elever i specialtilbud"

Figur 4.4**Andel segregerede specialundervisnings elever fordelt på kommuner, 2019/2020****Figur 4.5****Udvikling i andelen af segregerede specialundervisnings elever fra 2016/2017 til 2019/2020, fordelt på kommuner**

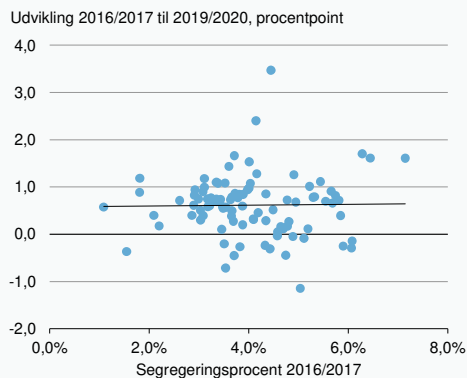
Anm.: Læsø Kommune indgår ikke i figurerne grundet diskretion. De røde linjer viser det vægtede landsgennemsnit.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I figur 4.1 så vi, at den landsgennemsnitlige segregeringsprocent igen er steget siden skoleåret 2016/2017. I figur 4.5 vises kommunernes udvikling for samme periode, dvs. fra 2016/2017, hvor den landsgennemsnitlige segregeringsprocent var lavest, til 2019/2020. Størstedelen af kommunerne har oplevet en stigende segregeringsprocent i den periode, mens segregeringsprocenten i samme periode er faldet i 15 kommuner.

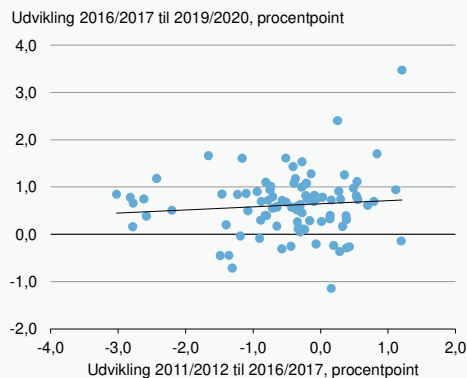
Man kunne forvente, at de kommuner, der havde den laveste segregeringsprocent i 2016/2017, også er de kommuner, der efterfølgende har haft den største stigning i segregeringsprocenten. Eller at de kommuner, der oplevede det største fald i segregeringsprocenten frem til 2016/2017 efterfølgende har haft den største stigning. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. Der er for det første ikke en generel sammenhæng mellem kommunernes segregeringsprocent i 2016/2017 og udvikling i segregeringsprocenten fra 2016/2017 til 2019/2020, jf. figur 4.6. Der er heller ingen sammenhæng mellem, hvor meget kommunernes segregeringsprocent faldt fra 2011/2012 til 2016/2017, og deres efterfølgende udvikling i segregeringsprocenten fra 2016/2017 til 2019/2020, jf. figur 4.7.

Figur 4.6

Sammenhængen mellem kommunernes segregeringsprocent i 2016/2017 og udvikling i segregeringsprocenten fra 2016/2017 til 2019/2020

**Figur 4.7**

Sammenhængen mellem kommunernes udvikling i segregeringsprocent hhv. fra 2011/2012 til 2016/2017 og fra 2016/2017 til 2019/2020



Anm.: Læsø Kommune indgår ikke i figurerne grundet diskretion. I figur 4.6 er Pearsons $r = 0,02$. I figur 4.7 er Pearsons $r = 0,09$.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Benchmarking med kontrol for rammevilkår

Nogle af forskellene mellem kommunernes segregeringsprocenter skyldes, at kommunerne har forskellige elevgrundlag. Hvis alle kommuner henviste elever til segregeret specialundervisning ud fra de helt samme kriterier, ville segregeringsprocenten med andre ord stadig være forskellig, fordi kommunernes elevgrundlag er forskelligt.

I den følgende analyse korrigerer vi for de forskelle, der kan tilskrives forskelle i elevgrundlaget. Det er blandt andet elevens alder, køn og kontakter med sygehusvæsenet samt forældres ressourcer. På kommuneniveau betegner vi disse forskelle som forskelle i kommunernes rammevilkår, hvilket henviser til forskelle i de strukturelle forhold, som den enkelte kommune opererer under. Rammevilkår er kendetegnet ved, at de ikke kan ændres af kommunerne på kort eller mellemlangt sigt.

Vi anvender en logistisk multilevel-model til at tage højde for forskelle i kommunernes rammevilkår. Modellen er beskrevet yderligere i bilag 3 "Metode". På baggrund af analysen har vi beregnet en forventet segregeringsprocent for hver kommune. Den forventede segregeringsprocent angiver andelen af elever, som vi forventer, der vil modtage segregeret specialundervisning ud fra kommunens rammevilkår. Den forventede segregeringsprocent anvender vi i beregningen af den såkaldte benchmarkingindikator, som er forskellen mellem hver kommunes faktiske og forventede segregeringsprocent. Benchmarkingindikatoren angiver således, hvorvidt kommunen har en større eller lavere segregeringsprocent end man kan forvente ud fra kommunens rammevilkår

I tabel 4.1 på de næste sider ses de rammevilkår, som har vist sig at have betydning for andelen af elever i segregeret specialundervisning. En positiv sammenhæng betyder, at de beskrevne karakteristika øger en elevs sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, mens en negativ sammenhæng betyder, at de beskrevne karakteristika mindsker en elevs sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. I analysen indgår alle variable samtidig, hvilket betyder, at de beskrevne retninger i tabellen udtrykker rammevilkårets betydning, når de øvrige rammevilkår holdes konstant. Det er eksempelvis relevant for rammevilkåret barn af enlig forsørger. Generelt er der en større andel af børn af enlige forsørgere, der modtager segregeret specialundervisning i forhold til deres klassekammerater. Men hvis man sammenligner børn af enlige forsørgere med de andre elever, når der er taget højde for forskelle i blandt andet indkomst og boligtype, så har børn af enlige

forsørgere faktisk en lavere sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning sammenlignet med andre elever. I bilag 3 "Metode" kan du se parameterestimer, standardfejl og marginale effekter for alle rammevilkår i analysen.

Tabel 4.1

Rammevilkår i benchmarkinganalysen af andel elever i segregeret specialundervisning, 2019/2020

Variabel	Retning	Fortolkning
Elevers karakteristika		
Køn (reference: Pige)	+	Drenge har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Alder	+	Jo ældre barnet er, jo større er sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning.
Herkomst (reference: Dansk)	-	Indvandrere har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Efterkommeres sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning er ikke anderledes end for elever med dansk herkomst.
Alder ved skolestart (reference: 6 år)	-/+	Elever, der er startet tidligt i skole (før det skoleår, hvor de fyldte 6 år), har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Elever der er startet sent i skole (senere end det skoleår, hvor de fyldte 6 år) har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Adopteret (reference: Nej)	+	Elever, der er adopteret, har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Barn af enlig forsørger (reference: Nej)	-	Børn af enlige forsørgere har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Ældste barn i søskendefløg (reference: Nej)	-	Elever, der er den ældste i søskendeflokken, har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Yngste barn i søskendefløg (reference: Nej)	-	Elever, der er den yngste i søskendeflokken, har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Familiens ressourcer		
Mor eller far er død (reference: Nej)	+	Hvis elevens mor eller far er død, har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mors alder ved elevens fødsel (reference: 25-34 år)	+	Hvis elevens mor var 20 år eller yngre ved elevens fødsel, har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Fars alder ved elevens fødsel (reference: 27-36 år)	+	Hvis elevens far var ældre end 36 år ved elevens fødsel, har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mor og fars oprindelsesland ¹⁾ (reference: Danmark)	-	Hvis elevens mor eller far er født uden for Danmark, har eleven mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mor og fars højeste uddannelsesniveau ¹⁾ (reference: Grundskolen)	-	Hvis elevens mor eller far har en højere uddannelse end grundskolen, har eleven mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mor og fars hyppigste beskæftigelsesstatus de seneste fem år ¹⁾ (reference: Lønmodtager)	-/+	Hvis elevens mor eller far arbejder selvstændigt har eleven en mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Hvis elevens mor eller far er ledig eller uden for arbejdsmarkedet har eleven omvendt større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mor og fars gennemsnitlige jobprestige de seneste fem år ¹⁾ (reference: Middel)	-/+	Hvis jobstatus for elevens mor eller far er under middel har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Hvis jobstatus for elevens mor eller far omvendt er over middel har eleven mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Hustandens ækvivalerede disponible indkomst ¹⁾ (reference: 150.000 til 399.999 kr.)	-/+	Hvis indkomstniveauet er under 150.000 kr. har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Hvis indkomstniveauet er over 399.999 kr. har eleven mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mor og far er dømt for overtrædelse af straffeloven ¹⁾ (reference: Nej)	+	Hvis elevens mor eller far er dømt for en lovovertrædelse, har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Hustandens boligtype (reference: Ejerbolig)	+	Elever, der bor i andre boligtyper end ejerbolig (fx almennyttigbolig eller lejebolig), har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Hustanden har bil (reference: Nej)	-	Elever fra en husstand med bil har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Faktorer omkring elevens fødsel		
Fødselsvægt (reference: Normalvægt, 2500g-4500g)	-/+	Elever med lav, meget lav eller ekstrem lav fødselsvægt har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Elever med høj fødselsvægt har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.

Variabel	Retning	Fortolkning
Apgarscore (reference: Normal)	+	Elever med en ikke-normal apgarscore ved fødslen har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Født med misdannelse (reference: Nej)	+	Elever, der er født med misdannelse, har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Graviditetskomplikationer (reference: Nej)	+	Hvis der er registreret graviditetskomplikationer, har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Det er dog ikke signifikant.
Mors BMI ved elevens fødsel (reference: normal BMI)	+	Hvis moren var overvægtig (BMI>25) ved elevens fødsel, har eleven større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Elevens diagnoser		
Diagnose knyttet til bevægeapparatet (reference: Nej)	+	Elever med en diagnose relateret til bevægeapparatet har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Diagnose for høre- eller synstap (reference: Nej)	+	Elever med høre- eller synstap har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Diagnose for indlærings-, ord-, tal- og talevanskeligheder (reference: Nej)	+	Elever med indlærings-, ord-, tal- og talevanskeligheder har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Diagnose for adfærdsforstyrrelser (reference: Nej)	+	Elever med adfærdsforstyrrelser har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Diagnose for udviklingsforstyrrelse (reference: Nej)	+	Elever med udviklingsforstyrrelser har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Diagnose for autismspektrumforstyrrelser (reference: Nej)	+	Elever med autismspektrumforstyrrelser har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Elevens kontakt til sundhedsvæsenet		
Kontakt til almen praktiserende læge, gns. de sidste fem år (reference: højst én kontakt)	-	Elever, der gennemsnitligt pr. år har haft mere end én kontakt med en almen praktiserende læge, har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Kontakt med psykiatrien de sidste fem år (reference: Nej)	+	Elever, der har haft kontakt med psykiatrien (dvs. en psykiater eller et psykiatrisk hospital), har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Kontakt med speciallæge ekskl. psykiater, gns. de seneste fem år (reference: Ingen kontakter)	+	Elever, der har haft kontakt med en speciallæge de seneste fem år, har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Antal dage på sygehus de seneste fem år (reference: 0 dage)	+	Jo flere sygehusdage eleven har haft de seneste fem år, jo større sandsynlighed er der for, at eleven modtager segregeret specialundervisning.
Forældrenes kontakt til sundhedsvæsenet		
Mor og fars kontakt til almen praktiserende læge, gns. de sidste fem år ¹⁾ (reference: højst én kontakt)	+	Hvis mor gennemsnitligt pr. år har haft mere end én kontakt med en almen praktiserende læge, så er elevens sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning større. Det samme gælder, hvis far gennemsnitligt pr. år har haft kontakt med en almen praktiserende læge mere end fem gange.
Mor og fars kontakt med psykiatrien de sidste fem år ¹⁾ (reference: Nej)	+	Elever, hvis mor eller far har haft kontakt med psykiatrien (dvs. en psykiater eller et psykiatrisk hospital), har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mor og fars kontakt med en psykolog de sidste fem år ¹⁾ (reference: Nej)	+	Elever, hvis mor eller far har haft kontakt med en psykolog, har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.
Mor og fars kontakt med speciallæge ekskl. psykiater, gns. de seneste fem år ¹⁾ (reference: Ingen kontakter)	-	Hvis mor eller far har haft kontakt med en speciallæge de seneste fem år, så er sandsynligheden for at eleven modtager segregeret specialundervisning mindre.
Mor og fars antal dage på sygehus de seneste fem år ¹⁾ (reference: 0 dage)	-	Hvis mor eller far har haft mange sygehusdage de seneste fem år, har eleven mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Sammenhængen er dog kun signifikant for mødre med over 20 sygehusdage.
Mor og fars tandlægebesøg (reference: Nej)	-	Elever, hvis forældre har været til tandlæge indenfor de sidste fem år, har mindre sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.

Anm.: Modellen indeholder desuden følgende kommunevariable: Indbyggertal, areal samt ø-kommune. Se bilag 3 "Metode" for en detaljeret variabelbeskrivelse samt regresionstabel. ¹⁾Der er kodet en separat variabel hhv. for moderen og for faderen.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I analyserne tages der som nævnt højde for forskelle i rammevilkår ved at udregne en benchmarkingindikator for kommunens segregeringsprocent. Fortolkningen af benchmarkingindikatoren er beskrevet i boks 4.1 nedenfor.

Boks 4.1

Fortolkning af benchmarkingindikatoren

Benchmarkingindikatoren angiver, hvorvidt kommunen har en større eller lavere andel segregerede specialundervisnings-elever end man kan forvente ud fra kommunens rammevilkår. Benchmarkingindikatoren beregnes som forskellen mellem kommunens faktiske segregeringsprocent og kommunens forventede segregeringsprocent. Det vil sige:

$$\text{Benchmarkingindikator} = \text{faktisk segregeringsprocent} - \text{forventet segregeringsprocent}$$

Benchmarkingindikatoren kan fortolkes på følgende måde:

- *Benchmarkingindikator mindre end 0:* Kommunen har færre segregerede specialundervisningselever i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. For eksempel angiver en benchmarkingindikator på -1, at kommunens segregeringsprocent er 1 procentpoint lavere end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- *Benchmarkingindikator lig 0:* Kommunens segregeringsprocent svarer til det forventede niveau.
- *Benchmarkingindikator større end 0:* Kommunen har flere segregerede specialundervisningselever i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. For eksempel angiver en benchmarkingindikator på 1, at kommunens segregeringsprocent er 1 procentpoint højere end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.

Bemærkninger til benchmarkingindikatoren

Benchmarkingindikatoren bygger på en statistisk beregning, hvilket altid er forbundet med en vis usikkerhed. Derfor har vi i Danmarkskortet på næste side valgt at præsentere kommunernes resultater i kvartiler i stedet for eksempelvis at rangere kommunerne fra 1 til 98. Det skal dog bemærkes, at benchmarkingindikatoren giver det bedste bud på kommunens faktiske segregeringsprocent i forhold til den forventede segregeringsprocent. I bilag 3 "Metode" kan du læse om opmærksomhedspunkter i forhold til benchmarkingindikatoren.

