

# 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](http://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 behandlingshjem<sup>1</sup>. Når vi i analysen omtaler specialskoler dækker det både over specialskoler, dagbehandlingstilbud og behandlingshjem.

## **En stigende andel elever modtager segregeret specialundervisning**

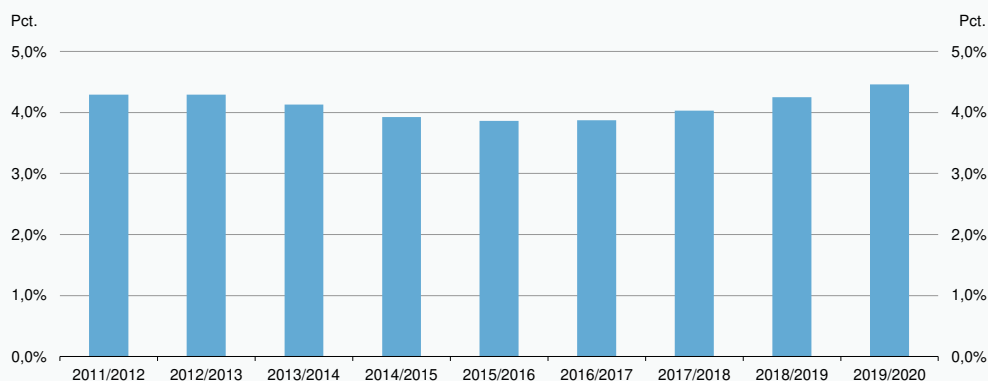
I skoleåret 2019/2020 modtog 4,5 pct. af grundskoleeleverne specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole. Det er den højeste segregeringsprocent de seneste ni skoleår. Udviklingen over de seneste ni skoleår kan overordnet beskrives ved en U-form, jf. figur 1.1 på næste side. Segregeringsprocenten 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.

---

<sup>1</sup> 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

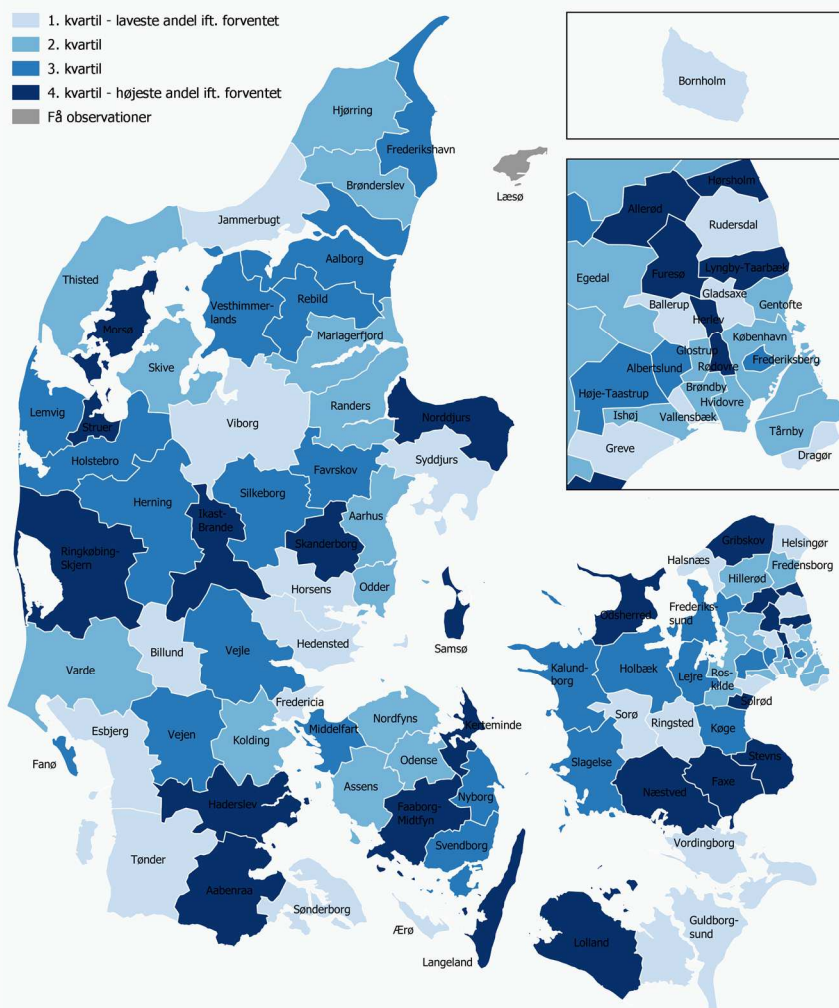
Nogle af forskellene mellem kommunernes segregeringsprocenter skyldes, at kommunerne har forskellige elevgrundlag, hvilket vi i analysen betegner som forskelle i de kommunale rammevilkår. De kommunale rammevilkår, som har betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning, 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 specialundervisningselever 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 specialundervisningselever?
- 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 folkeskolen<sup>2</sup>. 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 KL<sup>3</sup>.

