

# Specialanalysen 2024

Børne- og Ungdomsforvaltningen  
Københavns Kommune 2024

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Sammenfatning og anbefalinger</b> .....	<b>5</b>
1.1. Klar fælles retning og ledelse.....	6
1.2. Færrest mulige udskillelsesmuligheder til specialmiljøer .....	7
1.3. Størst muligt handlerum lokalt .....	8
<b>2. Baggrund og opdrag</b> .....	<b>9</b>
2.1. Opgavetilgang .....	9
2.2. Vidensgrundlag og inddragelse.....	10
2.3. Hvad viser inddragelsen .....	10
2.4. Opbygning og struktur .....	15
<b>3. Aktuelle tendenser på specialområdet</b> .....	<b>16</b>
3.1. Aktuelle tendenser og udfordringer .....	16
3.2. Målbilledet.....	26
<b>4. Dagtilbud</b> .....	<b>29</b>
4.1. Problemstilling .....	29
4.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om kvalitet og inkluderende læringsmiljøer i dagtilbud ..	30
4.3. Erfaringer fra praksis i Københavns Kommune.....	32
4.4. Anbefalinger.....	38
4.5. Litteraturliste .....	38
<b>5. Overgang fra dagtilbud til KKFO og skole</b> .....	<b>40</b>
5.1. Problemstilling .....	40
5.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om overgang fra dagtilbud til skole .....	40
5.3. Erfaringer og praksis i Københavns Kommune.....	42
5.4. Anbefalinger om overgange og indskoling.....	44
5.5. Litteraturliste .....	44
<b>6. Inkluderende læringsmiljøer og mellemformer i almenskolen</b> .....	<b>45</b>
6.1. Problemstilling .....	45
6.2. Teori og empiri om inkluderende læringsmiljøer og mellemformer.....	46
6.3. Nuværende praksis i Københavns Kommune i forhold til inkluderende læringsmiljøer .....	53
6.4. Gode erfaringer uden for København.....	57
6.5. Koncept, formål og målgruppe for Nest og Nest-inspirerede modeller.....	58
6.6. Det fysiske læringsmiljø og indeklimaets betydning for inkluderende læringsmiljøer .....	61
6.7. Udfordringer i omstilling til øget inklusion .....	63
6.8. Cases på børn med behov for støtte i almenskolen .....	64
6.9. Løsninger på styrkelse af inkluderende læringsmiljøer i alment skolerne .....	66
6.10. Anbefalinger om inkluderende læringsmiljøer i skolerne .....	68

6.11. Litteraturliste .....	68
<b>7. Specialtilbud.....</b>	<b>71</b>
7.1. Problemstilling .....	71
7.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om kvalitet i specialtilbud.....	72
7.3. En ny struktur for specialområdet .....	74
7.4. Hvad siger specialskolerne og -klasserækkerne? .....	75
7.5. Bygningskapacitet til specialskole .....	75
7.6. Cases på børn med behov for støtte i specialtilbud .....	76
7.7. anbefaling .....	78
7.8. Litteraturliste .....	78
<b>8. Styrket forældresamarbejde.....</b>	<b>80</b>
8.1. Problemstilling .....	80
8.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om forældresamarbejde .....	80
8.3. Analyse af forældreinterviews .....	82
8.4. Eksempler på forældresamarbejde i Københavns Kommune .....	86
8.5. anbefalinger og løsninger .....	88
8.6. Litteraturliste .....	89
<b>9. Tæt faglig ledelse med afsæt i data, analyse og dialog .....</b>	<b>90</b>
9.1. Om dagtilbudsledelsesuddannelsen.....	90
9.2. Om skoleledelsesuddannelsen: Viden, Valg og Handling .....	92
9.3. Erfaringer med kvalitetsudvikling på dagtilbud og i skoler .....	93
9.4. anbefalinger.....	95
9.5. Litteraturliste .....	95
<b>10. Visitation og økonomistyring .....</b>	<b>96</b>
10.1. Problemstilling.....	96
10.2. Vidensgrundlag om visitation og økonomistyring.....	96
10.3. Hovedudfordringer i nuværende praksis i København.....	100
10.4. Løsningstiltag fra Implement.....	103
10.5. Økonomistyring og budgetansvar .....	106
10.6. En mere enkel visitation med økonomiansvar .....	107
10.7. anbefaling for visitation og faglig målstyring .....	108
10.8. Litteraturliste.....	108
<b>11. Støttesystemet.....</b>	<b>110</b>
11.1. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag.....	110
11.2. Løsningstiltag og scenarier for omlægning af støtte og support.....	111
11.3. anbefaling.....	117
11.4. Litteraturliste.....	117