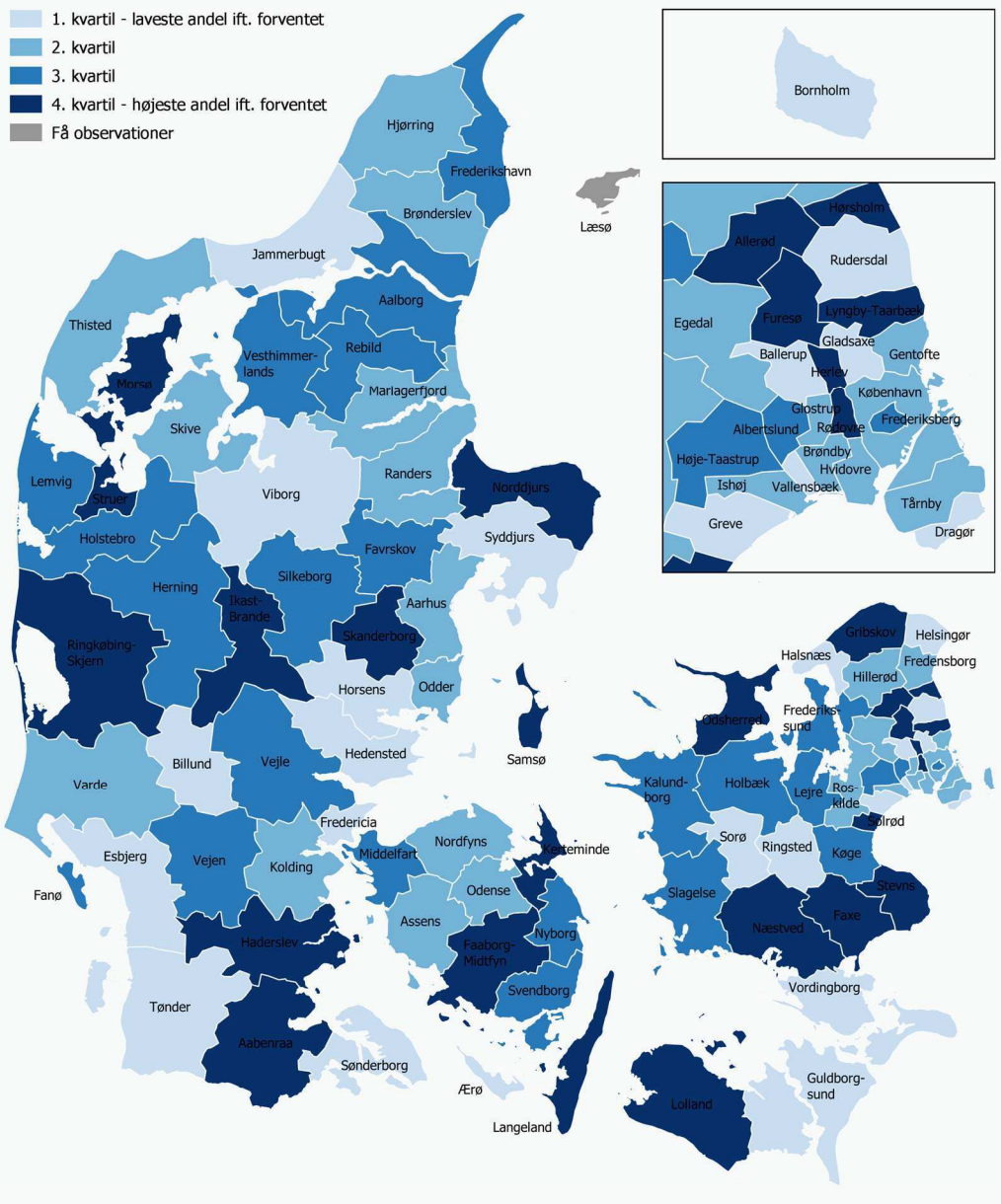
Det er desuden værd at bemærke, at benchmarkinganalysen ikke siger noget om, hvor mange elever der bør modtage segregeret specialundervisning. Det forventede niveau angiver alene, hvor mange elever der ville være i segregeret specialundervisning i kommunen, hvis kommunens specialundervisningspraksis fulgte den landsgennemsnitlige specialundervisningspraksis. Det kan der være flere årsager til, at man ikke gør. Det kan eksempelvis være en kommunalpolitisk prioritering, at man i en kommune vil henvise enten flere eller færre elever til segregeret specialundervisning relativt til landsgennemsnittet, fordi man mener, at det er bedst for kommunens elever. Benchmarkinganalysen giver netop kommunerne viden om, hvorvidt de har færre eller flere elever i segregeret specialundervisning i forhold til hvad man kan forvente ud fra kommunens elevgrundlag. Den viden kan den enkelte kommune blandt andet bruge til at evaluere sine kriterier for, hvornår en elev henvises til segregeret specialundervisning.

Resultat af benchmarkinganalysen

På Danmarkskortet nedenfor er kommunerne inddelt i kvartiler efter deres benchmarkingindikator. Kommunerne i 1. kvartil er den fjerdedel af kommunerne, der har færrest elever i segregeret specialundervisning i forhold til hvad man kan forvente givet kommunernes rammevilkår, og kommunerne i 4. kvartil er den fjerdedel af kommuner, der har flest segregerede specialundervisningselever i forhold til det forventede niveau.

Figur 4.8

Andelen af segregerede specialundervisnings elever i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår, skoleår 2019/2020



Anm.: Første kvartil dækker over den fjerdedel af kommunerne, som har den laveste segregeringsprocent i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår. Fjerde kvartil dækker omvendt over den fjerdedel af kommunerne, der har den højeste segregeringsprocent i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår. Segregeringsprocenten angiver andelen af grundskoleelever i 0.-9. klasse, som går enten i en specialklasse, på en specialskole eller et dagbehandlingstilbud.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Benchmarkingindikatoren viser, at der også er forskelle mellem de kommunale segregeringsprocenter, når der er taget højde for kommunernes rammevilkår. Kommunernes benchmarkingindikatorer går fra 2,8 til -2,6. Dvs. at de to kommuner med den højeste og laveste benchmarkingindikator har en segregeringsprocent, der er hhv. 2,8 procentpoint højere og 2,6 procentpoint lavere end hvad man kan forvente ud fra kommunens rammevilkår.

De fleste kommuners segregeringsprocent ligger mellem -1 og +1 procentpoint fra kommunens forventede segregeringsprocent. I lyset af at det kun er 4,5 pct. af eleverne, der er i et segregeret specialundervisningstilbud på landsplan, og at det er væsentlig dyrere at undervise elever i et segregeret specialtilbud i forhold til i en almindelig klasse i folkeskolen, så er det vores vurdering, at selv mindre afvigelser fra den forventede segregeringsprocent kan være en væsentlig afvigelse fra den landsgennemsnitlige segregeringsprocent. Det uddybes med et fiktivt eksempel i boks 4.2.

Boks 4.2

Eksempel på betydningen af en benchmarkingindikator på +1

En benchmarkingindikator på én betyder, at den faktiske segregeringsprocent er ét procentpoint højere end hvis kommunens segregeringsprocent svarede til det niveau, man kunne forvente, ud fra kommunens elevgrundlag.

En gennemsnitlig dansk kommune har cirka 6.000 grundskoleelever. I en kommune på den størrelse svarer det ene procentpoint til 60 elever. Dvs. at for en kommune med 6.000 elever indikerer en benchmarkingindikator på én, at kommunen har 60 segregerede specialundervisningselever mere end kommunen ville have, hvis man i kommunen henviste elever til segregeret specialundervisning ud fra de kriterier, som landsgennemsnitligt anvendes i dag. Og det er vel at mærke efter, der er taget højde for kommunens rammevilkår

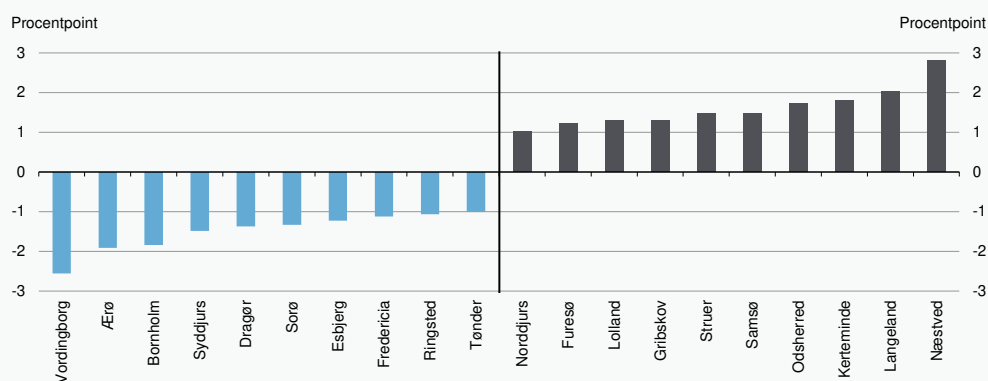
Afvigelsen på 60 elever skal ses i lyset af, at det i forvejen er forholdsvist få elever, der modtager segregeret specialundervisning. Hvis kommunen eksempelvis har en landsgennemsnitlig segregeringsprocent på 4,5, vil det betyde, at 270 elever i kommunen modtager segregeret specialundervisning. I den størrelsesorden har det betydning eksempelvis for antallet af specialklasser, speciallærere og udgifter, hvis 60 færre elever skulle modtage segregeret specialundervisning.

Det skal bemærkes, at den forventede segregeringsprocent bygger på en statistisk beregning, hvilket altid er forbundet med en vis usikkerhed. Eksemplet relaterer sig ikke til en konkret kommune, men skal ses som en illustration af betydningen af benchmarkingindikatoren.

I figur 4.9 nedenfor ses de ti kommuner med henholdsvis højest og lavest segregeringsprocent, i forhold til hvad man kan forvente ud fra kommunens rammevilkår. De 10 kommuner, der har den højeste benchmarkingindikator, har gennemsnitligt en segregeringsprocent, der er 1,6 procentpoint højere, end hvad man kan forvente ud fra deres rammevilkår. Ligeledes har de 10 kommuner, der har den laveste benchmarkingindikator, gennemsnitlig en segregeringsprocent, der er 1,5 procentpoint lavere end kommunerens forventede niveauer.

Figur 4.9

De ti kommuner med hhv. lavest og højest segregeringsprocent ift. forventet, 2019/2020



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I bilag 1 "Sådan placerer din kommune sig" og bilag 2 "Kommunespecifikke nøgletal" kan du blandt andet se de enkelte kommuners faktiske og forventede segregeringsniveau for skoleåret 2019/2020, samt de faktiske segregeringsprocenter siden 2011/2012.

Hvorfor har nogle kommuner flere segregerede specialundervisningselever end andre?

Sammenfattende viser dette kapitel, at der er forskel på, hvor mange elever der modtager segregeret specialundervisning på tværs af kommunerne – også når vi har taget højde for forskelle i kommunale rammevilkår. Det ser med andre ord ud til, at selv hvis kommunerne havde den helt samme elevpopulation (målt på de rammevilkår, som vi har med i benchmarkinganalysen, jf. tabel 4.1), så ville kommunernes segregeringsprocenter stadig være forskellige.

Det er en kommunalpolitisk beslutning, hvordan man organiserer skoleområdet, herunder hvornår en elev skal henvises til segregeret specialundervisning. Men der er formentlig flere kommunale forhold, der kan spille ind på vurderingen af, om en elev har behov for segregeret specialundervisning. Der kan for eksempel være forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvor mange ressourcer skolerne har til inklusionsindsatser, hvilke faglige miljøer, der er på skolerne og hvilke kompetencer lærerne har inden for specialundervisningspædagogik. De forskelle er ikke undersøgt nærmere i denne analyse.

Et andet forhold, som også er relevant i forhold de kommunale forskelle i segregeringsprocenten, er kommunernes styringsmodeller på specialundervisningsområdet. Der har i mange år været en forventning om, at der er en sammenhæng mellem kommunernes styringsmodeller og deres segregeringsprocent. Den forventning undersøges i kapitel 5.

INSPIRATION TIL REFLEKTIONSSPØRGSMÅL OM SEGREGERINGSPROCENTEN I DIN KOMMUNE

Om udviklingen i segregeringsprocenten:

- Hvordan har vores segregeringsprocent udviklet sig de seneste år – samlet set og opdelt på hhv. skoletyper og skoletrin/klassetrin? Kan vi i vores egne data se en forskel på tværs af kommunens skoledistrikter?
- Hvad kan forklare udviklingen i segregeringsprocenten i kommunen? Ændret politisk strategi/målsætning? Ændret elevgrundlag, eksempelvis i forhold til køn, alder eller elevernes socioøkonomi? Flere elever får en diagnose?
- Hvordan har segregeringsprocenten udviklet sig i vores kommune i forhold til i andre kommuner?
- Hvordan forestiller vi os, at segregeringsprocenten i vores kommune udvikler sig de kommende år? Kan de seneste års udvikling i segregeringsprocenten for indskolingen eventuelt give os en forventning om en højere segregeringsprocent på sigt?

Om benchmarkingindikatoren (dvs. segregeringsprocenten når vi har taget højde for rammevilkår):

- Hvad er vores benchmarkingindikator for segregeringsprocenten? Er den et udtryk for en bevidst politisk eller strategisk prioritering?
- Hvordan er vores benchmarkingindikator i forhold til andre kommuner (se kvartiler i Danmarkskortet i figur 4.8)? Er det i overensstemmelse med vores forventninger?
- Giver benchmarkingindikatoren anledning til, at vi fremadrettet vil arbejde mod at flere elever inkluderes i normalundervisningen og færre elever får segregeret specialundervisning?

5 Sammenhæng mellem kommunernes styringsmodeller og segregeringsprocenten

Analysen i kapitel 4 viste blandt andet, at der også efter vi har taget højde for kommunale rammevilkår, er forskel på, hvor mange elever der modtager segregeret specialundervisning på tværs af kommunerne. Med udgangspunkt i de resultater undersøger vi i dette kapitel, om der er en sammenhæng mellem kommunernes styringsmodeller på specialundervisningsområdet og deres benchmarkingindikatoren fra kapitel 4. Benchmarkingindikatoren er som nævnt et udtryk for segregeringsprocenten, når der er taget højde for kommunale rammevilkår.

3 CENTRALE KONKLUSIONER FRA KAPITLET

- Der er en signifikant sammenhæng mellem kommunernes betalingsmodel for segregerede specialundervisningselever og benchmarkingindikatoren. Kommuner med et centralt betalingsansvar har alt andet lige en højere segregeringsprocent end kommuner med et *fuldt* decentralt betalingsansvar, når der er taget højde for forskelle i kommunernes rammevilkår.
- Det ser ikke ud til, at segregeringsprocenten i kommuner med et *delvist* decentralt betalingsansvar er signifikant anderledes end i kommuner med et centralt betalingsansvar. Den manglende sammenhæng på overordnet niveau kan muligvis skyldes, at kommunerne med et delvist decentralt betalingsansvar har indrettet sine konkrete betalingsmodeller så forskelligt, at omfanget af det delvise decentralt betalingsansvar faktisk varierer forholdsvist meget på tværs af disse kommuner.
- Vi har undersøgt sammenhængen mellem andre kommunale styringstiltag på specialundervisningsområdet og benchmarkingindikatoren. Det er dog på grund af datagrundlaget vanskeligt at drage entydige konklusioner fra disse undersøgelser. Det kan du læse mere om sidst i kapitlet.

Kommunernes styringsmodeller for specialundervisningsområdet er interessante, fordi der i mange år har været en forventning om, at bestemte styringsmodeller kan være et redskab til at fastholde flere elever i den almene undervisning og dermed reducere andelen af elever, der henvises til en specialklasse eller en specialskole¹⁵. Der er dog lavet meget få undersøgelser om, hvorvidt segregeringsprocenten alt andet lige rent faktisk er mindre i kommuner med bestemte styringsmodeller.

Styringsmodeller kan se ud på mange måder og indeholde mange forskelligartede styringstiltag. I denne analyse har vi fokus på kommunernes betalingsmodeller, dvs. hvor kommunerne har valgt at placere betalingsansvaret for elever i segregeret specialundervisning. Betalingsmodellerne er interessante, fordi de kan give skolelederne et økonomisk incitament til enten at henvise færre eller flere elever til segregeret specialundervisning, afhængigt af om betalingsmodellen decentraliserer eller centraliserer betalingsansvaret¹⁶. Vi har også undersøgt andre styringsrelaterede tiltag, blandt andet om kommunerne har vedtaget en strategi, der sætter fokus på inklusion i folkeskolen, samt om de har et fast visitationsudvalg.

¹⁵ Se fx "Aftale om kommunernes økonomi for 2011" mellem KL og den daværende regering.

¹⁶ Se fx Epinion, 2011: "Inklusionsfremmende styringsmodeller. Cases fra otte kommuner".

Undersøgelsen af kommunernes styringsmodeller i dette kapitel tager udgangspunkt i en regressionsanalyse. I boks 5.1 er metoden beskrevet kort.

Boks 5.1

Sådan har vi gjort

I dette kapitel har vi anvendt en lineær regressionsmodel til at undersøge sammenhængen mellem en række kommunale styringsvalg og kommunernes benchmarkingindikator for segregeringsprocenten, der blev præsenteret i kapitel 4.

Fordelen ved at anvende benchmarkingindikatoren som den afhængige variabel er, at den er sammenlignelig på tværs af kommunerne, fordi vi har taget højde for forskelle i kommunernes rammevilkår. Med regressionsmodellen undersøger vi således, om der er en sammenhæng mellem kommunale styringsvalg og kommunernes segregeringsprocent, når der er taget højde for forskelle i rammevilkår. I bilag 3 "Metode" kan du se en tabel med alle resultaterne for regressionsanalysen.

Analysen er lavet på baggrund af resultaterne for 89 af kommunerne. Det skyldes at syv kommuner ikke har besvaret spørgeskemaet om kommunernes styringsmodeller for specialundervisningsområdet (jf. nedenfor), samt at to kommuner derudover ikke indgår i analysen; den ene indgår ikke pga. diskretionshensyn, og den anden indgår ikke, fordi den har stor indflydelse på resultaterne på en måde, der skævrider resultaterne. Dette er uddybet i bilag 3 "Metode".

Data om kommunernes styringsmodeller for specialundervisningsområdet

På vegne af Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed har Index100 i efteråret 2019 lavet en analyse, der kortlægger kommunernes styringsmodeller på specialundervisningsområdet. Analysen er lavet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale skolechefer, hvoraf 91 af skolecheferne besvarede spørgeskemaet.

Analysen belyste de økonomiske, organisatoriske og politiske rammer på specialundervisningsområdet. Den overordnede konklusion fra analysen er, at kommunerne har indrettet deres styring af specialundervisningsområdet på forskellig vis, særligt i forhold til hvor de har placeret betalingsansvaret for specialundervisningslever.