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.

---

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

<sup>3</sup> "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 dagbehandlingstilbud<sup>4</sup>. 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 analyser<sup>5</sup> 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.

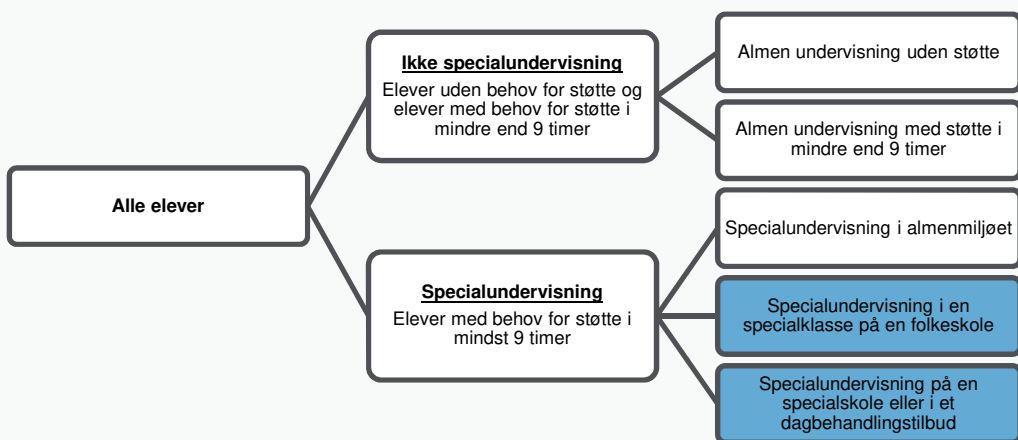
---

<sup>4</sup> Læs mere herom i "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand".

<sup>5</sup> 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-procentsmålsætning<sup>6</sup>. Du kan læse mere om begrundelserne for dette i bilag 3 "Metode".

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

<sup>6</sup> 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

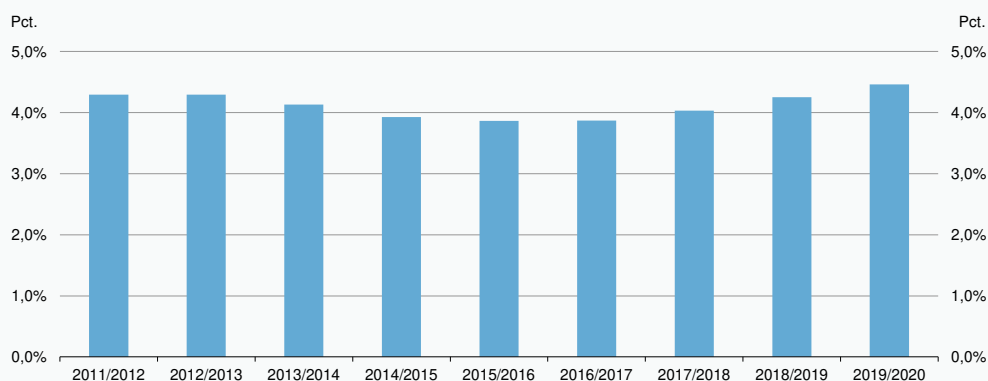
I skoleåret 2019/2020 modtog 4,5 pct. af grundskoleeleverne segregeret specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole, hvilket er den højeste segregeringsprocent de seneste ni skoleår<sup>7</sup>. Udviklingen over de seneste ni skoleår kan overordnet beskrives ved en U-form, jf. figur 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.

---

<sup>7</sup> 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 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.

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 4.1<sup>8</sup>.

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 steget<sup>9</sup>, og samtidig ved vi, at den gruppe generelt er overrepræsenteret blandt elever i segregeret specialundervisning<sup>10</sup>. Diagnoseudviklingen følger ikke den U-formede udvikling i segregeringsprocenten, men udviklingen i psykiatriske diagnoser har formentlig påvirket udviklingen i segregeringsprocenten<sup>11</sup>.