<b>12. Sammenligning på tværs af kommuner af elever og udgifter til specialundervisning.....</b>	<b>119</b>
12.1. Formål .....	119
12.2. Analysedesign .....	119
12.3. Resultater af benchmarkinganalyse .....	120
12.4. Muligheder på baggrund af benchmarkinganalyse .....	120
12.5. Anbefaling .....	121
<b>Bilag .....</b>	<b>122</b>
Bilag 1. Kommissorium for specialanalysen.....	122
Bilag 2. Analyse af visitationen, Implement Consulting Group, 2024 .....	122
Bilag 3. Udgiftsbenchmark af specialundervisning, DTA, Københavns Kommune 2024 .....	122
Bilag 4. Hovedpointer fra inddragelsen .....	122

# 1. Sammenfatning og anbefalinger

I budgetaftalen 2024 for Københavns Kommune besluttede politikerne at gennemføre en analyse af specialområdet. Analysen er gennemført af Børne- og Ungdomsforvaltningen i sidste del af 2023 og første halvdel af 2024, med inddragelse af de faglige organisationer og forældreorganisationer på området og i dialog med praktikere, ledere og videnspersoner fra kommunens skoler, dagtilbud, tværfaglige support og mange flere. Et advisory board bestående af nationale og internationale forskere og praktikere har rådgivet forvaltningen, og derudover er analysen suppleret med to selvstændige undersøgelser; én undersøgelse af visitation og styring fra Implement Consulting Group og én undersøgelse af udgifter til specialundervisning fra Det Tværgående Analysekontor under Økonomiforvaltningen.

Baggrunden for analysen er, at der gennem en årrække har været en stigning i andelen af børn og unge, der er kommet i specialtilbud, og at der samtidig er sket en bevægelse mod mere omfattende tilbud, særligt til børn med autisme, ADHD og lignende udfordringer. Samtidig ses en stigende mistrivsel blandt børn og unge, der for nogle kan udvikle sig til så omfattende udfordringer, at flere børn og unge i sidste ende tages ud af de almene fællesskaber for at få særlig støtte i et adskilt tilbud. Specialanalysen undersøger, hvad der skal til for, at langt flere kan trives og udvikle sig i de almene dagtilbud og skoler, der så samtidig skal kunne tilbyde et mere inkluderende læringsmiljø.

Inkluderende miljøer, hvor børn med forskellige baggrunde, ressourcer og udfordringer deltager i samme fællesskab og får adgang til samme læringsmuligheder som deres jævnaldrende, afspejler og fremmer værdier som lighed, mangfoldighed og retfærdighed. Det kan bidrage til et mere tolerant og sammenhængende samfund. Børn, der indgår i inkluderende miljøer, hvor børn med og uden støttebehov er en del af de samme fællesskaber, får erfaringer, der kan ruste dem til at navigere i en verden, hvor forskellighed er normen. Gennem inkluderende miljøer kan de lære at samarbejde med og forstå mennesker, der er forskellige fra dem selv og derigennem opnå livskompetencer, der er vigtige for at kunne deltage aktivt i et mangfoldigt samfund – i videre uddannelse, på arbejdsmarkedet og i fritidslivet.

Når lærere bruger differentierede undervisningsmetoder, som er nødvendige for at imødekomme børn med behov for støtte, gavner det alle elever. Inkluderende undervisningsmiljøer har vist sig at kunne forbedre akademiske resultater for både børn med og uden behov for støtte. Børn, der undervises i inkluderende læringsmiljøer i almen skolen, føler sig ofte mere inkluderede og accepterede, hvilket kan styrke deres selvværd og tilhørsforhold. Omvendt kan separat undervisning føre til stigmatisering og marginalisering. En inkluderende tilgang til undervisning og organisering hjælper med at reducere stigma ved at normalisere forskelle og fremme en kultur af accept og respekt. Det gælder både i almen skolen og i segregerede tilbud.

Erfaringer fra skoler i København viser, at skoler med en stærk inklusionskapacitet ofte fremmer en højere grad af forældreengagement og tilfredshed, da forældre til børn med behov for støtte ser deres børn få samme muligheder og oplevelser som alle andre børn. Ved at reducere segregering til specialtilbud og samtidig investere i at styrke kvaliteten af de inkluderende læringsmiljøer i almenområdet, understøttes dagtilbud og skoler af høj kvalitet, der i højere grad kan imødekomme en mere differentieret gruppe af børn både med og uden behov for støtte. En inkluderende praksis kan både være med til at sikre en bedre fordeling af ressourcer og skabe høj kvalitet i både skole og dagtilbud til gavn for alle børn.