I dette kapitel anvender vi data fra analysen til at undersøge, om der er sammenhæng mellem kommunernes styringsmodeller og kommunernes segregeringsprocent. Analysen af kommunernes styringsmodeller på specialundervisningsområdet kan findes på Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenheds hjemmeside (www.simb.dk).

Det er vigtigt at bemærke, at det ikke ud fra resultaterne i dette kapitel er muligt at drage generelle konklusioner om *effekten* af styringstiltagene i en evidensbaseret og kausal forstand. I stedet viser resultaterne i kapitlet, om der er *sammenhæng* mellem de kommunale styringsmodeller for specialundervisningsområdet og segregeringsprocenten målt ved benchmarkingindikatoren. Selvom der er en sammenhæng, er det altså ikke ensbetydende med, at man altid bare kan forvente en effekt ved at indføre det pågældende styringstiltag. Resultaterne kan bruges til at vise, om der er forskelle mellem segregeringsprocenterne i kommuner med forskellige styringsmodeller, når vi har taget højde for forskelle i kommunernes rammevilkår. Denne viden er ny og er med til at øge forståelsen af styringsmodellerne og de incitamenter, de kan indeholde.

5.1 Sammenhæng mellem betalingsmodel og segregeringsprocenten

Kommunerne har valgt forskellige modeller for, hvem der betaler for en elev, der modtager undervisning i en specialklasse eller på en specialskole. Overordnet skelner man mellem to modeltyper, hhv. et centralt betalingsansvar og et decentralt betalingsansvar. Ved et *centralt betalingsansvar* er det en fælles pulje administreret af forvaltningen, der betaler for elever, der henvises til segregeret specialundervisning. Ved et *decentralt betalingsansvar* fordeles specialundervisningsmidlerne i stedet ud til skolerne, og så er det den enkelte skole, der betaler for de elever, der henvises til segregeret specialundervisning.

I praksis er der også en del kommuner, der har en model, der er en mellemting af det decentrale og det centrale betalingsansvar. Omkring halvdelen af kommunerne har i dag et centralt betalingsansvar, mens den anden halvdel har et helt eller delvist decentralt betalingsansvar. I denne analyse opdeler vi kategorien "delvist decentralt betalingsansvar" i yderligere to kategorier. Vi skelner derfor mellem fire betalingsmodeller. De fire modeller er beskrevet i boks 5.2, hvor det også fremgår, hvor mange kommuner, der har valgt den pågældende betalingsmodel.

Boks 5.2			
Kommunernes placering af betalingsansvaret for elever i segregeret specialundervisning			
Betalingsmodel		Beskrivelse	Antal kommuner
Centralt	Centralt betalingsansvar	Det er udelukkende en central pulje eller bevilling i skoleforvaltningen, der betaler for elever i segregeret specialundervisning.	44 kommuner
	Decentralt betalingsansvar for nogle skoletyper og centralt betalingsansvar for andre skoletyper.	Kommunen har indført et decentralt betalingsansvar, men kun for enten specialklasser eller specialskoler (som oftest specialklasser). Til gengæld er det stadig en central pulje fra skoleforvaltningen, der betaler for specialelever på den anden skoletype (som oftest specialskoler).	12 kommuner
Delvist decentralt	Skolen betaler altid en del af udgifterne	Skolerne betaler eksempelvis en fast takst pr. elev eller en fast procentdel af udgiften til segregeret specialundervisning. Den resterende del af udgiften finansieres af en central pulje i skoleforvaltningen.	23 kommuner
Decentralt	Fuldt decentralt betalingsansvar	Det er den enkelte skole, der fuldt ud betaler for de elever, der henvises til segregeret specialundervisning enten på skolen eller på en anden skole.	12 kommuner

Anm.: Egen kategorisering på baggrund af spørgeskemabesvarelser fra analysen af kommunernes styringsmodeller for specialundervisningsområde, som Index100 udarbejdede på vegne af Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed. N=91 kommuner. I regressionsanalysen i dette kapitel indgår to af kommunerne dog ikke; den ene indgår ikke pga. diskretionshensyn, og den anden indgår ikke, fordi den har stor indflydelse på resultaterne på en måde, der skævvrider resultaterne. Det er uddybet i bilag 3 "Metode".

Forventning om betalingsmodellernes incitamenter

Der er ofte en forventning om, at segregeringsprocenten alt andet lige er lavere i kommuner med en decentral betalingsmodel. Det skyldes, at det decentrale betalingsansvar i teorien giver skolelederen et økonomisk incitament til at beholde elever med særlige støttebehov i den almene undervisning på skolen, da diverse tiltag i forhold til inkluderende undervisning typisk koster mindre end segregeret specialundervisning. Omvendt indeholder det centrale betalingsansvar et økonomisk incitament for skolelederen til at henvise elever med særlige støttebehov til segregeret specialundervisning, fordi skolen ikke selv skal betale for dette¹⁷. Det er med andre ord forventningen som følge af de økonomiske incitamenter, at kommuner med et decentralt betalingsansvar alt andet lige vil have en lavere segregeringsprocent.

¹⁷ Læs mere herom i Epinion, 2014. "Inklusionsfremmende styringsmodeller. Cases fra otte kommuner". Eller Index100, 2020 "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet".

Kommuner med fuldt decentralt betalingsansvar har lavere segregeringsprocent

Analysen viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem kommunernes betalingsmodel og kommunernes benchmarkingindikator, når vi ser på kommuner med fuldt decentralt betalingsansvar i forhold til kommuner med centralt betalingsansvar, jf. tabel 5.1. Kommuner med et fuldt decentralt betalingsansvar har – som forventet – alt andet lige en signifikant lavere segregeringsprocent end kommuner med et centralt betalingsansvar, når der er taget højde for forskelle i rammevilkår.

Tabel 5.1

Regressionsresultater, sammenhængen mellem kommunernes betalingsmodel og kommunernes benchmarkingindikator for segregeringsprocenten

Variabel	Parameterestimat og signifikansniveau	Standardfejl	Forklaring
Placering af betalingsansvaret (ref.: Centralt)			
Decentralt betalingsansvar for nogle skoletyper og centralt betalingsansvar for andre skoletyper.	0,077	0,321	Det ser ikke ud til, at benchmarkingindikatoren i kommuner med denne betalingsmodel er signifikant anderledes end for kommuner med centralt betalingsansvar.
Skolen betaler altid en del af udgifterne	-0,435	0,272	Som ovenfor
Fuldt decentralt betalingsansvar	-0,890 *	0,355	Benchmarkingindikatoren er signifikant lavere i kommuner med fuldt decentralt betalingsansvar i forhold til kommuner med centralt betalingsansvar.

Anm.: Antal observationer: 89 kommuner. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$ og *** $p < 0,001$. Tabellen er et uddrag af den samlede model, hvor der blandt andet også indgår en række andre variable om kommunernes styring af specialundervisningsområdet samt variable om kommunens skolestruktur. Den samlede model kan findes i metodebilaget.

Kilde: Danmarks Statistik, Index100 (2020) "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter" og egne beregninger.

Som nævnt indledningsvist i dette kapitel, kan man ikke ud fra resultaterne drage generelle konklusioner om effekten af styringstiltagene eller om kausaliteten. Men analysen viser, at der er en sammenhæng mellem kommunernes betalingsmodel og deres segregeringsprocent.

Man skal være varsom med at konkludere håndfast på sammenhængens størrelse, idet parameterestimer altid er forbundet med en statistisk usikkerhed. Hvis man med dette væsentlige forbehold in mente alligevel skal prøve at perspektivere resultatet lidt, kan man sige, at tabel 5.1 viser, at vores bedste bud ud fra den statistiske analyse er, at kommuner med en fuld decentral betalingsmodel i gennemsnit har en benchmarkingindikator, der er 0,89 procentpoint mindre end kommuner med centralt betalingsansvar. Det skal ses i sammenhæng med, at benchmarkingindikatoren varierer fra -2,6 til 2,8 på tværs af kommunerne, jf. figur 4.9.

Segregeringsprocenten for kommuner med delvist decentralt betalingsansvar

Vender vi i stedet blikket mod de to modeller, hvor kommunerne har indført et delvist decentralt betalingsansvar, så er analysens resultater mere mudrede. Analysen viser, at sammenhængen mellem betalingsmodellen og benchmarkingindikatoren ikke er signifikant for nogle af de to betalingsmodeller med delvist decentralt betalingsansvar, jf. tabel 5.1. Med andre ord kan vi ikke ud fra analysens resultater konkludere, at segregeringsprocenten i kommuner med et delvist decentralt betalingsansvar er anderledes end i kommuner med et centralt betalingsansvar.

Når vi ikke kan finde nogle tydelige tendenser for det delvise decentrale betalingsansvar skyldes det formentlig, at kommunerne med delvist decentralt betalingsansvar har indrettet deres konkrete betalingsmodeller forholdsvist forskelligt. Blandt andet viser spørgeskemabesvarelsene fra analysen af

kommunernes styringsmodeller på specialundervisningsområdet, at 19 af de 35 kommuner med delvist decentralt betalingsansvar har én fast kommunal takst per specialundervisningselev uafhængigt af specialundervisningstilbud. De 19 kommuners takst ligger mellem 52.000 kr. og 235.000 kr. pr. elev med et gennemsnit på cirka 158.000 kr. pr. elev¹⁸. Størrelsen for det decentrale betalingsansvar varierer altså forholdsvist meget i de 19 kommuner¹⁹.

Derudover er der en gruppe kommuner, hvor det delvise betalingsansvar kun gælder for enten specialklasser eller specialskoler, jf. kategoriseringen i boks 5.2. I disse kommuner vil den reelle betydning af det decentrale betalingsansvar blandt andet afhænge af, hvor stor en del af kommunens samlede segregerede specialundervisningstilbud, der ligger på skoletypen med det decentrale betalingsansvar.

Sammenfattende kan der altså være væsentlige forskelle på omfanget af det decentrale betalingsansvar på tværs af kommuner med et delvist decentralt betalingsansvar. Det har vi dog ud fra de tilgængelige oplysninger og data ikke haft mulighed for at inddrage i analysen. På den baggrund kan det derfor ikke udelukkes, at bestemte indretninger af et delvist decentralt betalingsansvar er forbundet med en lavere segregeringsprocent. Men på et overordnet niveau finder vi altså ikke en sammenhæng mellem delvist decentralt betalingsansvar og segregeringsprocenten.

5.2 Sammenhæng mellem andre styringsvalg og segregeringsprocenten

Ud over valget af betalingsmodel foretager kommunerne også en række andre valg omkring indretningen af deres samlede styringsmodel for specialundervisningsområdet. Det drejer sig både om forskellige styringsinstrumenter, men også om mere organisatoriske beslutninger omkring indretningen af specialundervisningsområdet og skoleområdet mere generelt.

Vi har undersøgt sammenhængen mellem nogle af disse kommunale styringsvalg og benchmarkingindikatoren, men det er dog vanskeligt at drage entydige konklusioner fra disse resultater, hvilket uddybes i dette afsnit. I metodebilaget kan du som nævnt se en tabel med alle resultaterne for regressionsanalysen.

Politisk strategi og fast visitationsudvalg

Analysen finder ingen signifikant sammenhæng mellem om kommunen har hhv. en politisk strategi eller et fast visitationsudvalg og kommunernes benchmarkingindikator. Det betyder dog ikke, at man helt kan udelukke, at der er en sammenhæng mellem hhv. politisk strategi og et fast visitationsudvalg og niveauet af segregeret specialundervisning, når der er taget højde for rammevilkår. Der kan i den forbindelse peges på to forhold.

For det første har næsten alle kommuner både en politisk strategi for arbejdet med inklusion i folkeskolen og et fast visitationsudvalg. Det vil sige, at der i forhold til disse to styringsvalg er meget lidt variation mellem kommunerne. Præmissen for undersøgelsen er netop at udnytte variationen mellem kommunerne og finde mønstre i benchmarkingindikatoren for kommuner hhv. med og uden eksempelvis en politisk strategi. Men når næsten alle kommuner har en politisk strategi, og når næsten alle

¹⁸ Se tabel 5.1 i analysen "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter" fra Index100 (2020). I tabellen er kommunerne yderligere opdelt efter hvorvidt skolen mister grundtildeling for eleven ved henvisning til segregeret specialundervisning, hvilket dog ikke ændrer væsentligt på spredningen i kommunernes takststørrelser.

¹⁹ I en baggrundsanalyse har vi undersøgt sammenhængen mellem de 19 kommuners takststørrelser og benchmarkingindikatoren. Vi kunne dog ikke finde en sammenhæng, hvilket kan skyldes det lave antal kommuner.

kommuner har et fast visitationsudvalg, bliver det vanskeligere og mere usikkert rent statistisk at finde generelle mønstre på tværs af kommunerne. Det kan derfor ikke udelukkes, at der på trods af vores statistiske resultat alligevel er en sammenhæng mellem kommunernes benchmarkingindikator og hhv. politisk strategi og et fast visitationsudvalg. Således kan det fx være, at segregeringsprocenten generelt ville have været anderledes, hvis ingen kommuner havde en politisk strategi, eller hvis ingen kommuner havde et fast visitationsudvalg.

Derudover er der formentlig også en række forskelle mellem kommunerne, som vi ikke indfanger med et ja/nej-spørgsmål om, hvorvidt kommunen har hhv. en politisk strategi og et fast visitationsudvalg. For eksempel kan indholdet og de konkrete formål med den politiske strategi formentlig variere mellem kommunerne og være med til at udligne eventuelle forskelle mellem segregeringsprocenten hhv. for kommuner med og uden en politisk strategi. På samme måde kan formålet med at have et fast visitationsudvalg også være forskelligt mellem kommunerne.

Finansiering af merforbrug

Generelt ser det ikke ud til, at der er en sammenhæng mellem, hvordan kommunerne har finansieret et eventuelt merforbrug på specialundervisningsområdet og benchmarkingindikatoren. Vi har spurgt kommunerne til deres finansieringsmetode, hvis de har haft et merforbrug til specialundervisningsområdet inden for de seneste fire år. De kommuner, der har finansieret merforbruget med en tillægsbevilling til skoleområdet eller med en kombination af tillægsbevilling og inden for skoleområdets ramme, har ikke en signifikant anderledes benchmarkingindikator end kommuner, der har finansieret hele merforbruget inden for skoleområdets ramme²⁰.

Andel folkeskoler med specialklasser

Analysen finder en signifikant positiv sammenhæng mellem andelen af kommunens folkeskoler, der har en specialklasse tilknyttet og kommunernes benchmarkingindikator. Det ser altså ud til, at når vi har taget højde for forskelle i kommunale rammevilkår, så er segregeringsprocenten alt andet lige højere i de kommuner, hvor en relativt stor andel af folkeskolerne har en specialklasse tilknyttet sammenlignet med kommuner, hvor færre eller ingen af folkeskolerne har en specialklasse.

En hypotese kan være, at tærsklen for, hvornår en elev med behov for ekstra støtte henvises til segregeret specialundervisning, muligvis er lavere, når specialklassen ligger på elevens skole, fordi eleven så kan blive i sit nærmiljø. Hypotesen er ikke undersøgt i denne analyse.

Andre kommunale valg på skoleområdet

Vi har desuden undersøgt sammenhængen mellem benchmarkingindikatoren og en række andre kommunale valg på skoleområdet. Det drejer sig om den gennemsnitlige skolestørrelse i kommunen (målt på elevtal), den gennemsnitlige klassekvotient i kommunen, kompetencedækningen, samt hvorvidt kommunen har minimum én specialskole. Vi finder ingen sammenhæng mellem nogle af disse variable og benchmarkingindikatoren. Det ser med andre ord ikke ud til, at der på kommuneniveau er nogen statistisk sammenhæng mellem disse organisatoriske valg og kommunens segregeringsprocent, når der er taget højde for forskelle i kommunale rammevilkår.

²⁰ Det skal bemærkes, at de kommuner, der enten har svaret "ved ikke", eller ikke har besvaret spørgsmålet, har en benchmarkingindikator, der er signifikant mindre end de kommuner, der har finansieret merforbruget inden for skoleområdets ramme. Det er svært at sige, hvad der ligger i dette resultat.

INSPIRATION TIL REFLEKTIONSSPØRGSMÅL OM STYRINGSTILTAG PÅ SPECIALUNDERVISNINGSSOMRÅDET I DIN KOMMUNE

Om kommunens styringstiltag på specialundervisningsområdet:

- Hvilke styringstiltag bruger vi lokalt på specialundervisningsområdet? Eksempelvis i forhold til betalingsmodel, politisk strategi, målsætning om segregeringsprocenten og/eller et fast visitationsudvalg?
- Hvad er formålet med de styringstiltag, vi anvender, og er det vores oplevelse at styringstiltagene fungerer efter hensigten?

