

## Ledelsesresumé

### Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisnings- elever i kommunerne

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 specialundervisningselever 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 specialundervisningselever.

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 specialundervisningselever 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**

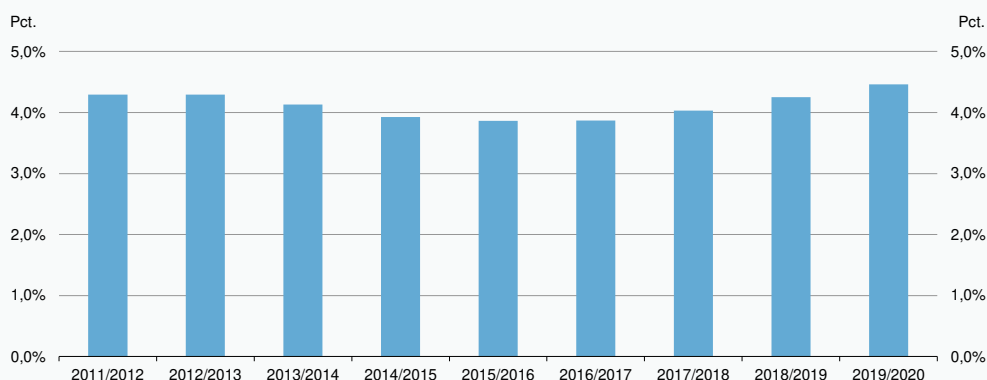
I skoleåret 2019/2020 modtog 4,5 pct. af grundskoleeleverne specialundervisning i en specialklasse eller på en specialskole. Det er den højeste segregeringsprocent de seneste ni skoleår. Udviklingen over de seneste ni skoleår kan overordnet beskrives ved en U-form, jf. figur 1.1 på næste side. Segregeringsprocenten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

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.



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.