Inddragelsen af en bred vifte af aktører og erfaringer fra bl.a. Norge beskrevet nærmere i rapporten peger på, at der skal en kulturforandring til for at vende udviklingen mod stadig stigende segregering til specialtilbud. Det kræver mere fokus på fællesskabet og på den enkeltes mulighed for at tage aktivt del i det – hvad enten det er i de almene eller specialiserede tilbud.

Børne- og Ungdomsudvalget har drøftet det principielle afsæt for den forandring, de ønsker, og udvalget sætter retning for løsningerne i fem principper, som ligger til grund for de anbefalinger, forvaltningen kommer med i denne rapport:

1. **Forskellighed er en styrke.** Et mangfoldigt samfund med stor sammenhængskraft grundlægges i dagtilbud, skoler og fritidstilbud.
2. **Den bedste forebyggelse** er høj faglig kvalitet i alle vores tilbud.
3. **Alle børn og unge uanset udfordringer og ressourcer har ret til at være en del af fællesskaberne**, og alle har noget at bidrage med.
4. **Vi skal løse udfordringerne, hvor barnet allerede er**, og tænke i mangfoldige fællesskaber frem for eksklusion.
5. **Ingen skal opleve at stå alene, når det bliver svært** – hverken børn, forældre eller fagprofessionelle.

Denne analyse viser, at med den nødvendige støtte *kan* stort set alle børn være en del af de almene fællesskaber. Det betyder, at de kan være en del af og bidrage til mangfoldige børnefællesskaber. Det betyder også, at de kan blive i deres nærmiljø med de venner, de kender fra deres lokale dagtilbud eller skole og fra fritidsaktiviteterne i området.

Den viser samtidig, at det vil kræve en stor indsats i dagtilbud, skoler og fritidsinstitutioner at skabe et endnu stærkere, inkluderende læringsmiljø, ligesom forældrene og børn i lagt højere grad skal inddrages i forhold til løsninger.

Forslagene i rapporten peger på, at der grundlæggende skal være et ressourcebaseret menneskesyn i forhold til børn, familier og fagprofessionelle, at der skal være mere sammenhæng og færre overgange i børnenes institutions- og skoleliv, at der skal være flere voksne til at løse de lokale opgaver i dagtilbud og skoler, at der skal være et stærkt støtte- og supportnet til at hjælpe pædagoger og lærere, og at der skal formuleres og holdes fast i ambitiøse målsætninger og vedholdende styring.

Analysen bygger videre på de seneste års arbejde med at skabe mangfoldige fællesskaber i de københavnske dagtilbud og skoler og på foreslår at trække på arbejdsformen fra de københavnske ledelsesuddannelser, som skaber systematik og ansvarlighed i arbejdet med fællesskaberne.

Gennem inddragelse af eksterne kræfter og ud fra analysen er der peget på forskellige løsningsscenarier, der skal gå op, hvis alle elementer skal spille sammen. Forslagene ligger inden for rammerne af tre hovedspor, som vi vil udfolde i det følgende:

- **Klar fælles retning og ledelse**
- **Færrest mulige udskillelsesmuligheder til specialmiljøer**
- **Størst muligt handlerum lokalt**

## **1.1. Klar fælles retning og ledelse**

### Udvikling af en fælles grundfortælling og principper, der udstikker en klar retning

Grundfortællingen skal være fælles og meningsgivende for pædagogisk personale, forældre, supportmedarbejdere og ledere. Den skal tage afsæt i en tydelig målsætning om, at om 10 år skal de aller fleste børn - 99,3 pct. i dagtilbud (det nuværende niveau) og 97 pct. i skoler - være inkluderet i almene tilbud. Grundfortællingen skal bygge på den politiske vision og de grundlæggende principper, og den skal samtidig være så overordnet, at der er et væsentligt lokalt handlerum til at realisere den.

Det forudsætter såvel politisk lederskab som øget faglig ledelse at sætte retning og at holde den. Derfor foreslås det også – evt. i en midlertidig periode – at øge ressourcerne til faglig ledelse i skolen, ligesom der skal sættes tydeligt ind i ledelsesuddannelserne med kompetence til at skabe kvalitet i de inkluderende læringsmiljøer.

### Tilsyn, handleplaner og løbende opfølgning på inkluderende læringsmiljøer i dagtilbud og skoler

Det eksisterende koncept for tilsyn med kvaliteten i dagtilbud og det strategiske program for skolerne (på basis af skoleledelsesuddannelsen) skal fastholdes. Det anbefales, at den databaserede analyse i

skoleledelsesuddannelsen suppleres med et tydeligere fokus på det ressourcebaserede børnesyn, kvalitet i de inkluderende læringsmiljøer og forældresamarbejde.