Om kommunens betalingsmodel:

- Hvilken betalingsmodel har vi i vores kommune? Dvs. er det forvaltningen og/eller skolen, der betaler, hvis en elev henvises til segregeret specialundervisning?
 - Hvilke overvejelser har vi gjort os i forhold til incitamenter i vores nuværende betalingsmodel?
 - Har vi behov for at genoverveje vores betalingsmodel på specialundervisningsområdet?
-

Bilag

I det efterfølgende præsenteres analysens tilhørende bilag, som der løbende er refereret til i analysen. Bilagene med figurer om hvordan den enkelte kommune, region eller sygehus placerer sig er ikke særskilt tilgængeliggjort, da der i stedet refereres til de tilgængeliggjorte bilag med tabeller på kommune-, region- eller sygehusniveau hvori alle de tal, der ligger til grund for de udeladte figurbilag, kan findes.

Bilag 2: Kommunefordelte nøgletal

Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisningselever i kommunerne



Social- og
Indenrigsministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:
www.simb.dk

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

Indhold

1 Læsevejledning.....	3
2 Udvikling i kommunernes segregeringsprocent	4
3 Segregeringsprocenten opdelt på skoletyper.....	6
4 Segregeringsprocenten opdelt på skoletrin	8

1 Læsevejledning

På de følgende sider præsenteres en række tabeller med kommunespecifikke nøgletal. Data i dette bilag er afgrænset på samme måde, som i hovedrapporten, hvilket du kan læse om i kapitel 3 i hovedrapporten samt i bilag 3 "Metode". Det betyder, at segregeringsprocenten angiver andel elever i 0. til 9. klasse, der modtager undervisning enten i en specialklasse, på en specialskole eller i et dagbehandlingstilbud ud af alle grundskoleelever. Alle tallene i dette bilag er præsenteret i hovedrapportens kapitler i form af landstendenser og/eller kommunefordelte resultater, men uden nævnelser af hver enkelt kommune.

Såfremt der er færre end fem elever i segregeret specialundervisning i en given gruppe i en kommune, er værdien for kommunen skjult af diskretionshensyn. Enkelte kommuners nøgletal er derfor diskretioneret i nogle tabeller, og Læsø er ikke med i nogle af tabellerne.

Tabel 1: Udvikling i kommunernes segregeringsprocent, 2011/2012 til 2019/2020

I tabel 1 er kommunernes faktiske segregeringsprocent vist for skoleåret 2011/2012 til skoleåret 2019/2020. Dernæst vises kommunernes forventede segregeringsprocent for 2019/2020. Den forventede segregeringsprocent angiver andelen af elever, som vi ud fra kommunens rammevilkår, forventer vil modtage segregeret specialundervisning. Du kan læse mere herom i kapitel 4 i hovedrapporten samt i bilag 3 "Metode". Slutteligt vises benchmarkingindikatoren, som er forskellen mellem kommunens faktiske segregeringsprocent og kommunens forventede segregeringsprocent.

Tabel 2: Udvikling i kommunernes segregeringsprocent opdelt på skoletype, 2011/2012, 2016/2017 og 2019/2020

I tabel 2 vises kommunernes segregeringsprocent opdelt på elever i specialklasser og elever i specialskoler. Dette er opgjort hhv. for skoleåret 2011/2012, 2016/2017 samt 2019/2020. Skoleåret 2016/2017 er valgt, fordi det var i dette skoleår, at segregeringsprocenten på landsplan var lavest, før den igen begyndte at stige. Læs mere herom i kapitel 4 i hovedrapporten.

Tabel 3: Udvikling i kommunernes segregeringsprocent opdelt på skoletrin, 2011/2012, 2016/2017 og 2019/2020

I tabel 3 vises kommunens udvikling i segregeringsprocenten opdelt på segregeringsprocenten for indskoling, segregeringsprocenten for mellemtrinnet og segregeringsprocenten for udskoling. Dette er opgjort hhv. for skoleåret 2011/2012, 2016/2017 samt 2019/2020. Skoleåret 2016/2017 er valgt, fordi det var i dette skoleår, at segregeringsprocenten på landsplan var lavest, før den igen begyndte at stige. Læs mere herom i kapitel 4 i hovedrapporten.

2 Udvikling i kommunernes segregeringsprocent

Tabel 1

Udvikling i kommunernes segregeringsprocent, 2011/2012 til 2019/2020

Kommune	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	Forventet 2019/2020	Benchmarkingindikator 2019/2020
Albertslund	5,4	4,6	4,3	3,9	3,9	3,7	4,3	4,8	5,4	5,2	0,2
Allerød	4,9	5,3	5,3	5,1	5,1	5,0	4,5	4,0	3,9	3,1	0,8
Assens	5,2	5,0	4,1	4,5	4,5	4,8	5,3	5,2	5,1	5,1	0,0
Ballerup	4,1	4,3	4,1	3,9	3,8	4,3	4,2	4,1	4,1	4,9	-0,8
Billund	2,2	2,1	2,4	2,4	2,6	2,9	2,8	3,0	3,5	4,4	-0,9
Bornholm	5,2	5,0	4,7	4,0	3,8	3,7	3,3	3,2	3,3	5,1	-1,8
Brøndby	8,1	7,9	7,1	5,9	5,4	5,3	5,2	5,8	6,1	6,2	-0,1
Brønderslev	4,9	5,0	5,0	4,5	4,5	4,6	4,3	4,9	4,6	4,9	-0,2
Dragør	1,7	1,7	1,7	1,4	1,3	1,1	0,9	1,5	1,7	3,0	-1,4
Egedal	3,7	3,2	3,1	2,9	2,8	2,9	3,2	3,7	3,9	3,8	0,0
Esbjerg	2,7	2,9	2,9	2,4	2,8	3,1	3,3	3,4	3,5	4,7	-1,2
Fanø	-	1,7	2,8	2,5	2,1	1,8	3,0	3,4	2,7	2,3	0,4
Favrskov	3,5	3,7	3,6	5,1	3,4	3,1	3,1	3,7	4,3	4,2	0,1
Faxe	4,6	4,1	4,4	4,5	4,6	4,9	5,3	5,8	6,2	5,3	0,8
Fredensborg	3,4	3,7	3,8	3,7	4,0	3,8	3,2	3,5	3,6	3,8	-0,3
Fredericia	5,2	4,7	3,6	2,9	3,0	3,0	3,2	3,5	3,5	4,7	-1,1
Frederiksberg	3,9	3,6	3,3	3,1	2,9	3,0	2,9	3,1	3,3	3,2	0,2
Frederikshavn	6,0	6,0	5,9	5,4	5,3	5,1	5,0	5,6	5,0	4,6	0,5
Frederikssund	5,8	5,4	5,0	4,9	4,4	4,3	4,5	4,3	5,2	5,0	0,2
Furesø	4,8	4,1	3,7	3,8	4,1	4,5	5,1	4,9	5,0	3,8	1,2
Faaborg-Midtfyn	5,5	5,4	5,1	5,1	4,6	4,9	4,9	5,3	5,6	4,9	0,7
Gentofte	2,0	1,9	1,8	1,9	1,8	2,1	2,2	2,5	2,5	2,7	-0,2
Gladsaxe	3,6	3,7	3,9	3,4	3,3	3,5	3,3	3,3	3,3	3,6	-0,3
Glostrup	4,3	6,0	5,4	4,7	5,0	4,2	5,1	5,6	5,4	5,5	0,0
Greve	4,2	3,9	3,8	3,6	3,6	3,3	3,9	4,4	4,4	4,9	-0,4
Gribskov	3,9	3,7	3,9	3,9	3,9	4,1	4,5	5,4	6,5	5,3	1,3
Guldborgsund	4,0	4,3	4,1	3,6	3,8	3,7	4,1	4,1	4,6	5,5	-0,9
Haderslev	6,0	5,9	5,7	5,5	5,4	5,3	5,5	5,9	6,1	5,2	0,9
Halsnæs	5,1	5,2	5,5	4,4	4,3	3,9	4,6	4,6	4,7	5,5	-0,7
Hedensted	4,2	4,4	3,9	4,0	3,6	3,5	3,9	3,6	4,0	4,8	-0,8
Helsingør	3,7	4,0	3,8	3,6	3,9	3,7	3,8	4,0	4,0	4,7	-0,7
Herlev	4,6	4,6	4,9	4,5	4,8	4,8	5,2	5,2	5,5	4,7	0,8
Herning	4,0	4,1	4,4	4,3	4,1	4,1	4,1	4,2	4,4	4,3	0,1
Hillerød	3,2	4,0	3,7	3,6	3,7	3,8	4,0	4,2	4,6	4,5	0,0
Hjørring	5,8	4,9	3,8	3,3	3,1	3,2	3,3	3,8	3,9	4,0	-0,1
Holbæk	5,4	5,9	5,9	5,3	5,5	5,7	6,2	6,0	6,6	6,3	0,3
Holstebro	4,0	4,1	4,3	4,0	3,6	3,6	3,9	4,4	5,0	4,4	0,6
Horsens	3,2	3,1	2,9	3,0	2,7	2,6	2,7	3,0	3,3	4,0	-0,6
Hvidovre	3,9	4,2	3,8	3,3	3,4	3,5	3,7	4,1	4,6	4,9	-0,3
Høje-Taastrup	4,2	3,8	4,5	4,0	3,7	4,0	4,2	4,2	5,1	4,6	0,5
Hørsholm	3,0	3,1	3,3	3,2	2,9	2,9	3,0	3,2	3,7	3,1	0,6
Ikast-Brande	4,3	4,4	5,2	3,9	4,2	4,0	4,2	4,7	5,5	4,9	0,6
Ishøj	6,3	6,8	6,4	6,3	6,3	5,9	5,8	6,1	5,6	5,6	0,0
Jammerbugt	6,8	5,5	5,0	4,6	4,2	3,8	4,5	4,8	4,7	5,0	-0,3
Kalundborg	8,5	8,6	7,8	7,0	6,4	5,7	5,8	6,1	6,3	6,3	0,1
Kerteminde	6,0	5,9	4,7	4,5	4,4	5,2	5,2	6,2	6,2	4,4	1,8
Kolding	5,0	5,0	4,8	4,5	4,3	4,4	4,1	4,2	4,1	4,2	-0,1

Kommune	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	Forventet 2019/2020	Benchmarkingindikator 2019/2020
København	4,0	3,9	3,8	3,8	3,6	3,5	3,6	3,8	4,1	4,1	0,0
Køge	4,8	4,5	3,9	3,4	3,4	3,7	4,1	5,0	4,6	4,5	0,1
Langeland	6,6	7,6	7,2	6,6	6,0	5,8	5,6	5,1	6,5	4,5	2,0
Lejre	4,5	4,7	4,4	4,2	4,1	4,3	4,3	4,6	4,6	4,5	0,1
Lemvig	7,4	4,1	4,5	4,4	4,2	4,6	4,7	5,1	4,8	4,5	0,3
Lolland	3,2	4,1	4,5	4,0	4,0	4,4	5,8	7,3	7,9	6,6	1,3
Lyngby-Taarbæk	3,3	3,2	3,0	2,9	3,0	3,2	3,6	3,8	4,0	3,2	0,8
Mariagerfjord	4,7	4,7	4,8	4,8	4,4	3,7	3,8	4,1	4,2	4,4	-0,2
Middelfart	5,8	5,0	5,2	5,2	5,2	4,6	4,7	4,6	4,5	4,2	0,3
Morsø	2,9	2,3	2,5	2,4	3,6	4,0	4,7	2,8	4,9	4,1	0,9
Norddjurs	6,6	6,3	6,5	5,8	5,8	5,8	5,9	6,0	6,2	5,2	1,0
Nordfyns	6,5	6,4	5,9	5,1	4,1	3,9	4,0	4,0	4,5	4,7	-0,2
Nyborg	5,5	5,9	5,8	5,6	5,3	5,2	5,6	5,7	5,3	5,0	0,3
Næstved	7,0	6,5	6,4	6,1	6,3	6,4	6,8	7,7	8,1	5,3	2,8
Odder	3,6	3,6	3,6	3,4	3,7	3,4	4,3	4,4	4,2	4,4	-0,2
Odense	3,5	3,8	3,5	3,3	3,2	3,2	3,3	3,6	3,8	3,9	-0,1
Odsherred	8,3	7,8	7,7	7,6	7,3	7,1	8,0	8,1	8,8	7,0	1,7
Randers	4,5	4,6	4,5	4,2	4,6	4,8	4,8	4,8	4,9	5,1	-0,1
Rebild	3,5	3,0	3,3	3,2	2,7	3,2	3,5	3,9	3,8	3,3	0,6
Ringkøbing-Skjern	3,5	3,9	3,9	3,9	3,8	4,0	4,6	4,8	5,0	4,3	0,7
Ringsted	5,3	5,6	4,2	4,2	4,5	3,9	4,0	4,1	4,1	5,1	-1,1
Roskilde	3,2	3,1	2,9	2,8	2,9	3,0	3,2	3,5	3,7	3,9	-0,2
Rudersdal	2,8	2,9	2,5	2,2	2,1	2,2	2,3	2,5	2,4	3,0	-0,6
Rødovre	5,7	6,5	6,1	5,8	6,0	6,1	6,1	5,7	5,8	5,0	0,7
Samsø	4,9	5,7	5,7	6,4	5,1	6,1	4,7	6,3	5,9	4,5	1,5
Silkeborg	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,3	3,5	3,9	4,0	3,9	0,2
Skanderborg	3,1	4,1	3,8	3,3	3,6	3,3	3,6	4,0	4,1	3,3	0,8
Skive	3,1	3,1	3,5	3,2	3,5	3,6	3,8	4,0	4,4	4,4	-0,1
Slagelse	5,2	5,3	5,2	5,4	5,4	5,7	6,0	6,3	6,6	6,4	0,1
Solrød	3,6	3,2	3,1	3,0	3,5	3,4	3,4	4,2	4,5	3,6	0,9
Sorø	5,0	4,8	4,9	4,4	4,5	4,7	4,5	4,4	4,8	6,1	-1,3
Stevns	6,4	6,4	6,3	5,8	6,0	5,5	5,8	5,6	6,2	5,5	0,7
Struer	5,4	5,2	5,2	5,8	5,9	6,3	7,1	7,1	8,0	6,5	1,5
Svendborg	6,1	6,1	5,6	5,5	5,2	4,7	5,0	4,9	4,3	4,0	0,3
Syddjurs	4,8	5,2	5,2	5,1	5,4	3,5	2,8	3,0	2,8	4,3	-1,5
Sønderborg	4,5	4,7	4,6	4,3	4,2	4,2	4,7	4,6	4,6	5,3	-0,6
Thisted	3,7	4,7	4,8	4,4	4,3	4,1	4,1	4,3	4,4	4,4	0,0
Tønder	6,2	5,8	5,2	4,2	4,5	3,7	3,5	3,6	4,0	5,1	-1,0
Tårnby	3,4	3,3	3,2	3,1	2,9	3,1	3,0	3,8	4,1	4,2	-0,1
Vallensbæk	3,7	3,3	3,6	2,8	2,8	2,9	2,8	3,2	3,3	3,9	-0,6
Varde	3,8	3,5	3,8	3,3	3,2	3,2	3,5	3,7	3,8	4,0	-0,3
Vejen	3,6	3,8	3,4	3,4	3,3	3,7	3,9	4,2	4,4	4,2	0,2
Vejle	4,0	3,6	3,4	3,4	3,1	3,1	3,3	3,6	4,0	3,4	0,6
Vesthimmerlands	6,6	6,3	5,7	4,7	4,8	4,9	5,0	4,9	4,8	4,7	0,1
Viborg	3,7	3,7	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,6	3,9	-0,3
Vordingborg	4,2	1,9	1,8	2,2	2,2	1,8	2,0	2,3	3,0	5,6	-2,6
Ærø	1,3	3,4	3,0	3,4	3,1	1,5	1,2	-	1,2	3,1	-1,9
Aabenraa	4,9	5,3	5,0	4,9	5,8	5,4	5,9	6,1	6,6	5,8	0,8
Aalborg	3,8	3,5	3,4	3,2	3,3	3,5	3,8	3,9	4,1	3,6	0,4
Aarhus	2,6	3,4	3,3	3,4	3,2	3,4	3,6	3,8	4,1	4,0	0,0
Landsgennemsnit	4,3	4,3	4,1	3,9	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5	-	-

Anm.: Læsø indgår ikke i tabellen grundet diskretionshensyn. Benchmarkingindikatoren angiver forskellen mellem faktisk og forventet segregeringsprocent. Når det ikke altid ser sådan ud, skyldes det afrunding på 2. decimal. "-" angiver at værdien er diskretioneret.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3 Segregeringsprocenten opdelt på skoletyper

Tabel 2

Udvikling i kommunernes segregeringsprocent opdelt på skoletyper, 2011/2012, 2016/2017 og 2019/2020