### 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 side<sup>12</sup>.

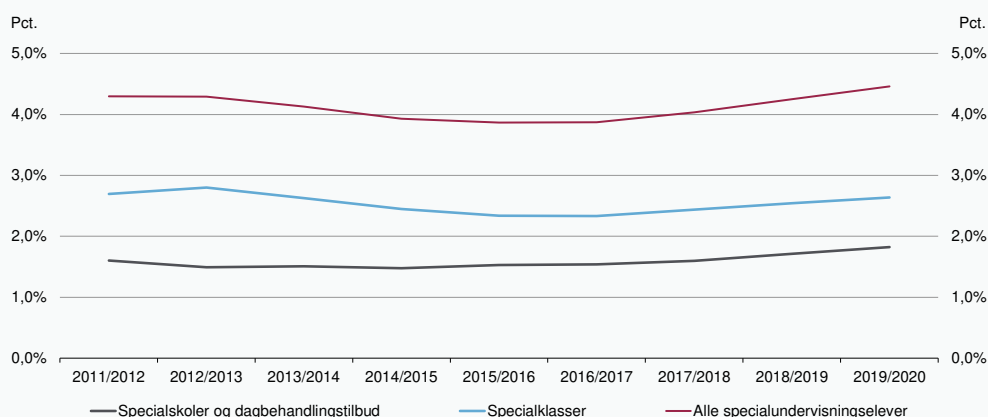
<sup>8</sup> Som nævnt i kapitel 3 er segregeringsprocenten i denne analyse ikke direkte sammenlignelig med den, der lå til grund for den nu afskaffede 96-procentsmålsætning.

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

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

<sup>11</sup> Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed er i gang med en analyse af børns 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.

<sup>12</sup> 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 almenundervisningen<sup>13</sup>. 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

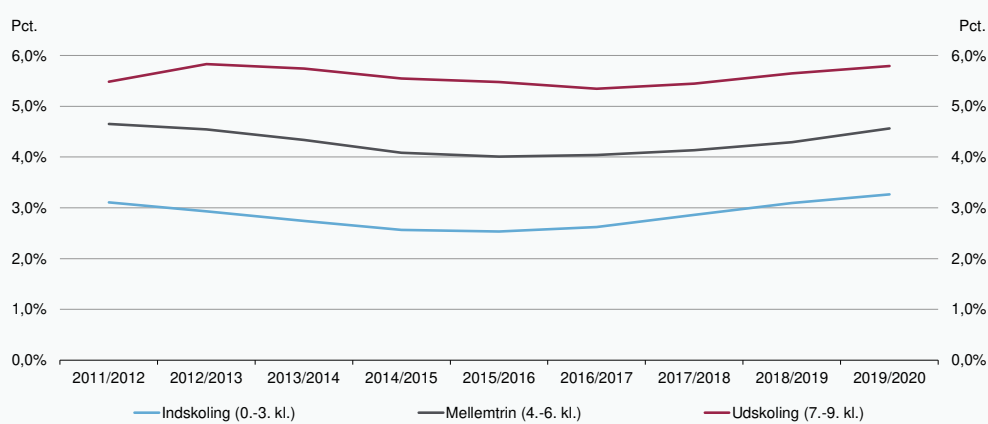
<sup>13</sup> Ifølge KL's (2020) notat "Udviklingen i elever i specialtilbud" blev 9,5 pct. af eleverne fra segregerede specialundervisningstilbud tilbageført til en almenklasse i skoleåret 2012/2013. Tilbageførelsesgraden er sidenhen faldet og var på 3,7 pct. i 2018/2019. Notatet opdeler ikke tilbageførelsesprocenten 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 tid<sup>14</sup>.

Segregeringsprocenten er stigende for alle skoletrin, men i særlig grad for indskoling. Den nuværende segregeringsprocent for indskoling på 3,3 pct. er det højeste i perioden fra 2011/2012 til 2019/2020 og 0,2 procentpoint højere end da segregeringsprocenten for indskoling 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 indskoling i dag i forhold til tidligere skoleår.

**Figur 4.3**

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

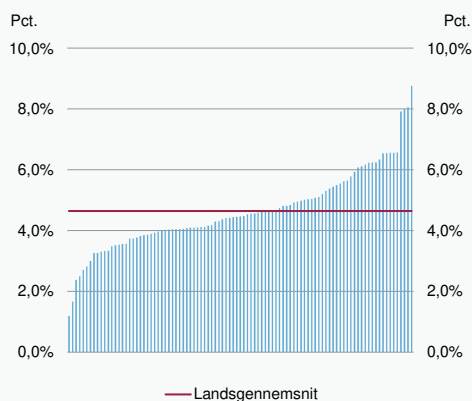
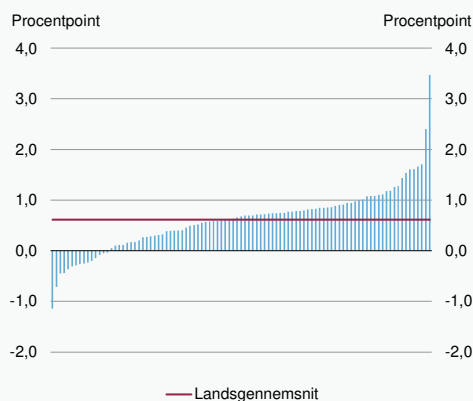


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

## 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.

<sup>14</sup> I skoleåret 2018/2019 var der på alle klasses trin 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 udskoling. 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.