Fokus på kvalitet i de inkluderende læringsmiljøer skal indarbejdes tydeligt i tilsyn, kvalitets- og udviklingssamtaler og faglige handleplaner. Indikatorerne for kvalitet i læringsmiljøet i skoleledelsesuddannelsen skal også udvikles, så de i højere grad kan anvendes til at vurdere kvaliteten af det inkluderende læringsmiljø. Det giver mulighed for at målsætte forandring og at give det fokus i hele ledelsesstrengen.

Det foreslås også, at en række tiltag bliver obligatoriske for skoler med store udfordringer i det inkluderende læringsmiljø, som derfor er på handleplan.

#### Visitationenhed samler økonomisk og fagligt ansvar for specialtilbud

Det stærke ledelsesmæssige fokus på skolernes opbygning af deres inklusionskapacitet skal følges op af en samling af det økonomiske og faglige ansvar for specialtilbud. Visitationenheden skal have ansvaret for både at styre på, at der tildeles varig specialpædagogisk støtte til de børn, der har behov for det og at tage økonomiske hensyn, så det er muligt at bevare flest mulige ressourcer på almenområdet til forebygelse og støtte i almenmiljøet.

Det betyder, at en del af de midler, der i dag tildeles specialområdet, fremover vil blive tildelt almenområdet. Midlerne skal bruges til at opbygge kapacitet til at kunne imødekomme børnenes behov for støtte både under og over ni timer.

#### Styrket forældresamarbejde

Forældrenes rolle i både den tidlige indsats, muligheden for at blive i almentilbud med støtte og dialogen med pædagoger og lærere om, hvad de oplever, deres barn har af behov og udfordringer kan være afgørende for at skabe en god, tryk og lærerig hverdag for børnene. Der er god erfaring med forløbet "Styrket borgerkontakt", som kan komme flere medarbejdere og ledere til gavn i dagtilbud og skoler, ligesom der er potentiale i at arbejde med materialet "Styrket forældrekontakt". Ligeledes kan en tydelig kommunikation til forældre om deres muligheder, arbejdsgange, roller og ansvar i samarbejdet om støtte skabe tryk forældre.

### **1.2. Færrest mulige udskillelsesmuligheder til specialmiljøer**

#### Omlægning af basispladser og BUF-flex

Hvis udgangspunktet skal være, at de allerfleste børn skal gå i alment dagtilbud og skole, og at det skal være muligt at få den rette og nødvendige støtte der i dagligdagen, så skal der ske en grundlæggende reduktion af mulighederne for at blive segregeret. Det indebærer, at der skal ses grundigt på alle de tiltag, der potentielt – uanset den gode intention – risikerer at resultere i oplevelsen af at blive ekskluderet. Derfor foreslås det, at der sker en omlægning eller udfasning af øremærkede basispladser og -grupper i dagtilbud og af de fleksible tilbud BUF-flex og evt. også skoleflex i skolerne. Midlerne kan i stedet kanaliseres til støtteindsatser i eller på tværs af dagtilbud og skoler, så de kan forebygge og imødekomme børnenes behov for støtte under og over ni timer inden for egen ramme og efter lokal vurdering af behovet. Det vil betyde, at skoler og dagtilbud bedre vil kunne opbygge deres inklusionskapacitet og derfor vil kunne udvikle langsigtede løsninger. Omlægning af basispladser kræver dels en indfasningsplan, en særlig aftale med de selvejende institutioner, og at støttesystemet kommer meget tættere på praksis.

#### Indskolingen skal gøre det lettere for alle børn fra almene dagtilbud at starte i almen skole

Udgangspunktet for analysen er, at alene børn fra særlige dagtilbud skal have deres skolestart på en specialskole. Alle andre børn starter i en almen skole, evt. med særlig støtte inden for almenskolens rammer. Det stiller krav om så smidige overgange som muligt mellem børnehave og KKFO og skole, og derfor foreslås brug af fx overgangspædagoger eller ekstra børnehaveklasseledere, som kan være forbindelsesled i barnets overgange og ind i skolestarten.

Det foreslås også, at indskolingen i langt højere grad ses som et samlet forløb med en mere helhedsorienteret skoledag for eleverne, hvor der i højere grad arbejdes tværfagligt og projektbaseret med mulighed for fordybelse, frem for korte fagopdelte timer. Børnehaveklassens mere legende tilgang til læring skal i højere grad kendetegne hele indskolingen.