Kommune	Specialskole og dagbehandlingstilbud			Specialklasse på folkeskole		
	2011/2012	2016/2017	2019/2020	2011/2012	2016/2017	2019/2020
Albertslund	0,9	0,9	1,7	4,4	2,8	3,7
Allerød	1,4	1,5	1,7	3,5	3,6	2,2
Assens	1,9	2,4	2,7	3,3	2,4	2,4
Ballerup	1,4	2,2	2,3	2,7	2,2	1,8
Billund	-	0,5	0,6	-	2,4	2,9
Bornholm	2,7	2,7	3,1	2,5	1,0	0,2
Brøndby	1,9	1,1	1,0	6,2	4,2	5,1
Brønderslev	0,6	0,5	0,2	4,3	4,0	4,4
Dragør	0,8	-	1,3	1,0	-	0,4
Egedal	1,1	1,0	1,4	2,5	1,9	2,5
Esbjerg	0,1	0,1	-	2,7	3,0	-
Favrskov	0,9	0,6	0,8	2,6	2,5	3,5
Faxe	1,2	3,4	4,7	3,3	1,5	1,5
Fredensborg	0,9	1,2	1,6	2,5	2,6	2,0
Fredericia	0,6	2,7	3,1	4,6	0,3	0,4
Frederiksberg	2,0	2,1	2,5	1,9	0,9	0,8
Frederikshavn	0,7	0,7	0,6	5,3	4,4	4,5
Frederikssund	3,0	2,1	3,0	2,8	2,2	2,2
Furesø	1,3	1,0	1,2	3,6	3,5	3,8
Faaborg-Midtfyn	2,3	1,7	1,7	3,2	3,3	3,9
Gentofte	1,7	2,0	2,1	0,2	0,1	0,4
Gladsaxe	1,4	0,9	1,2	2,2	2,6	2,1
Glostrup	1,3	1,5	1,9	3,0	2,7	3,5
Greve	1,3	1,2	1,6	2,9	2,1	2,8
Gribskov	1,3	1,5	2,2	2,6	2,7	4,3
Guldborgsund	0,4	0,1	-	3,6	3,6	-
Haderslev	3,2	3,2	3,3	2,9	2,2	2,8
Halsnæs	3,5	1,4	3,4	1,6	2,5	1,4
Hedensted	1,1	0,6	0,9	3,1	2,8	3,1
Helsingør	0,7	0,8	0,9	3,0	2,9	3,1
Herlev	3,9	3,8	4,6	0,7	1,0	0,9
Herning	0,8	0,7	1,6	3,1	3,4	2,8
Hillerød	2,3	1,8	2,4	0,9	2,0	2,1
Hjørring	0,5	2,8	3,5	5,3	0,4	0,4
Holbæk	3,0	3,1	3,6	2,4	2,5	3,0
Holstebro	0,9	1,3	2,4	3,2	2,3	2,7
Horsens	1,8	1,4	3,0	1,4	1,2	0,3
Hvidovre	1,0	1,1	1,6	2,9	2,5	3,0
Høje-Taastrup	1,4	1,2	1,7	2,8	2,9	3,4
Hørsholm	1,2	1,1	2,8	1,8	1,8	1,0
Ikast-Brande	0,7	0,7	0,8	3,5	3,3	4,8
Ishøj	2,0	1,9	1,9	4,4	4,0	3,8
Jammerbugt	0,7	0,5	0,6	6,1	3,3	4,0
Kalundborg	5,1	3,1	3,3	3,3	2,6	3,1
Kerteminde	1,4	0,7	0,6	4,5	4,6	5,7
Kolding	2,2	2,4	2,2	2,8	2,0	1,9
København	2,6	2,5	2,8	1,4	1,0	1,3

Kommune	Specialskole og dagbehandlingstilbud			Specialklasse på folkeskole		
	2011/2012	2016/2017	2019/2020	2011/2012	2016/2017	2019/2020
Køge	2,1	2,1	2,8	2,7	1,6	1,8
Langøland	3,0	2,4	2,3	3,6	3,5	4,2
Lejre	2,9	2,9	3,2	1,6	1,5	1,5
Lemvig	0,4	0,3	0,3	7,1	4,3	4,5
Lolland	1,8	2,0	2,5	1,4	2,4	5,5
Lyngby-Taarbæk	2,3	2,4	3,1	1,0	0,8	0,9
Mariagerfjord	2,0	0,9	1,3	2,7	2,8	2,9
Middelfart	2,9	1,9	2,1	2,8	2,7	2,4
Morsø	0,7	1,1	1,9	2,2	2,9	3,0
Norddjurs	2,9	2,4	2,3	3,7	3,5	3,9
Nordfyn	2,0	1,4	1,6	4,5	2,5	2,9
Nyborg	5,3	4,9	5,0	0,2	0,3	0,3
Næstved	1,9	1,1	1,6	5,1	5,3	6,5
Odder	0,7	0,5	0,5	2,9	2,9	3,6
Odense	1,0	1,0	1,0	2,5	2,2	2,8
Odsherred	4,4	4,2	5,0	3,9	3,0	3,7
Randers	1,5	1,9	2,2	2,9	2,8	2,8
Rebild	1,1	1,0	1,3	2,4	2,2	2,6
Ringkøbing-Skjern	1,7	2,1	2,5	1,8	1,9	2,5
Ringsted	2,4	2,0	1,6	2,9	1,9	2,4
Roskilde	1,8	1,7	2,2	1,4	1,3	1,5
Rudersdal	1,4	0,8	0,7	1,5	1,4	1,6
Rødovre	1,5	2,6	2,8	4,2	3,5	2,9
Silkeborg	0,9	0,7	1,0	2,5	2,6	3,1
Skanderborg	1,3	0,7	1,2	1,7	2,7	2,9
Skive	1,0	1,3	1,6	2,0	2,3	2,8
Slagelse	2,8	3,9	3,9	2,4	1,9	2,6
Solrød	0,9	0,6	1,2	2,7	2,8	3,2
Sorø	2,5	1,8	2,3	2,5	2,9	2,5
Stevns	1,7	0,9	1,3	4,7	4,7	5,0
Struer	1,4	2,0	1,8	4,0	4,2	6,2
Svendborg	2,9	1,9	1,7	3,2	2,9	2,6
Syddjurs	2,5	2,2	2,4	2,3	1,3	0,4
Sønderborg	2,0	2,2	2,1	2,5	2,0	2,6
Thisted	0,5	-	-	3,2	-	-
Tønder	0,6	0,1	-	5,7	3,5	-
Tårnby	1,9	1,6	2,4	1,5	1,5	1,7
Vallensbæk	1,2	0,8	1,4	2,4	2,1	1,9
Varde	0,4	0,3	-	3,4	2,8	-
Vejle	0,1	0,2	0,2	3,5	3,4	4,3
Vejle	1,2	0,8	1,0	2,9	2,2	3,0
Vesthimmerland	2,2	0,8	0,9	4,3	4,1	4,0
Viborg	1,4	0,6	0,5	2,3	2,8	3,0
Vordingborg	0,7	1,4	2,1	3,5	0,4	0,9
Aabenraa	2,3	2,7	3,0	2,6	2,8	3,6
Aalborg	0,5	0,6	0,7	3,2	2,9	3,4
Aarhus	1,2	1,1	1,2	1,4	2,2	2,9
Lands gennemsnit	1,6	1,5	1,8	2,7	2,3	2,6

Anm.: Fanø, Læsø, Samsø og Ærø indgår ikke i tabellen grundet diskretionshensyn. Kommunens samlede segregeringsprocent svarer til summen af hhv. elever på specialskoler og dagbehandlingstilbud samt elever i specialklasser. "-" angiver at værdien er diskretioneret.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

4 Segregeringsprocenten opdelt på skoletrin

Tabel 3

Udvikling i kommunernes segregeringsprocent opdelt på skoletrin, 2011/2012, 2016/2017 og 2019/2020

Kommune	Indskoling			Melletrin			Udskoling		
	2011/2012	2016/2017	2019/2020	2011/2012	2016/2017	2019/2020	2011/2012	2016/2017	2019/2020
Albertslund	4,1	2,1	3,7	6,7	3,5	5,9	5,7	5,9	7,0
Allerød	4,0	3,2	3,1	5,5	5,9	3,8	5,4	6,5	4,8
Assens	4,9	3,6	3,6	5,0	4,8	5,9	5,6	6,1	6,0
Ballerup	2,1	3,4	2,5	4,5	3,5	4,6	6,6	6,3	5,6
Billund	2,1	2,0	2,8	1,5	2,2	3,1	2,9	4,6	4,7
Bornholm	3,4	2,7	2,4	6,3	2,6	4,1	6,1	6,0	3,4
Brøndby	5,5	3,2	5,1	9,1	5,4	5,7	10,5	8,0	7,9
Brønderslev	4,3	3,3	3,0	4,4	5,2	5,4	6,1	5,7	5,7
Dragør	-	-	1,2	-	-	1,6	-	-	2,4
Egedal	2,5	1,7	2,2	4,3	2,8	3,3	4,7	4,6	6,2
Esbjerg	2,3	2,6	2,9	2,8	3,0	3,4	3,1	3,8	4,3
Favrskov	2,6	2,0	3,4	3,4	4,0	3,7	4,8	3,6	5,8
Faxe	2,4	3,7	4,9	5,1	5,6	6,6	6,8	5,6	7,1
Fredensborg	2,2	2,4	1,9	3,4	4,1	3,9	5,0	5,1	5,2
Fredericia	3,2	2,0	2,7	5,1	3,2	3,5	7,9	4,1	4,6
Frederiksberg	3,0	2,7	2,6	4,4	2,8	3,8	4,9	3,9	3,8
Frederikshavn	3,5	2,8	2,6	6,4	5,2	5,4	8,4	7,7	7,3
Frederikssund	5,0	2,7	4,1	6,9	3,8	5,0	5,7	6,7	6,5
Furesø	4,4	2,7	4,3	5,5	4,8	5,1	4,7	6,5	5,9
Faaborg-Midtfyn	3,1	3,3	4,1	6,1	4,4	5,7	7,7	7,7	7,3
Gentofte	1,4	1,9	1,8	2,2	2,1	3,0	2,4	2,4	2,8
Gladsaxe	1,7	2,2	2,3	4,8	3,6	4,0	4,9	5,4	3,9
Glostrup	3,5	3,7	4,5	4,1	2,9	5,4	5,6	6,2	6,6
Greve	3,0	2,4	3,2	4,6	3,9	5,3	5,1	4,0	5,1
Gribskov	2,0	2,9	5,1	3,4	3,9	5,1	6,6	5,7	9,2
Guldborgsund	3,8	2,7	3,2	3,3	3,7	5,3	4,9	4,9	5,3
Haderslev	5,0	3,4	4,9	6,0	5,4	6,0	7,2	7,6	7,6
Halsnæs	4,0	2,7	3,3	6,5	4,0	4,1	5,2	5,2	6,9
Hedensted	2,7	2,1	3,6	5,2	3,6	4,0	5,2	5,1	4,4
Helsingør	2,7	1,9	3,6	3,9	3,6	3,7	4,7	5,8	4,6
Herlev	3,2	3,0	3,5	4,7	6,0	7,5	6,5	6,0	6,3
Herning	2,9	3,0	3,1	4,3	4,0	4,5	5,0	5,6	5,9
Hillerød	1,6	2,1	2,9	3,4	4,1	4,6	5,1	5,6	6,3
Hjørring	4,0	1,8	2,8	5,9	3,2	4,0	7,8	4,8	5,2
Holbæk	3,3	4,0	4,3	5,5	5,6	7,3	7,9	7,8	8,3
Holstebro	3,3	2,6	4,9	4,6	3,7	4,6	4,4	4,8	5,7
Horsens	2,3	1,5	2,4	3,4	3,1	3,8	4,2	3,7	4,1
Hvidovre	2,4	2,2	3,5	4,3	3,5	4,8	5,5	5,5	5,9
Høje-Taastrup	3,0	3,7	4,6	4,2	4,0	5,3	6,1	4,5	5,5
Hørsholm	2,3	1,1	2,1	2,8	4,4	5,3	4,0	3,7	3,9
Ikast-Brande	3,7	2,4	4,3	3,8	4,2	5,9	5,5	5,9	6,7
Isøj	5,3	3,8	3,6	8,1	7,4	6,3	5,9	7,4	7,7
Jammerbugt	3,7	2,2	2,2	8,7	4,3	5,1	8,8	5,4	7,0
Kalundborg	6,0	3,4	5,0	9,2	5,3	5,5	10,7	8,9	8,5
Kerteminde	4,0	5,3	5,5	5,8	4,9	7,3	8,3	5,3	6,0
Kolding	3,1	2,8	2,6	5,6	4,6	4,8	6,9	6,4	5,3
København	2,7	2,4	3,2	4,4	4,0	4,1	5,5	5,0	5,6

Kommune	Indskoling			Melletrin			Udskoling		
	2011/2012	2016/2017	2019/2020	2011/2012	2016/2017	2019/2020	2011/2012	2016/2017	2019/2020
Køge	3,3	2,5	3,6	5,0	3,3	4,1	6,7	5,6	6,0
Langeland	4,3	4,2	2,7	9,2	5,9	8,5	6,6	7,4	8,7
Lejre	2,6	2,9	3,2	5,6	4,0	4,7	5,8	6,5	6,0
Lemvig	5,1	3,7	3,7	13,4	5,5	5,0	4,2	4,8	5,7
Lolland	2,1	3,0	6,3	4,2	4,8	7,9	3,7	5,9	9,7
Lyngby-Taarbæk	3,0	2,7	3,1	3,3	3,6	4,2	3,7	3,6	4,9
Mariagerfjord	4,5	2,0	2,9	5,3	4,4	3,4	4,5	4,9	6,1
Middelfart	4,0	4,0	3,0	6,2	4,7	5,2	7,4	5,2	5,5
Morsø	1,6	3,8	3,2	4,0	3,0	5,0	3,1	5,0	7,0
Norddjurs	5,1	3,1	3,8	7,1	5,9	5,5	8,0	9,0	9,7
Nordfyn	5,9	1,9	2,4	6,6	4,7	4,9	7,0	5,5	6,3
Nyborg	5,0	4,4	4,1	6,1	5,1	5,7	5,6	6,4	6,2
Næstved	6,0	5,6	6,9	6,9	6,9	7,8	8,3	7,0	9,6
Odder	3,3	2,5	2,6	3,5	3,1	5,1	4,2	4,9	5,0
Odense	2,7	2,3	2,9	3,9	3,6	4,0	4,3	4,1	4,8
Odsherred	7,8	5,2	6,3	7,7	9,2	9,9	9,5	7,6	10,3
Randers	3,8	3,3	3,4	4,2	5,5	5,1	5,6	5,9	6,5
Rebild	1,7	1,7	2,6	4,7	3,7	3,7	4,9	4,7	5,5
Ringkøbing-Skjern	3,0	2,8	3,6	4,0	5,5	5,0	3,7	3,9	6,4
Ringsted	3,7	3,1	2,4	6,2	3,5	5,0	6,4	5,2	5,0
Roskilde	2,2	2,2	2,5	4,0	2,8	3,6	3,7	4,3	5,2
Rudersdal	1,8	1,1	1,7	2,5	2,5	2,2	4,5	3,3	3,4
Rødovre	3,7	3,3	4,6	7,1	8,1	4,7	6,9	8,3	8,6
Silkeborg	2,5	1,9	3,0	3,3	3,5	4,4	4,9	5,1	5,0
Skanderborg	1,8	1,9	2,9	3,2	3,0	3,7	4,7	5,6	5,8
Skive	1,8	2,0	2,5	3,1	3,8	3,7	4,5	5,6	7,0
Slagelse	3,6	4,1	4,7	5,7	5,7	6,3	6,8	7,9	8,9
Solrød	1,9	2,6	3,8	4,1	4,0	5,0	5,3	3,7	4,6
Sorø	4,5	3,4	4,0	4,3	4,7	4,1	6,2	6,3	6,4
Stevns	3,6	2,6	5,2	6,5	7,4	4,4	10,0	7,3	9,1
Struer	3,5	5,3	5,7	6,8	6,1	8,8	6,5	7,6	9,6
Svendborg	4,4	2,4	2,5	5,4	5,5	4,7	8,8	7,0	6,0
Syddjurs	4,4	1,7	2,0	5,4	3,7	2,3	4,9	5,6	4,3
Sønderborg	2,9	3,3	3,3	5,2	4,1	5,4	5,6	5,4	5,5
Thisted	2,3	3,6	2,0	3,8	3,8	4,6	5,4	5,0	6,9
Tønder	4,1	2,3	3,0	7,9	3,7	4,1	7,0	5,2	5,2
Tårnby	1,7	1,6	2,9	4,2	3,1	3,6	4,9	5,4	6,3
Vallensbæk	2,8	2,1	2,2	3,4	3,3	3,9	5,2	3,7	4,2
Varde	3,3	2,2	3,4	3,4	2,5	4,0	4,8	5,2	3,9
Vejen	2,8	2,5	3,4	4,3	3,5	3,9	4,0	5,3	6,2
Vejle	3,6	1,7	3,3	4,1	3,2	3,6	4,4	4,7	5,2
Vesthimmerland	4,6	2,8	3,4	6,6	4,6	4,9	8,6	7,7	6,5
Viborg	2,3	2,6	2,4	3,6	3,3	3,9	5,5	4,7	4,6
Vordingborg	2,7	1,3	2,4	4,7	1,2	2,5	5,8	3,0	3,9
Aabenraa	3,9	4,5	5,6	5,6	5,4	7,0	5,4	6,5	7,2
Aalborg	2,7	2,4	3,0	4,3	3,6	4,2	4,7	4,8	5,3
Aarhus	2,1	2,1	2,9	2,8	3,7	4,2	3,0	4,7	5,5
Landsgennemsnit	3,1	2,6	3,3	4,7	4,0	4,6	5,5	5,3	5,8

Anm.: Fanø, Læsø, Samsø og Ærø indgår ikke i tabellen grundet diskretionshensyn. "-" angiver at værdien er diskretioneret.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 3: Metode

Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisningselever i kommunerne



Social- og
Indenrigsministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:
www.simb.dk

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

Indhold

1 Population og hovedindikator.....	3
1.1 Analysens population.....	3
1.2 Segregerede specialundervisnings elever og segregeringsprocenten.....	4
2 Benchmarkinganalysen.....	6
2.1 Rammevilkår i benchmarkinganalysen.....	6
2.2 Beskrivelse af multilevel-modellen.....	9
2.3 Regressionsresultater fra benchmarkinganalysen.....	10
2.4 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking.....	14
3 Analyse af sammenhængen mellem kommunernes styringsmodeller og benchmarkingindikatoren.....	15
3.1 Variable om kommunernes styringsmodeller.....	15
3.2 Regressionsresultater fra analysen med kommunernes styringsmodeller.....	17

1 Population og hovedindikator

1.1 Analysens population

Analysens population er elever i 0. til 9. klasse på alle landets grundskoler, dvs. både folkeskoler, kommunale ungdomsskoler, specialskoler, privatskoler og frie grundskoler, efterskoler, efterskoler med særlig tilbud samt dagbehandlingstilbud og behandlingshjem. Vi ser konkret på elevpopulationen pr. 1. oktober, hvilket følger Danmarks Statistiks opgørelsesmetode¹. Populationen er afgrænset til elever i alderen 5 til 17 år.