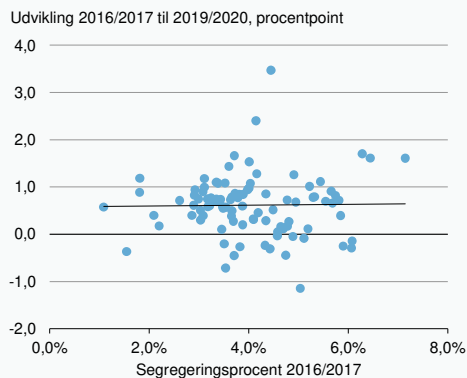
I figur 4.1 så vi, at den landsgennemsnitlige segregeringsprocent igen er steget siden skoleåret 2016/2017. I figur 4.5 vises kommunernes udvikling for samme periode, dvs. fra 2016/2017, hvor den landsgennemsnitlige segregeringsprocent var lavest, til 2019/2020. Størstedelen af kommunerne har oplevet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

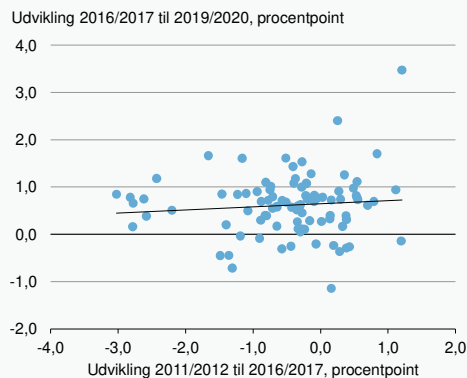


**Figur 4.6**

**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 parameterestimater, 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
<b>Elevens karakteristika</b>		
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.
<b>Familiens ressourcer</b>		
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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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.
<b>Faktorer omkring elevens fødsel</b>		
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.
<b>Elevens diagnoser</b>		
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 synstab (reference: Nej)	+	Elever med høre- eller synstab 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.
<b>Elevens kontakt til sundhedsvæsenet</b>		
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.
<b>Forældrenes kontakt til sundhedsvæsenet</b>		
Mor og fars kontakt til almen praktiserende læge, gns. de sidste fem år <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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 <sup>1)</sup> (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. <sup>1)</sup>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 specialundervisnings elever 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 specialundervisnings elever 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.