### Tilpasning af kapaciteten til specialtilbud og mere fleksible rammer i almen skolen

Der skal være kapacitet til, at alle de børn, der har behov for et omfattende og specialiseret tilbud, kan gå i specialbørnehave eller -skole. Men i dag er der flere specialpladser, end der vil blive brug for fremadrettet, hvis det lykkes at opfylde inklusionsmålsætningen på 97 pct. Det betyder, at der skal omlægges kapacitet fra special til almen, herunder screenes for muligheder for mere fleksibel indretning af almen-skolerne, så de kan arbejde med forskellige læringsstile og mellemformer.

Kapaciteten udfases og omlægges på en måde, så børn i de nuværende pladser, -grupper og special-skoletilbud får mulighed for at færdiggøre deres dagtilbud og skolegang i deres nuværende eller tilsvarende tilbud.

### **1.3. Størst muligt handlerum lokalt**

#### Lokalt prioriterede indsatser

Både dagtilbud og skoler skal i højere grad arbejde med inkluderende læringsmiljøer og stærke børne-fællesskaber, og det kræver faglig sparring og nye metoder. Når ressourcer omlægges fra specialområ-det til almenområdet, bliver det muligt at rekruttere flere ansatte med specialpædagogiske kompeten- cer på almenområdet samt at prioritere indsatser lokalt som fx mere forberedelsestid, low arousal, co- teaching og gruppe- og holddeling. En indledende investering i almenområdet kan understøtte den udvikling.

#### Kompetenceudvikling af pædagogisk personale

Det pædagogiske personale, herunder lærere, skal opleve, at de er klædt på til den nye opgave. Det foreslås derfor, at der de kommende år sker en kompetenceudvikling i klasseledelse, relationskompetence, undervisningsdifferentiering og specialpædagogik, blandt andet med fokus på typiske udfordringer og ressourcer for børn og unge med autisme, ADHD og tilsvarende udfordringer.

#### Omlægning af støttesystemet

Parallelt med udviklingen af de faglige kompetencer skal der være et sikkerhedsnet, når pædagoger og lærere oplever at ramme metodeloftet. Det foreslås, at den tværfaglige support i områderne omlægges, så supportmedarbejderne i langt højere grad er til stede i praksis i dagtilbud og skoler og bruger stør- stedelen af deres tid i praksis som en ekstra ressource i at understøtte stærke børnefællesskaber og som sidemandsoplæring af lærere og pædagogisk personale.

### **1.4. Implementering**

Omlægningen mod et markant lavere niveau for elever i specialtilbud foreslås indfaset gradvist over 10 år med start fra skoleåret 2025/26. Der fokuseres på, at færre børn fremadrettet får behov for specialtil- bud, mens der ikke lægges op til ændringer for de børn, der i dag er i et specialtilbud. Dermed vil børn i specialtilbud kunne fortsætte i deres tilbud, så længe det er relevant.

I indfasningen er der lagt op til, at indsatsen fokuseres på at understøtte, at alle børn fra almene dagtil- bud kan starte i almen skolen, samt at færre elever får behov for segregerede tilbud gennem deres skole- forløb. Ved at fokusere på en indsats tidligt i skoleforløbet etableres et fundament for en inkluderende praksis fra starten af elevernes skolegang. Samtidig opnås der på sigt en større effekt ved, at børn kan fastholdes i almen fra et tidligt tidspunkt i deres skolegang, da kun relativt få elever kommer tilbage til almenområdet, når først de er startet i et specialtilbud.

Omlægningen vil være en væsentlig forandring fra den nuværende situation med stigende segregering og vil kræve en hurtig ændring af blandt andet visitationen for at kunne have virkning fra skoleåret 2025/26.



## 2. Baggrund og opdrag

### Budgetaftale for 2024

Det er med budgetaftalen for 2024 besluttet at gennemføre en analyse af specialområdet og almenskolen i Københavns Kommune. Af aftalen fremgår bl.a.:

”Parterne er desuden enige om at afsætte midler til en analyse, der skal vise, hvad det kræver, hvis alle børn fra almene dagtilbud skal kunne starte i en almen børnehaveklasse, hvis specialtilbud skal betragtes som midlertidige med tilbageslutning efter fx to år, hvordan der kan gøres brug af Nest-klasser, så økonomien på specialområdet bringes i balance. Internationale erfaringer og erfaringer fra Aarhus Kommune viser, at Nest-klasser giver positive resultater. Derfor ønsker budgetparterne, at Nest-klasser er et centralt element i den analyse, som igangsættes. Analysen skal kigge på best practice i København og i de øvrige store byer og skal desuden undersøge, hvordan kapacitet på almenområdet kan anvendes til at styrke inkluderende læringsfællesskaber.”