De konkrete kriterier for, hvornår en elev indgår i populationen, samt hvilke registre informationerne stammer fra, fremgår af tabel 1.1. Efter tabellen uddybes og begrundes nogle af afgrænsningskriterierne.

Tabel 1.1

Afgrænsning af populationen

Kriterier for afgrænsning	Identifikation i data	Register
Eleven går på skolen den 1. oktober	Starttidspunkt er senest den 1. oktober det pågældende skoleår og sluttidspunkt er tidligst den 1. oktober.	KOTRE
Institutionstype	Institutionstype = 1010, 1011, 1012, 1013, 1014, 1015 eller 1016	KOTRE
Eleven går i 0. til 9. klasse	Uddannelsesdel er mellem 20 og 29 (begge inklusiv). Se dog bemærkning om unge 10. klasseelever i prosa nedenfor.	KOTRE
Eleven er mellem 5 til 17 år	Elevens alder den 30. september det pågældende år.	KOTRE og BEF

Skoletyper

I populationen indgår både kommunale skoler og private skoler for at sikre bedst mulig sammenlignelighed mellem de kommunale segregeringsprocenter. Der er forskelligt, hvor mange af eleverne i en kommune, der går på en privat skole, og samtidig er det kun i meget få tilfælde, at der går segregerede specialundervisningselever på private skoler. Det er derfor vores vurdering, at det vil være mest retvisende for kommunernes sammenlignelighed at have de private grundskoler med, sådan at alle elever i kommunen indgår i populationen, når vi opgør andel elever i segregeret specialundervisning. Denne populationsafgrænsning anvendes også af VIVE i deres opgørelse af kommuners specialundervisningsbehov.²

Klassetrin

Analysen omhandler elever i 0. til 9. klasse. Vi har således valgt, at 10. klasseelever ikke indgår i analysen, hvilket skyldes forskellige hensyn. For det første afgrænses analyser på skoleområdet ofte til 0. til 9. klasse, fordi det er de klassetrin, der er omfattet af undervisningspligten. For det andet er der igen hensynet til en retvisende sammenligning af kommunerne. Det er frivilligt, hvorvidt man går i 10. klasse, og det er forskelligt mellem kommunerne, hvor mange af eleverne, der vælger at gå i 10. klasse. Dertil hører, at segregeringsprocenten i 10. klasse er en smule højere end på de øvrige klassetrin³, blandt andet fordi 10. klasse henvender sig til elever, som har behov for et ekstra skoleår før de er klar til at starte på en ungdomsuddannelse. Hvis 10. klasseelever indgår i analysen, vil der

¹ Børne- og Undervisningsministeriet opgør elevtal pr. 30. september, hvorfor der er enkelte små forskelle mellem deres og vore elevtal.

² Se for eksempel "Specialundervisningsbehov i Fredensborg Kommune", VIVE (2020).

³ Se Børne- og Undervisningsministeriets "Tabelnotat: Elever i grundskolen 2019/20" (tabel 3b). Notatet ser kun på kommunale grundskoler, men segregeringsprocenten er også større for 10. klasse, hvis vi udvider afgrænsningen til alle grundskoler.

derfor være en risiko for at kulturen i kommunerne for, hvorvidt man går i 10. klasse, vil påvirke kommunernes segregeringsprocent⁴.

I vores dialog med kommunerne er vi blevet opmærksomme på, at selvom en elev i elevregistret står til at gå i 10. klasse, så kan der være tilfælde, hvor elevens faktiske klassetrin er lavere. Hvis en klasse består af elever på flere klassetrin, vil det nogle gange være sådan, at alle elever i klassen har fået registret klassetrinnet for den ældste elev. Det drejer sig om forholdsvist få elever, men da det oftest er segregerede specialundervisningselever, har vi valgt at lade dem indgå i analysen. Konkret har vi ladet elever registreret i 10. klasse indgå i populationen, hvis de er 14 år eller yngre⁵. Den typiske alder for en 10. klasseelev er 16 år, så hvis eleven er 14 år eller yngre, går eleven med meget stor sandsynlighed ikke i 10. klasse.

Bopælskommune

Elevens kommune opgøres som elevens bopælskommune, fordi det er bopælskommunen, der afgør, hvilket specialundervisningstilbud eleven henvises til⁶.

1.2 Segregerede specialundervisningselever og segregeringsprocenten

I analysen afgrænses segregerede specialundervisningselever til elever, der modtager specialundervisning i segregerede undervisningstilbud, dvs. enten i en specialklasse på en folkeskole⁷ eller på en specialskole, et dagbehandlingstilbud og et behandlingshjem. Konkret registreres en elev som en segregeret specialundervisningselev, hvis eleven opfylder et af de to kriterier i tabel 1.2.

Tabel 1.2

Identifikation af segregerede specialundervisningselever i data

Kriterie	Dataafgrænsning	Register
Eleven går i en specialklasse	Klassetype = 50 ("Specialklasse")	UDSP
Eleven går i skole på en specialskole, et dagbehandlingstilbud eller et behandlingshjem	Institutionstype = 1015 eller 1016 ("Specialskoler for børn" eller "Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem")	KOTRE

Hvis der er elever i elevregistret, som ikke findes i specialundervisningsregistret, anvender vi Børne- og Undervisningsministeriets fremgangsmåde for at identificere oplysninger om elevernes klasstype. Det sker i følgende to trin:

1. Vi søger først efter oplysninger om elevens status i specialundervisningsregistret skoleåret før og skoleåret efter. Hvis eleven ikke har skiftet skole, og der findes oplysninger om elevens klasstype året før eller året efter anvendes disse oplysninger.
2. Hvis vi fortsat mangler oplysninger om en elevs klasstype, undersøger vi, om alle eleverne på elevens skole udelukkende er enten specialklasseelever eller almenklasseelever i det

⁴ Dette følger også VIVE's populationsafgrænsning, se for eksempel "Specialundervisningsbehov i Fredensborg Kommune", VIVE (2020).

⁵ Det drejer sig om under 150 elever pr. skoleår.

⁶ Se "Regler for specialundervisning" på Børne- og Underministeriets hjemmeside

⁷ Og i enkelte tilfælde på en privatskole eller en efterskole.

pågældende skoleår. Hvis dette er tilfældet antages det, at eleven har samme status som de øvrige elever på skolen.

Der er et lille antal elever i elevregistret, hvor der fortsat ikke er oplysninger om klassetype efter ovenstående to korrektioner. Denne gruppe bortfalder derfor i analysen.

Segregeringsprocenten

Segregeringsprocenten udregnes som antal segregerede specialundervisningselever i forhold til antal elever i alt.

$$\text{Segregeringprocenten} = \frac{\text{Antal elever i segregeret specialundervisning}}{\text{Antal elever i alt}} * 100 \%$$

Det skal bemærkes, at segregeringsprocenten i denne analyse ikke er direkte sammenlignelig med den, der lå til grund for den nu afskaffede 96-procentsmålsætning. Beregningen af segregeringsprocenten i denne analyse afviger konkret fra beregningen af 96-procentsmålsætningen på to måder.

For det første indeholder vores population som nævnt elever fra private skoler og efterskoler, mens 96-procentsmålsætningen kun omhandlede elever fra kommunale grundskoler. For det andet omhandlede 96-procentsmålsætningen også 10. klasseelever, som ikke er med i vores analyse. Begge disse forskelle betyder, at segregeringsprocenten i denne analyse er en smule lavere, end hvis vi havde opgjort den efter samme population, som man gjorde med 96-procentsmålsætningen. Det skyldes dels, at segregeringsprocenten for private grundskoler er væsentlig lavere end for de kommunale grundskoler, og dels at segregeringsprocenten er en smule højere for 10. klasse sammenlignet med de øvrige klassetrin.

Som nævnt ovenfor er det vores vurdering, at det giver en mere retvisende sammenligning mellem kommunerne dels at lade populationen omhandle alle grundskoler og dels at populationen afgrænses til 0. til 9. klasseelever. Populationsafgrænsningen i denne analyse følger desuden blandt andet VIVE⁸.

⁸ Se for eksempel "Specialundervisningsbehov i Fredensborg Kommune", VIVE (2020).

2 Benchmarkinganalysen

2.1 Rammevilkår i benchmarkinganalysen

I benchmarkinganalysen i hovedrapportens kapitel 4 tages der højde for kommunernes rammevilkår. Rammevilkår betegner de strukturelle forhold, som den enkelte kommune opererer under og er generelt kendetegnet ved, at de ikke kan ændres af kommunerne på kort eller mellemlang sigt. I tabel 2.1 beskrives hvilke rammevilkår, der konkret indgår i analysen, samt hvilke registre vi anvender for at identificere dem. Benchmarkinganalysen omhandler segregeringsprocenten for skoleåret 2019/2020.

Tabel 2.1

Rammevilkår i benchmarkinganalysen om andel elever i segregeret specialundervisning, 2019/2020

Variabel	Register	Bemærkning
Elevers karakteristika		
Køn	BEF	
Alder	BEF	Alder pr. 30. september 2019
Herkomst	BEF	
Alder ved skolestart	KOTRE, BEF	Elevens alder den 31. december det kalenderår, hvor eleven starter i skole. Skolestart angives som starttidspunktet for elevens første registrering i elevregistret. Dog kun elever, der er startet i skole i Danmark i 0. klasse (dvs. ikke elever, der er flyttet til Danmark sidenhen).
Adopteret (reference: Nej)	BEF, FTBARN, OPHG	Eleven registreres som adopteret, hvis ingen af elevens forældre er de biologiske forældre, og hvis et af følgende to kriterier opfyldes: Der er registreret en adoptionsrelation fra minimum en af forældrene til barnet eller barnet er adopteret ifølge register om opholdsgrundlag. Opgjort til og med 2018.
Barn af enlig forsørger	BEF	Hvis barnet bor enten hos enlig mor eller enlig far. Opgjort i 3. kvartal 2019.
Ældste barn i søskendeflok	BEF	Søskendeflokken opgøres som børn i samme husstand pr. 3. kvartal 2019. Enebarn angives ikke som ældste barn.
Yngste barn i søskendeflok	BEF	Søskendeflokken opgøres som børn i samme husstand pr. 3. kvartal 2019. Enebarn angives ikke som yngste barn.
Familiens ressourcer		
Mor eller far er død	DOD	Angiver hvorvidt elevens mor eller far er død før den 1. august 2019.
Mor og fars alder ved elevens fødsel ¹⁾	BEF	
Mor og fars oprindelsesland ¹⁾ (reference: Danmark)	BEF	
Mor og fars højeste uddannelsesniveau ¹⁾	UDDA	Opgjort pr. 30. september 2019.
Mor og fars hyppigste beskæftigelsesstatus de seneste fem år ¹⁾	RAS	Hyppigste beskæftigelsesstatus i perioden 2014-2018 (opgjort i november).
Mor og fars gennemsnitlige jobprestige de seneste fem år ¹⁾	RAS	Gennemsnitlig jobprestige i perioden 2014-2018 (opgjort i november).
Hustandens ækvivalerede disponible indkomst ¹⁾	IND	Gennemsnitlig indkomst fra 2014 til 2018. Indkomsten er alle år omregnet til 2018-priser ud fra Danmarks Statistiks forbrugerindeks.
Mor og far er dømt for overtrædelse af straffeloven ¹⁾	KRAF	Afgørelser efter straffeloven opgjort for perioden 1990 til 2018.
Hustandens boligtype	BBRE	Opgjort pr. december 2018.
Hustanden har bil	DMRB	Opgjort ultimo 2018.

Variabel	Register	Bemærkning
Faktorer omkring elevens fødsel		
Fødselsvægt	MFR	
Apgarscore	MFR	Apgarscore (et mål for babys tilstand umiddelbart efter fødslen) målt fem minutter efter barnets fødsel.
Født med misdannelse (reference: Nej)	MFR	
Graviditetskomplikationer	MFR	
Mors BMI ved elevens fødsel	MFR	
Elevens diagnoser		
Diagnose knyttet til bevægeapparatet	LPR	Aktionsdiagnoser og bidiagnoser registreret i forbindelse med kontakt til et sygehus. Opgjort for hele barnets liv. Se diagnoseafgrænsning i tabel 2.4 nedenfor.
Diagnose for høre- eller synstab	LPR	Se "bevægelsesdiagnoser"
Diagnose for indlærings-, ord-, tal- og talevanskeligheder	LPR	Se "bevægelsesdiagnoser"
Diagnose for adfærdsforstyrrelser	LPR	Se "bevægelsesdiagnoser"
Diagnose for udviklingsforstyrrelse	LPR	Se "bevægelsesdiagnoser"
Diagnose for autismespektrumforstyrrelser	LPR	Se "bevægelsesdiagnoser"
Elevens kontakt til sundhedsvæsenet		
Kontakt til almen praktiserende læge, gns. de sidste fem år	SSR ²⁾	Opgjort for perioden 2014-2018.
Kontakt med psykiatrien de sidste fem år	LPR, SSR ²⁾	Psykiatrien kan både være psykiatrisk hospital og en psykiater. Opgjort for perioden 2014-2018.
Kontakt med speciallæge ekskl. psykiater, gns. de seneste fem år	SSR ²⁾	Opgjort for perioden 2014-2018.
Antal dage på sygehus de seneste fem år	LPR	Både somatiske og psykiatriske sygehuse. Opgjort for perioden 2014-2018.
Forældrenes kontakt til sundhedsvæsenet		
Mor og fars kontakt til almen praktiserende læge, gns. de sidste fem år ¹⁾	SSR ²⁾	Opgjort for perioden 2014-2018.
Mor og fars kontakt med psykiatrien de sidste fem år ¹⁾	LPR, SSR ²⁾	Psykiatrien kan både være psykiatrisk hospital og en psykiater. Opgjort for perioden 2014-2018.
Mor og fars kontakt med en psykolog de sidste fem år ¹⁾	SSR ²⁾	Opgjort for perioden 2014-2018.
Mor og fars kontakt med speciallæge ekskl. psykiater, gns. de seneste fem år ¹⁾	SSR ²⁾	Opgjort for perioden 2014-2018.
Mor og fars antal dage på sygehus de seneste fem år ¹⁾	LPR	Både somatiske og psykiatriske sygehuse. Opgjort for perioden 2014-2018.
Mor og fars tandlægebesøg	SSSY	Opgjort for perioden 2014 til juli 2019.
Kommunekaraktistika		
Indbyggertal	Statistikbanken	Indbyggertal pr. 1.000 indbygger. Opgjort for 3. kvartal 2019 med tabellen "FOLK1A".
Areal	Statistikbanken	Opgjort pr. 1. januar 2019 med tabellen "ARE207".
Ø-kommune		Ærø, Fanø, Samsø, Langeland og Læsø

Anm.: Elevens forældre er opgjort i 3. kvartal 2019. Hvis ikke andet er angivet, er registrene fra Danmarks Statistik. ¹⁾ Der er kodet en separat variabel hhv. for moderen og for faderen. ²⁾ SSR (Sygesikringsregistret) er indhentet fra Sundhedsdatastyrelsen.

Identifikation af elevers diagnoser

Vi anvender rammevilkårene om elevernes fysiske og psykiske diagnoser til at tage højde for funktionsnedsættelser hos eleverne. Det gør vi ud fra en forventning om, at elever med en funktionsnedsættelse alt andet lige har større sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning end elever, der ikke har en funktionsnedsættelse⁹.