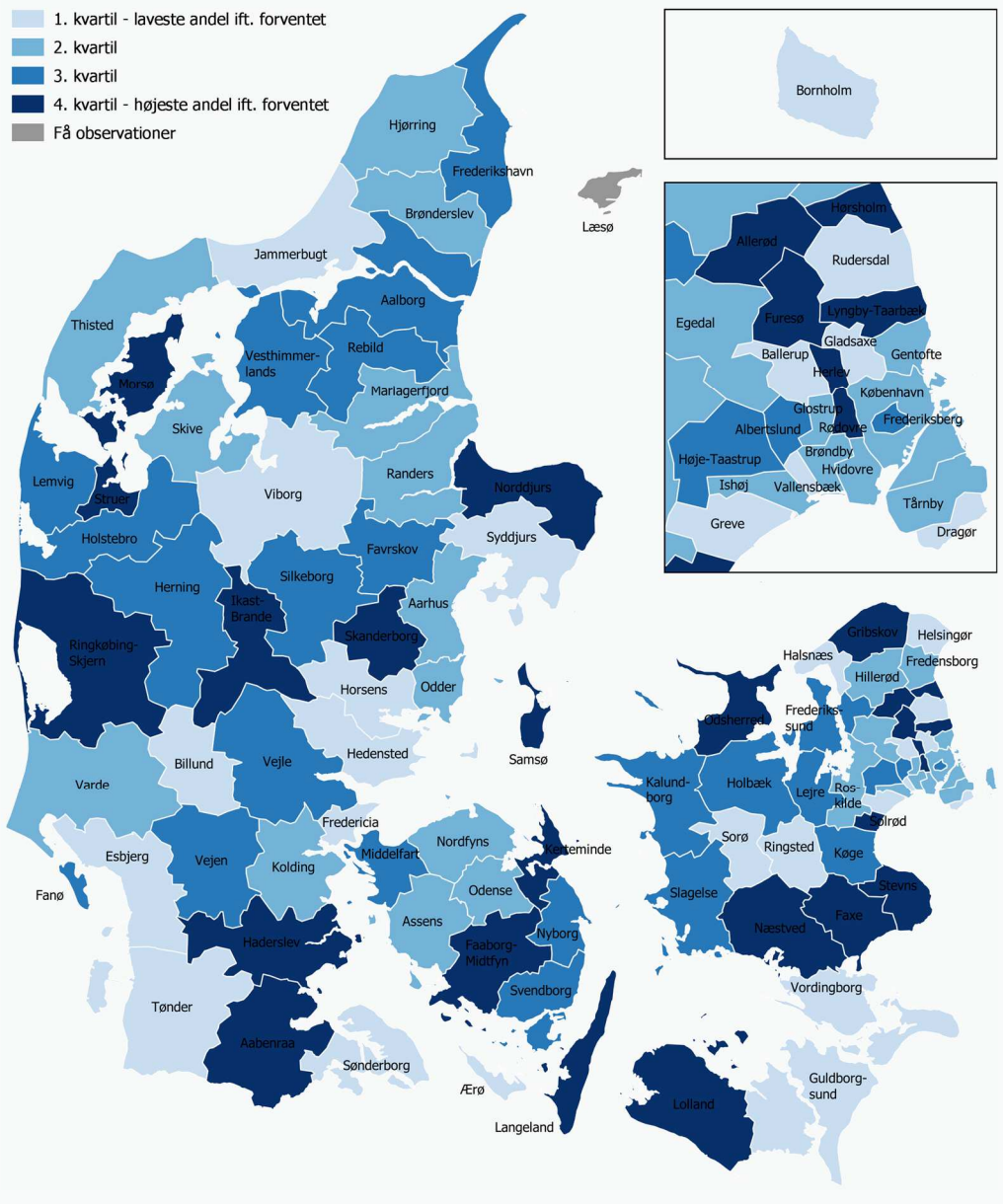
Det er desuden værd at bemærke, at benchmarkinganalysen ikke siger noget om, hvor mange elever der bør modtage segregeret specialundervisning. Det forventede niveau angiver alene, hvor mange elever der ville være i segregeret specialundervisning i kommunen, hvis kommunens specialundervisningspraksis 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 specialundervisnings elever 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

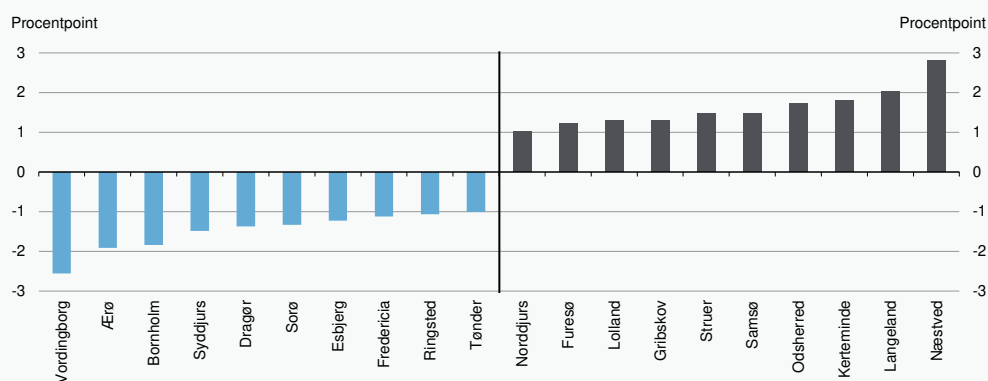
Afvigelsen på 60 elever skal ses i lyset af, at det i forvejen er forholdsvist få elever, der modtager segregeret specialundervisning. Hvis kommunen eksempelvis har en landsgennemsnitlig segregeringsprocent på 4,5, vil det betyde, at 270 elever i kommunen modtager segregeret specialundervisning. I den 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 specialskole<sup>15</sup>. 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 betalingsansvaret<sup>16</sup>. 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.

---

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

<sup>16</sup> 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 skævvrider 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](http://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 dette<sup>17</sup>. 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.

<sup>17</sup> 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
<b>Placering af betalingsansvaret (ref.: Centralt)</b>			
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. elev<sup>18</sup>. Størrelsen for det decentrale betalingsansvar varierer altså forholdsvist meget i de 19 kommuner<sup>19</sup>.

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

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 ramme<sup>20</sup>.

### **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.

---

<sup>20</sup> 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?
-