### Kommissorium

Aftalen er konkretiseret i et kommissorium for analysen, der er godkendt i Børne- og Ungdomsudvalget på udvalgets møde den 15. november 2023.

Kommissoriet er opdraget for nærværende analyse, der har til formål at opstille løsningsforslag, der kan bidrage til en grundlæggende udvikling og forandring af både almen- og specialområdet, så markant færre børn og unge fremadrettet vil have behov for længerevarende støtte i et specialtilbud, og langt flere kan trives og lære og få den nødvendige støtte i almenmiljøernes fællesskaber.

Som det fremgår af kommissoriet, skal analysen belyse almenområdet (dagtilbud og skole), specialområdet (herunder visitation til specialtilbud) og støttesystemet i og omkring dagtilbud og skole samt økonomi og styring.

Analysens konkrete løsningsforslag forelægges Børne- og Ungdomsudvalget forud for budgetforhandlingerne for 2025.

### **2.1. Opgavetilgang**

Analysen er gennemført af Børne- og Ungdomsforvaltningen i 2023 og 2024 med inddragelse af Økonomiforvaltningens Tværgående Analysekontor (DTA), der bl.a. har forestået en sammenlignende analyse af elevgrundlaget og udgiftsniveauet for specialtilbud i fire kommuner (København, Aarhus, Aalborg og Roskilde). Hertil er der gennemført en delanalyse af visitationen til specialtilbud, som er udarbejdet af Implement Consulting Group for Børne- og Ungdomsforvaltningen i foråret 2024.

### **Begrebsafklaring**

I specialanalysen bruges hovedsageligt *inkluderende læringsmiljøer*, når der refereres til fællesskaber i en skolekontekst og *stærke børnefællesskaber* i en daginstitutionskontekst. I tilfælde hvor der henvises til litteratur og forskning bruges de pågældende forfatteres definition på fællesskab.

Et inkluderende læringsmiljø og et stærkt børnefællesskab er kendetegnende for en pædagogisk praksis, et miljø og en kultur, hvor alle børn og unge, uanset deres individuelle forudsætninger og baggrund, har lige muligheder for deltagelse, trivsel og læring, og hvor børnene oplever en følelse af tilhørsforhold, trykthed og fællesskab.

I et inkluderende læringsmiljø og et stærkt børnefællesskab anerkendes og værdsættes forskelligheder blandt børn og unge, såsom etnicitet, sprog, køn, kompetencer, forudsætninger, funktionsniveau, socioøkonomisk baggrund og andre individuelle karakteristika. Ved begreberne forstås også aspekter af fysisk

tilgængelighed og social tilgængelighed, der fremmes ved at skabe en kultur, hvor alle børn føler sig velkomne og inkluderet i fællesskabet.

*Et ressourceorienteret børnesyn* er en pædagogisk tilgang, hvor de professionelle ser på børn som kompetente og aktive deltagere i deres egen læring og udvikling og derfor er fokus på at identificere og anerkende de ressourcer og styrker, hvert barn besidder, frem for at fokusere på dets mangler eller begrænsninger. Denne tilgang bygger på troen på, at alle børn har medfødte potentialer og forudsætninger, som kan fremmes og udvikles gennem støtte, anerkendelse og positive forventninger. Børn gør det bedste, de kan, ud fra de givne omstændigheder og deres ressourcer. Undervisningen og aktiviteterne tilpasses børnegruppens behov, interesser og ressourcer, og børnene tilbydes støtte og vejledning, der bygger på deres styrker og fremmer deres selvværd og selvtillid.

Børn med et støttebehov betegnes som *børn med behov for støtte* eller *børn i udsatte positioner*.

## 2.2. Vidensgrundlag og inddragelse

Analysearbejdet er gennemført i en kombination af kvalitative og kvantitative analyser og bygger hertil på eksisterende forskning, evalueringer og anden erfaring fra praksis i Københavns Kommune og andre kommuner m.v. Analysen inddrager tillige viden og inspiration fra Børne- og Ungdomsudvalgets studietur til Aarhus i december 2022, hvor udvalget bl.a. fik viden om Nest-klasser, samt udvalgets besøg i Oslo i november 2023, hvor udvalget fik viden om inkluderende praksis i Norge med fokus på Oslo og Lillehammer kommuner.

Der er som led i arbejdet foretaget en større inddragelse af aktører og interessenter, det gælder ledere, lærere, pædagoger og andre fagpersoner, forældre, elever, interesseorganisationer m.v. Det har desuden været nedsat et advisory board med deltagelse af forskere og praktikere, der har givet input til analysen.