Vi anvender VIVE's kategorisering af diagnosegrupper for børn og unge med funktionsnedsættelser, jf. tabel 2.2. Konkret identificerer vi en diagnose, hvis en elev i forbindelse med et sygehusophold har fået registreret en aktionsdiagnose eller en bidiagnose, der ligger inden for diagnoserne i tabel 2.2. Diagnosen kan både være registreret på et psykiatrisk sygehus og på et somatisk sygehus.

Tabel 2.2

Beskrivelse af analysens diagnosegrupper

Diagnosegruppe	Diagnoser
Diagnoser knyttet til bevægeapparatet	<ul style="list-style-type: none"> Cerebral parese Erhvervet hjerneskade Gigttilfælde Muskelsvind Rygmarvsbrok Rygmarvsskade Sclerose Abnorme ufrivillige bevægelser
Diagnoser for høre- eller synstab (sensorisk funktionsnedsættelse)	<ul style="list-style-type: none"> Synshandicap Høretab
Diagnoser for indlærings-, ord-, tal- og talevanskeligheder	<ul style="list-style-type: none"> Stammen Specifikke udviklingsforstyrrelser af tale og sprog Taleforstyrrelser
Diagnoser for adfærdforstyrrelser	<ul style="list-style-type: none"> Hyperkinetiske forstyrrelser (bl.a. ADHD) Adfærdforstyrrelser Opmærksomhedsforstyrrelser uden hyperaktivitet
Diagnoser for udviklingsforstyrrelse	<ul style="list-style-type: none"> Mental retardering af lettere grad Mental retardering af middelsvær grad Mental retardering af sværere grad
Diagnoser for autismespektrumforstyrrelser	<ul style="list-style-type: none"> Gennemgribende mentale udviklingsforstyrrelser

Anm.: I VIVE's rapport fremgår de konkrete ICD-10-koder for hver af diagnoserne (se tabel 2.1 til 2.6).

Kilde: VIVE (2020): "Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser".

Diagnosen kan være registreret i løbet af hele barnets liv. Det er vores vurdering, at det er mest rigtigt i forhold til analyseformålet. Selvom en elev ikke har haft diagnoserelateret kontakt med et sygehus for eksempel de seneste fem år, så kan funktionsnedsættelsen stadig have betydning for elevens skolegang. Hvis en kommune/skole har fundet det rigtige specialtilbud til en elev med en eller flere funktionsnedsættelser og i øvrigt kan give eleven den nødvendige hjælp gennem for eksempel PPR (pædagogisk psykologisk rådgivning), kan det godt være, at eleven ikke har haft behov for at være i kontakt med et sygehus, selvom funktionsnedsættelsen stadig er relevant for elevens sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning.

⁹ Denne forventning støttes blandt andet af en deskriptiv analyse af sammenhængen mellem forskellige diagnosekategorier og skoletilbud i VIVE's analyse "Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser" (tabel 4.1).

Kort diskussion af rammevilkår for at modtage segregeret specialundervisning

Rammevilkårene i tabel 2.1 er valgt, fordi det er forhold, som kommunerne opererer under og som de ikke kan påvirke på kort eller mellemlang sigt. Der er ikke altid et klart svar på, hvad der udgør et kommunalt rammevilkår. I analysen har vi også undersøgt, om det ville være relevant at tage højde for andre rammevilkår, blandt andet antal søskende, om eleven er født for tidligt, om eleven har modtaget en social foranstaltning eller har været anbragt samt hvilken region eleven bor i. Vi har desuden med interaktionsled undersøgt, om der er tendenser til, at betydningen forældrenes ressourcer afhænger af deres alder. Vi har dog ikke taget disse variable med i modellen, da de enten ikke er signifikante, i høj grad vurderes at udtrykke kommunal praksis eller fordi det vi vil indfange med de pågældende variable allerede indfanges af de øvrige rammevilkår. Vi har i flere tilfælde undersøgt sammenhængen mellem kommunernes rangering på benchmarkingindikatoren hhv. hvis man medtager og hvis man ikke medtager et rammevilkår og fundet en høj korrelation mellem de to modeller.

2.2 Beskrivelse af multilevel-modellen

Benchmarkinganalysen er gennemført med en logistisk multilevel-analyse, hvor niveau 1 er individ-niveau og niveau 2 er kommuneniveau (defineret som elevens bopælskommune)¹⁰. Modellen bruges til at udregne elevens forventede sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning givet elevens rammevilkår. Multilevel-modeller anvendes ofte, når data har en hierarkisk struktur, hvilket for eksempel er tilfældet på skoleområdet. Konkret i denne analyse er elevens sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning alt andet lige mere ens blandt elever inden for samme kommune, fordi eleverne deler en række ikke-observerbare karakteristika (det kunne være holdninger eller rygter til kvaliteten af specialskolerne i forhold til folkeskolen i kommunen eller indbyggernes, herunder personalet på skolernes, holdning til, hvornår en elev bør modtage segregeret specialundervisning).

I analyser på skoleområdet indgår ofte også et skoleniveau og/eller et klasseniveau for at tage højde for en såkaldt klassekammeratseffekt, dvs. det forhold at elevens resultater påvirkes af deres klasse- og skolekammeraters resultater. I denne analyse kunne det være relevant at identificere hvilken skole, der havde ansvaret for eleven forud for elevens henvisning, men det har ikke været muligt. For det første svarer elevens nuværende skole ikke altid til den skole, som havde ansvaret for eleven forud for henvisningen til den segregerede specialundervisning. Der er desuden også elever, som henvises til segregeret specialundervisning allerede inden skolestart, hvilket betyder, at vi heller ikke kan anvende elevens sidste skole inden eleven startede i en specialklasse eller på en specialskole.

For det andet er der en del elever, der går i skole i en nabokommune. Hvis de elever en dag får behov for at modtage segregeret specialundervisning, vil det dog stadig være elevens bopælskommune, der har den formelle visitationsret, også selvom elevens forældre efterfølgende vælger et specialundervisningstilbud i nabokommunen¹¹.

Begge af de to ovenstående forhold betyder, at vi ikke ville indfange den rigtige hierarkiske struktur i data, hvis vi medtog et skoleniveau i modellen. Det niveau vi faktisk er interesseret i, er i stedet elevens skoledistrikt – fordi dette ikke ændres, selvom eleven starter i et segregeret specialundervisningstilbud, og fordi elevens skoledistrikt ligger i den kommune, som også har visitationskompetencen. Vi har dog ikke data om elevens skoledistrikt.

¹⁰ Vi har anvendt en random intercept model.

¹¹ Se "Regler for specialundervisning" på Børne- og Undervisningsministeriets hjemmeside.

2.3 Regressionsresultater fra benchmarkinganalysen

I tabel 2.3 præsenteres resultaterne fra benchmarkinganalysen. Resultaterne fortolkes på samme måde som en almindelig logistisk regression. Da alle variable indgår i analysen samtidig, er parameterestimer og marginale effekter udtryk for rammevilkårets betydning, når de øvrige rammevilkår holdes konstant. Det er eksempelvis relevant for rammevilkåret barn af enlig forsørger. Generelt er der en større andel af børn af enlige forsørgere, der modtager segregeret specialundervisning i forhold til deres klassekammerater. Men hvis man sammenligner børn af enlige forsørgere med de andre elever, når der er taget højde for forskelle i blandt andet indkomst og boligtype, så er sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning faktisk lavere for børn af enlige forsørgere end for andre elever.

Tabel 2.3

Regressionsresultater, sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning, 2019/2020

Variabel	Parameterestimat	Standardfejl	Marginale effekter (procentpoint)
Køn (reference: Pige)	0,85 ***	0,02	2,32
Elevens alder	0,04 ***	0,00	0,11
Elevens herkomst (reference: Dansk)			
Indvandrer	-0,53 ***	0,06	-1,26
Efterkommer	-0,01	0,05	-0,01
Uoplyst	1,15	0,76	4,78
Alder ved skolestart (reference: normal skolestart, 6 år)			
Tidlig skolestart (yngre end 6 år)	-0,42 ***	0,08	-0,91
Sen skolestart (7 år)	0,92 ***	0,02	3,13
Meget sen skolestart (ældre end 7 år)	0,94 ***	0,14	3,23
Skolestart ukendt	1,17 ***	0,04	4,35
Adopteret (reference: Nej)			
Ja	0,89 ***	0,08	2,43
Adoption ukendt	0,20	0,30	0,54
Barn af enlig forsørger (reference: Nej)			
Ja	-0,05 **	0,02	-0,14
Enlig forsørger ukendt	-0,67	0,57	-1,83
Ældste barn i søskendeflokken (reference: Nej)			
	-0,28 ***	0,02	-0,77
Yngste barn i søskendeflokken (reference: Nej)			
	-0,17 ***	0,02	-0,48
Mor eller far er død (reference: Nej)			
	0,26 **	0,08	0,70
Mors alder ved elevens fødsel (reference: 25-34 år)			
20 år eller yngre	0,12 **	0,04	0,35
21-24 år	0,04	0,02	0,12
35-38 år	0,05 *	0,02	0,13
39 år eller ældre	0,05	0,04	0,14
Alder ukendt	0,07	0,17	0,19

Variabel	Parameterestimat	Standardfejl	Marginale effekter (procentpoint)
Fars alder ved elevens fødsel (reference: 27-36 år)			
22 år eller yngre	0,04	0,04	0,10
23-26 år	0,01	0,03	0,04
37-41 år	0,06 **	0,02	0,17
42 år eller ældre	0,14 ***	0,03	0,38
Alder ukendt	0,27 **	0,09	0,79
Mors oprindelsesland (reference: Danmark)			
Vestlige lande	-0,11 *	0,05	-0,29
Ikke-vestlige lande	-0,16 ***	0,04	-0,42
Oprindelsesland ukendt	-0,07	0,12	-0,19
Fars oprindelsesland (reference: Danmark)			
Vestlige lande	-0,11 *	0,05	-0,31
Ikke-vestlige lande	-0,24 ***	0,04	-0,62
Oprindelsesland ukendt	-0,32 ***	0,09	-0,83
Mors højeste uddannelsesniveau (reference: Grundskolen)			
Gymnasial uddannelse	-0,34 ***	0,04	-0,97
Erhvervsfaglig uddannelse	-0,20 ***	0,02	-0,61
Kort videregående uddannelse	-0,41 ***	0,04	-1,13
Mellemlang videregående uddannelse	-0,38 ***	0,03	-1,06
Lang videregående uddannelse	-0,47 ***	0,04	-1,30
Uddannelse uoplyst	-0,07	0,06	-0,23
Fars højeste uddannelsesniveau (reference: Grundskolen)			
Gymnasial uddannelse	-0,39 ***	0,04	-1,06
Erhvervsfaglig uddannelse	-0,22 ***	0,02	-0,63
Kort videregående uddannelse	-0,28 ***	0,04	-0,79
Mellemlang videregående uddannelse	-0,38 ***	0,03	-1,04
Lang videregående uddannelse	-0,36 ***	0,04	-0,99
Uddannelse uoplyst	0,00	0,05	0,00
Mors hyppigste beskæftigelsesstatus de seneste fem år (reference: Lønmodtager)			
Selvstændig	-0,32 ***	0,05	-0,77
Topleder	0,05	0,12	0,13
Ledig	0,15 **	0,05	0,40
Førtidspensionist	0,25 ***	0,04	0,72
Kontanthjælpsmodtager	0,31 ***	0,04	0,91
Øvrige uden for arbejdsstyrken	0,15 ***	0,03	0,41
Beskæftigelsesstatus ukendt	-0,07	0,14	-0,18
Fars hyppigste beskæftigelsesstatus de seneste fem år (reference: Lønmodtager)			
Selvstændig	-0,10 **	0,04	-0,27
Topleder	-0,13	0,07	-0,33
Ledig	0,19 ***	0,05	0,54
Førtidspensionist	0,23 ***	0,04	0,68
Kontanthjælpsmodtager	0,26 ***	0,05	0,76

Variabel	Parameterestimat	Standardfejl	Marginale effekter (procentpoint)
Øvrige uden for arbejdsstyrken	0,08 *	0,04	0,22
Beskæftigelsesstatus ukendt	0,01	0,09	0,02
Mors gennemsnitlige jobprestige de seneste fem år (reference: Middel)			
Lav	0,23 ***	0,03	0,69
Under middel	0,21 ***	0,04	0,63
Over middel	-0,28 ***	0,03	-0,72
Høj	-0,38 **	0,12	-0,95
Jobprestige ukendt	0,09 **	0,03	0,26
Fars gennemsnitlige jobprestige de seneste fem år (reference: Middel)			
Lav	0,15 ***	0,03	0,44
Under middel	-0,02	0,03	-0,06
Over middel	-0,19 ***	0,03	-0,50
Høj	-0,18 **	0,06	-0,48
Jobprestige ukendt	-0,04	0,03	-0,10
Hustandens ækvivalerede disponible indkomst (reference: 150.000 til 399.999 kr.)			
Under 150.000 kr.	0,24 ***	0,02	0,68
400.000 til 699.999 kr.	-0,15 ***	0,04	-0,38
700.000 kr. eller derover	-0,36 **	0,12	-0,85
Indkomst ukendt	0,09	0,35	0,25
Mor er dømt for overtrædelse af straffeloven (reference: Nej)			
	0,17 ***	0,02	0,48
Far er dømt for overtrædelse af straffeloven (reference: Nej)			
	0,22 ***	0,02	0,61
Hustandens boligtype (reference: Ejerbolig)			
Almennyttig bolig	0,24 ***	0,02	0,68
Privat andelsboligforening	0,14 **	0,05	0,37
Offentlig udlejning	0,87 ***	0,10	3,08
Privat udlejning	0,12 ***	0,03	0,33
Anden bolig	0,07	0,15	0,19
Boligtype ukendt	-0,01	0,15	-0,03
Hustanden har bil (reference: Nej)			
Ja	-0,25 ***	0,02	-0,68
Bil ukendt	-1,36 ***	0,32	-3,71
Fødselsvægt (reference: Normalvægt, 2500g-4500g)			
Høj fødselsvægt (>4500g)	-0,10 *	0,05	-0,26
Lav fødselsvægt (1500g-2500g)	0,23 ***	0,03	0,68
Meget lav fødselsvægt (1000g-1500g)	0,30 ***	0,07	0,91
Ekstremt lav fødselsvægt (<1000g)	0,56 ***	0,08	1,87
Fødselsvægt ukendt	-0,25 *	0,10	-0,63
Apgarscore (reference: Normal)			
Ikke-normal apgarscore	0,37 ***	0,07	1,13
Apgarscore ukendt	0,08	0,10	0,21
Født med misdannelse (reference: Nej)			
	0,39 ***	0,03	1,07

Variabel	Parameterestimat	Standardfejl	Marginale effekter (procentpoint)
Graviditetskomplikationer (reference: Nej)	0,04	0,02	0,12
Mors BMI ved elevens fødsel (reference: normal BMI)			
Undervægt (>18,5)	0,05	0,04	0,14
Overvægt el. fedme (>25)	0,27 ***	0,02	0,75
Mors BMI ukendt	0,18 ***	0,03	0,47
Diagnose knyttet til bevægeapparatet (reference: Nej)	0,91 ***	0,03	2,48
Diagnose for høre- eller synstab (reference: Nej)	0,74 ***	0,05	2,01
Diagnose for indlærings-, ord-, tal- og talevanskeligheder (reference: Nej)	1,21 ***	0,05	3,31
Diagnose for adfærdsforstyrrelser (reference: Nej)	1,81 ***	0,03	4,94
Diagnose for udviklingsforstyrrelse (reference: Nej)	3,41 ***	0,07	9,35
Diagnose for autismespektrumforstyrrelser (reference: Nej)	3,19 ***	0,03	8,74
Elevens kontakt til almen praktiserende læge de sidste fem år (reference: højst én kontakt)			
Mellem én og fem kontakter pr. år	-0,11 ***	0,02	-0,30
Mere end fem kontakter pr. år	-0,26 ***	0,04	-0,70
Eleven har haft kontakt med psykiatrien de sidste fem år (reference: Nej)	1,49 ***	0,03	4,08
Elevens kontakt med speciallæge ekskl. psykiater de seneste fem år (reference: Ingen kontakter)			
Højst en kontakt pr. år	0,08 ***	0,02	0,23
Mere end en kontakt pr. år	0,17 ***	0,02	0,47
Elevens antal dage på sygehus de seneste fem år (reference: 0 dage)			
1-5 sygehusedage	0,40 ***	0,02	0,84
6-10 sygehusedage	1,00 ***	0,03	2,60
10-20 sygehusedage	1,33 ***	0,03	3,95
Over 20 sygehusedage	1,77 ***	0,03	6,28
Mors kontakt til almen praktiserende læge de sidste fem år (reference: højst én kontakt)			
Mellem én og fem kontakter pr. år	0,07 *	0,03	0,18
Mere end fem kontakter pr. år	0,12 ***	0,04	0,34
Fars kontakt til almen praktiserende læge de sidste fem år (reference: højst én kontakt)			
Mellem én og fem kontakter pr. år	0,03	0,02	0,09
Mere end fem kontakter pr. år	0,10 **	0,03	0,29
Mor har haft kontakt med psykiatrien de sidste fem år (reference: Nej)	0,12 ***	0,03	0,34
Far har haft kontakt med psykiatrien de sidste fem år (reference: Nej)	0,09 **	0,03	0,23
Mor har haft kontakt med psykolog de sidste fem år (reference: Nej)	0,08 ***	0,02	0,23
Far har haft kontakt med psykolog de sidste fem år (reference: Nej)	0,10 **	0,04	0,26
Mors kontakt med speciallæge ekskl. psykiater de seneste fem år (reference: Ingen kontakter)			
Højst en kontakt pr. år	-0,09 ***	0,02	-0,24
Mere end en kontakt pr. år	-0,25 ***	0,02	-0,68
Fars kontakt med speciallæge ekskl. psykiater de seneste fem år (reference: Ingen kontakter)			
Højst en kontakt pr. år	-0,08 ***	0,02	-0,22