Analysearbejdet har hertil været tilknyttet en følgegruppe bestående af repræsentanter for Skolelederne København (SKK), Københavns Lærerforening (KLF), Landsforeningen af Socialpædagoger (LFS) og Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL).

## 2.3. Hvad viser inddragelsen

I det følgende opsummeres hovedpointer fra inddragelsen, herunder hvad forskellige aktører særligt har lagt vægt på.

### Ledere, lærere, pædagoger og andre fagpersoner

I inddragelsen af ledere, lærere, pædagoger og andre fagpersoner er der bl.a. spurgt ind til, hvad der er de vigtigste faktorer for at kunne lykkes med en omstilling, hvor markant flere elever kan indgå i almenområdet med den nødvendige støtte, og hvor færre får behov for specialtilbud. Nogle af de pointer, der går på tværs af forskellige aktører, er:

- *Et ressourceorienteret menneskesyn.* Der er peget på et behov for, at både personale, forældre og børn ser mulighederne i mangfoldige fællesskaber, hvor man arbejder med de børn, man har, i stedet for at tænke i at nogle skal ekskluderes fra fællesskabet. Der efterspørges også et fælles sprog og en fælles fortælling om tilgangen til arbejdet med fællesskaberne i dagtilbud og skole.
- *Øget fokus på fællesskabet og mindre på individet.* Der er peget på et behov for at se både udfordringer og løsninger i en større kontekst, hvor det ikke er det enkelte barn eller den enkelte elev, der ses som et problem, der skal løses, men hvor man arbejder med fællesskaberne som afsæt for løsningerne. Der peges også på, at supporten til dagtilbud og skoler skal rettes mere mod det praktiske arbejde med de inkluderende fællesskaber og i mindre grad mod det enkelte

individ.

- *Nye arbejdsmetoder, styrkede kompetencer og flere hænder.* Der er peget på et behov for at arbejde på nye måder, fx at bruge mere co-teaching, holddeling og samarbejde på tværs af fagligheder som alternativ til den traditionelle tilgang med én lærer til én klasse. Der er også peget på behov for flere ressourcer i skolen. Desuden peges der på behov for kompetenceopbygning med en styrkelse af specialkompetencer og almenpædagogiske kompetencer, som klasseledelse og relationsarbejde.
- *Bedre overgange mellem dagtilbud og skole.* Der peges på et behov for at styrke overgangen fra dagtilbud til skole. Det handler bl.a. om at sikre vidensoverdragelse ved overgange, og at daginstitutionerne får bedre viden om, hvad det indebærer at begynde i børnehaveklasse. Der peges også på, at indskolingen skal være mere børneparat, fx ved mere brug af leg, flere gennemgående voksne og færre skift særligt i indskolingen, hvor børn skal lære nye fællesskaber at kende.
- *Et tæt forældresamarbejde med en tydelig dialog og forventningsafstemning.* Det peges på vigtigheden i, at forældrene (uanset deres børns ressourcer og udfordringer) er med på tilgangen om, at diversitet er godt for alle, og at de er trygge i, at skolen magter opgaven, så deres barn trives og udvikler sig. En tæt dialog skal understøtte, at forældrene oplever, at deres barn bliver set og forstået, og at der sættes konkrete handleplaner i gang, hvis der er udfordringer. Der efterspørges kompetenceudvikling omkring forældresamarbejde.
- *Fysiske rammer, der understøtter inkluderende fællesskaber.* Der peges bl.a. på fysiske muligheder for holddeling, afskærmninger, stillezoner. Det kan fx være bedre brug af flytbare elementer og plads til at dele rummet op i mindre zoner til holddeling og et sted, hvor børnene har mulighed for at trække sig.

*"For os handler det ikke om at bruge særlige metoder/en særlig didaktik, et inkluderende almenmiljø er et spørgsmål om kulturen blandt de voksne (lærere, pædagoger, forældre)." - Skoleleder*

### Elever

Der er gennemført en inddragelse af både elever i almenskolen og specialtilbud. Eleverne i almen har peget på fire kerneudfordringer for trivsel i fællesskaberne:

- *Når nogen står udenfor fællesskabet.* Det opleves som afgørende for elevernes trivsel, at færre elever føler sig ensomme og udenfor fællesskabet i skolen, fordi det leder til skolevægning og generel mistrivsel.
- *Når forventningerne og opgaverne bliver for store.* Det opleves som afgørende for elevernes trivsel, at der skal skrues ned for forventningerne, for skoledagens længde og for mængden af opgaver, så det kan være rart at gå i skole i stedet for at skabe stress.
- *Når noget forstyrrer koncentrationen.* Det opleves som afgørende for elevernes trivsel, at man håndterer uro i klassen og øger fokus på initiativer, der kan skærpe koncentrationen. Det er både lærerne, ledelsen og de fysiske rum, der har en aktiv rolle i løsningen.
- *Når klassefællesskabet er utrygt.* Det opleves som afgørende for elevernes trivsel, at der skal være øget fokus på trivslen i klassen og skolen generelt frem for blot på faglige fremskridt. Det vil øge trivslen og dermed også læringsudbyttet.