Variabel	Parameterestimat	Standardfejl	Marginale effekter (procentpoint)
Mere end en kontakt pr. år	-0,17 ***	0,03	-0,46
Mors antal dage på sygehus de seneste fem år (reference: 0 dage)			
1-5 sygehusdage	-0,02	0,03	-0,05
6-10 sygehusdage	0,00	0,03	0,00
10-20 sygehusdage	-0,04	0,03	-0,12
Over 20 sygehusdage	-0,07 *	0,03	-0,19
Fars antal dage på sygehus de seneste fem år (reference: 0 dage)			
1-5 sygehusdage	0,01	0,02	0,01
6-10 sygehusdage	0,02	0,03	0,07
10-20 sygehusdage	-0,02	0,03	-0,05
Over 20 sygehusdage	-0,00	0,03	-0,01
Mor har været til tandlæge de seneste fem år (reference: 0 dage)			
	-0,15 ***	0,02	-0,40
Far har været til tandlæge de seneste fem år (reference: 0 dage)			
	-0,13 ***	0,02	-0,36
Indbyggetal (pr. 1.000 indbygger)	-0,00	0,00	-0,00
Kommunens areal	-0,00	0,00	-0,00
Ø-kommune (reference: Nej)	-0,32	0,20	-0,88

Anm.: Antal observationer: 658.554. *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001. Resultaterne er beregnet med en multilevel-model (en random intercept model) med hhv. individ- og bopælskommuneniveau.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.4 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking

Benchmarkingindikatoren er et estimeret tal, som er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. Det betyder, at der ikke skal tolkes for håndfast på den konkrete rangering af kommunerne på baggrund af benchmarkingindikatoren. Af den årsag illustreres resultaterne for kommunernes benchmarking indikator inddelt i kvartiler i Danmarkskortet i figur 4.8 i hovedrapporten, således at der kun skelnes mellem de kommuner, der ligger i den bedste fjerdedel, næstbedste fjerdedel, næst dårligste fjerdedel og dårligste fjerdedel.

Meknikken ved en regressionsmodel gør desuden, at man ikke kan konkludere noget om den "naturlige" størrelse på andelen, der modtager segregeret specialundervisning. Man kan således ikke konkludere, at de kommuner, der har de laveste benchmarkingindikatorer (dvs. at forholdsvis få elever i kommunen modtager segregeret specialundervisning) ikke potentielt kan reducere segregeringsprocenten yderligere. Det anbefales derfor, at alle kommuner udover at forholde sig til, hvordan de klarer sig relativt til andre kommuner i analysen, også forholder sig til deres eget niveau.

3 Analyse af sammenhængen mellem kommunernes styringsmodeller og benchmarkingindikatoren

I hovedrapportens kapitel 5 undersøger vi sammenhængen mellem kommunernes styringsmodeller for specialundervisningsområdet og benchmarkingindikatoren. Analysen er lavet med en lineær regressionsmodel, hvor benchmarkingindikatoren fra kapitel 4 er den afhængige variabel.

Fordelen ved at anvende benchmarkingindikatoren som den afhængige variabel er, at den er sammenlignelig på tværs af kommunerne, fordi vi har taget højde for forskelle i kommunernes rammevilkår. Med regressionsmodellen i kapitel 5 undersøger vi således, om der er en sammenhæng mellem kommunale styringsvalg og kommunernes segregeringsprocent, når der er taget højde for forskelle i rammevilkår.

3.1 Variable om kommunernes styringsmodeller

De kommunale styringsmodeller er dels målt med en spørgeskemaundersøgelse til de kommunale skolechefer og dels med registerdata. Tabel 3.1 indeholder et samlet overblik over variable i analysen. Under tabellen er styringsvariablene fra spørgeskemaundersøgelsen beskrevet yderligere.

Tabel 3.1

Variable i analyse af sammenhængen mellem kommunernes styringsmodeller og benchmarkingindikatoren

Variabel	Datakilde	Bemærkning og eventuelt spørgsmålsformulering.
Kommunale styringsvalg		
Betalingsmodel	Spørgeskema	"Hvem betaler i dag, når en elev henvises til hver af de følgende typer specialundervisning? (skoleåret 2019/2020)". Se mere herom i boks 5.2 i hovedrapporten.
Antal undtagelser fra centralt betalingsansvar	Spørgeskema	"Hvilke undtagelser er der fra princippet om, at den lokale folkeskole skal betale hele eller dele af udgiften, når en elev henvises til specialundervisning? (sæt gerne flere krydser)".
Finansieringsmetode ved merforbrug	Spørgeskema	"Hvad er der i de seneste fire år typisk sket, hvis kommunens samlede budget til specialundervisning er blevet overskredet?"
Politisk strategi	Spørgeskema	"Har kommunen en politisk vedtaget strategi, der sætter fokus på inklusion i folkeskolen?"
Kvantitativ målsætning	Spørgeskema	"Arbejder kommunen med en kvantitativ målsætning for omfanget af inklusion?"
Fast visitationsudvalg	Spørgeskema	"Har kommunen et fast visitationsudvalg for specialundervisning?"
Skolechefen er med i visitationsudvalget	Spørgeskema	"Hvem sidder i visitationsudvalget? (sæt gerne flere krydser)".
En eller flere økonomikonsulenter er med i visitationsudvalget	Spørgeskema	"Hvem sidder i visitationsudvalget? (sæt gerne flere krydser)".
Gennemsnitlig skolestørrelse i kommunen	Børne- og Undervisningsministeriet	Gennemsnitligt elevtal på kommunens folkeskoler. Opgjort for skoleåret 2019/2020. Egne beregninger på baggrund af ministeriets elevtalsstatistik.
Gennemsnitlig klassekvotient i kommunen	Statistikbanken Danmarks Statistik	Gennemsnitlig elevtal pr. klasse i kommunens folkeskoler og frie grundskoler. Opgjort for skoleåret 2019/2020 med tabellen "KVOTIEN".
Kompetencedækning i kommunen	Børne- og Undervisningsministeriet	Andel undervisningstimer med kompetencedækning i kommunens folkeskoler. Opgjort for skoleåret 2019/2020.
Kommunen har minimum én specialskole	Børne- og Undervisningsministeriet	Specialskoler afgrænses til institutionstypen 1015 "Specialskoler for børn". Opgjort for skoleåret 2019/2020. Egne beregninger på baggrund af ministeriets elevtalsstatistik.

Variabel	Datakilde	Bemærkning og eventuelt spørgsmålsformulering.
Andel folkeskoler med specialklasse i kommunen	Børne- og Undervisningsministeriet	Angiver andelen (i procent) af kommunens folkeskoler, der har minimum fem elever registreret i klassetypen "specialklasse". Opgjort for skoleåret 2019/2020. Egne beregninger på baggrund af ministeriets elevtalsstatistik.
Rammevilkår		
Region		
Indbyggertal i kommunen	Statistikbanken Danmarks Statistik	Angiver indbyggertal pr. 1.000 indbygger. Opgjort for 3. kvartal 2019 med tabellen "FOLK1A".
Befolkningstæthed	Statistikbanken Danmarks Statistik	Indbyggertal pr. 1000 indbygger (se ovenfor) ift. kommunens areal. Areal er opgjort pr. 1. januar 2019 med tabellen "ARE207".
Ø-kommune		Ærø, Fanø, Samsø, Langeland og Læsø (Læsø indgår dog ikke i analysen pga. diskretion).

Vi har desuden undersøgt, om sammenhængen mellem forskellige styringsvalg og benchmarkingindikatoren afhænger af et andet styringsvalg, dvs. om der er interagerende sammenhænge. Er det eksempelvis sådan, at der er en sammenhæng mellem politisk strategi og benchmarking indikatoren i de kommuner, der har et decentralt betalingsansvar? Vi har dog ikke fundet signifikante resultater for sådanne interaktionshypoteser.

Spørgeskemadata

Spørgeskemadata er indhentet i forbindelse med analysen "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter", som Index100 i efteråret 2019 udarbejdede på vegne af Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed. Analysen belyste de økonomiske, organisatoriske og politiske rammer på specialundervisningsområdet.

Analysen er lavet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale skolechefer. Spørgeskemaet blev udarbejdet på baggrund af kvalitative interviews med skolechefer og/eller økonomi-medarbejdere i otte kommuner, blandt andet for at sikre at spørgeskemaet omkring de relevante temaer. Forud for dataindsamlingen blev spørgeskemaet desuden pilottestet hos tre skolechefer. Ved den endelige dataindsamling besvarede 91 kommuner spørgeskemaet.

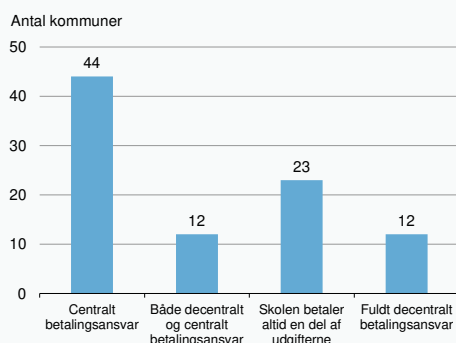
I boks 3.1 vises deskriptive svarfordelinger på fire af styringsvariablene, som alle indgår i analysen i kapitel fem.

Boks 3.1

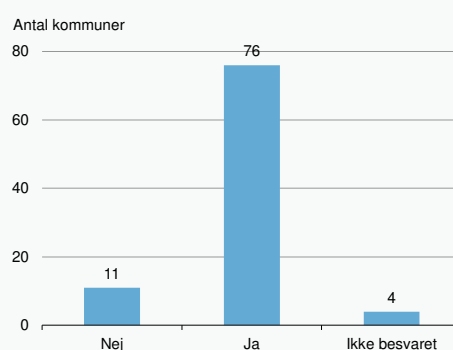
Kommunernes svarfordeling omkring deres styringsmodeller på specialundervisningsområdet

Spørgsmålsformulering: "Hvem betaler i dag, når en elev henvises til hver af de følgende typer specialundervisning? (skoleåret 2019/2020)".

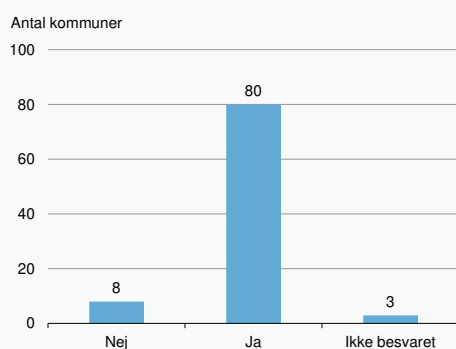
Kobling af kommunens svar hhv. for "specialundervisning i specialklasse på almindelig skole" samt "specialundervisning på specialskole"



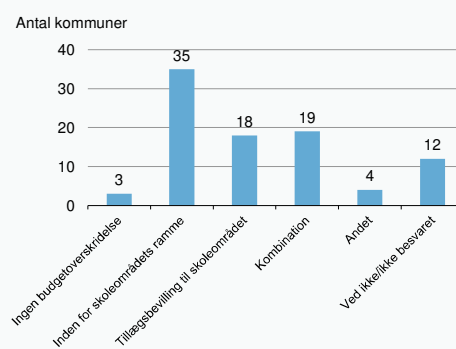
Spørgsmålsformulering: "Har kommunen en politisk vedtaget strategi, der sætter fokus på inklusion i folkeskolen?"



Spørgsmålsformulering: "Har kommunen et fast visitationsudvalg for specialundervisning?"



Spørgsmålsformulering: "Hvad er der i de seneste fire år typisk sket, hvis kommunens samlede budget til specialundervisning er blevet overskredet?"



Kilde: Index100 (2020) "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter" og egne beregninger.

3.2 Regressionsresultater fra analysen med kommunernes styringsmodeller

Analysen i hovedrapportens kapitel 5 om sammenhængen mellem kommunernes styringsmodeller og benchmarkingindikatoren gennemføres med en lineær regressionsmodel. I tabel 3.2 præsenteres regressionsresultaterne fra analysen.

Analysen er lavet på baggrund af resultaterne for 89 af kommunerne. Det skyldes dels at syv kommuner ikke har besvaret spørgeskemaet om kommunernes styringsmodeller for specialundervisningsområdet, og dels at yderligere to kommuner ikke indgår i analysen. For det første indgår Læsø Kommune ikke på grund af diskretionshensyn i analysen med benchmarkingindikatoren. Derudover har vi valgt, at Næstved Kommune ikke indgår, fordi kommunen har stor indflydelse på resultaterne på en måde, der skævvrider resultaterne. Dette valg er taget på baggrund af en forudsætningstest om indflydelsesrige observationer¹², og fordi analysens formål er at finde de generelle sammenhænge mellem styringsvariablene og benchmarkingindikatoren.

Tabel 3.2

Regressionsresultater, sammenhængen mellem kommunale styringsmodeller på specialundervisningsområdet og benchmarkingindikatoren

Variabel	Parameterestimat	Standardfejl
Placering af betalingsansvaret (ref.: Centralt)		
Decentralt betalingsansvar for nogle skoletyper og centralt betalingsansvar for andre skoletyper.	0,077	0,321
Skolen betaler altid en del af udgifterne	-0,435	0,272
Fuldt decentralt betalingsansvar	-0,890 *	0,355
Antal undtagelser fra decentralt betalingsansvar	-0,020	0,052
Finansieringsmetode ved merforbrug (reference: Indenfor skoleområdets ramme)		
Ingen overskridelse af budget	0,112	0,515
Tillægsbevilling til skoleområdet	-0,448	0,249
Kombination	-0,436	0,235
Andet	-0,812	0,412
Finansieringsmetode ukendt	-0,782 **	0,293
Politisk strategi (reference: Nej)		
Ja	-0,155	0,269
Strategi ukendt	0,486	0,610
Kvantitativ målsætning (reference: Nej)		
Ja	0,064	0,197
Fast visitationsudvalg (reference: Nej)		
Ja	0,215	0,366
Skolechefen er med i visitationsudvalget	0,140	0,208
En eller flere økonomikonsulenter er med i visitationsudvalget	-0,264	0,214
Gennemsnitlig skolestørrelse i kommunen	-0,000	0,001
Gennemsnitlig klassekvotient i kommunen	-0,037	0,098
Kompetencedækning i kommunen	-0,035	0,028
Kommunen har minimum én specialskole	0,026	0,211
Andel folkeskoler med specialklasse i kommunen	0,010 *	0,004
Region (reference: Region Hovedstaden)		
Region Midtjylland	0,165	0,348
Region Nordjylland	0,136	0,440

¹² Cook's D-test

Variabel	Parameterestimat	Standardfejl
Region Sjælland	-0,039	0,361
Region Syddanmark	0,198	0,372
Indbyggetal i kommunen (pr. 1.000 indbygger)	-0,000	0,001
Befolkningstæthed i kommunen	0,004	0,067
Ø-kommune (reference: Nej)	0,151	0,463

Anm.: 89 kommuner. *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001. Resultaterne er beregnet med en lineær regressionsmodel (OLS).

Kilde: Danmarks Statistik, Børne- og Undervisningsministeriet, Index100 (2020) "Kommunernes styrings af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter" og egne beregninger.

Diskussion af analyseniveau og hovedindikator

Som det fremgår ovenfor er analysen af sammenhængen mellem styringsmodeller og segregeringsprocenten lavet på kommuneniveau med benchmarkingindikatoren som hovedindikatoren (den afhængige variabel). Analysen kunne også være gennemført i multilevel-modellen fra benchmarkinganalysen, hvor hovedindikatoren er på individniveau og angiver, om eleven modtager segregeret specialundervisning. Vi har valgt at lave analysen på kommuneniveau med benchmarkingindikatoren, fordi formålet med analysen er at undersøge sammenhængen mellem kommunale styringsvalg og den kommunale segregeringsprocent. Som et robusthedstjek har vi i en baggrundsanalyse indsat variable om kommunale styringsvalg i multilevel-modellen (dvs. i tabel 2.3). Det ændrer ikke på analysens konklusioner.