Eleverne i specialtilbud har hertil peget på vigtigheden af en genkendelig struktur, mulighed for afskærmning og ro, at lærerne tilpasser undervisningen efter de enkeltes behov, og at man indgår i et fællesskab, hvor man kan spejle sig i andre.

*"Det vil være meget meningsfuldt i almen, hvis det bliver normalt at både lærer og andre elever forstår hinandens forskelligheder, behov og udfordringer." - Elev*

### Forældre

Der er gennemført en række interviews med forældre, der har haft børn med behov for støtte i almen-skolen. Forældrene peger på, at de foretrækker almen-skolen, når den rette støtte er til stede. De peger dog også på, at støtten til deres barn ofte kommer for sent og ikke er god nok, bl.a. fordi skolerne mangler ressourcer og kompetencer. Hertil peger forældrene på, at støtteindsatsen kan være personafhængig og virke tilfældig, og at de står meget alene i forhold til at finde ud af, hvordan de får den rette støtte til deres barn. Forældrene foreslår på den baggrund:

- *Flere voksne og færre børn*, som muliggør bedre undervisningsdifferentiering og færre skift i løbet af skoledagen.
- *Gennemsigtig og god kommunikation*, hvor kommunen oplyser om mulighed for støtte og rettigheder, og hvor skolen kommunikerer tydeligt og ærligt til forældrene – også hvis skolen umiddelbart mangler kompetencer til at sætte ind.
- *Mere specialfaglighed på skolen*, herunder viden om diagnoser og særlige behov samt bedre samarbejde med kompetencecentre, så der kompetenceopbygges på skolerne.
- *Styrket forældresamarbejde*, hvor skolen tager initiativ og ansvar, følger op på aftaler m.v., og tager forældrenes oplevelser alvorligt.

*"Vi havde ikke haft behov for en specialskoleplads, hvis min dreng havde fået en BUF-flex fra 5. klasse, som havde været strikket ordentligt sammen. Det ville have været mere i tråd med skolens politik på området og mindre indgribende. Min dreng fungerer godt socialt i klassen, så jeg ville foretrække at have ladet ham blive sammen med sine venner. Han er ked af at skulle skifte fra sin skole." - Forælder til barn med ADD*

### Øvrige interessenter og aktører

Analysearbejdet har inddraget Handicaprådet, Autismeforeningen, videnscenter for ADHD, Skole og forældre, Københavns Forældreorganisation (KFO) m.fl. Nogle af pointer, der går igen, er:

- *Et ressourceorienteret børnesyn*. Der efterlyses mere fokus på et ressourceorienteret børnesyn, som ikke altid er det, forældrene møder i dagtilbud og skole.
- *Kompetenceudvikling og støtte i rette tid*. Der er en oplevelse af, at der handles for langsomt, når der er brug for støtte, så børnene nogle gange bliver dårligere, mens de venter, og der er behov for en større viden blandt personalet i dagtilbud og skole om bl.a. diagnoser og andre udfordringer.
- *Entydighed i læringsmiljøet og færre skift*. Der peges på, at der er for mange skift for børnene, og at børnene møder mange forskellige læringsstile i løbet af en dag, som kan være svære at navigere i, særligt for elever med angst, ADHD og autisme.
- *Mere praksisnær support*. Støtten fra PPR m.v. skal ud i klasselokalerne og være mere praksisnær, så den bidrager til løsninger i den konkrete kontekst og ikke bare består af standardanbefalinger.

- *Stærkere forældresamarbejde.* Der peges på vigtigheden af et stærkt og tæt forældresamarbejde, hvor der også er mulighed for mundtlige dialoger om udfordringer m.v. samt, at forældrene skal ses som en ressource og kilde til viden.
- *Flere ressourcer i skolen.* Der peges også på behovet for flere ressourcer i skolen, blandt andet til co-teaching, øget holdddannelse, mindre klassestørrelser og kompetenceopbygning.

Handicaprådet peger herudover bl.a. på vigtigheden af fysiske rammer, der giver mulighed for af-skærmning, opdeling af klasserum og reduktion af generende støj og lys. Der peges også på, at strukturer, der gavner elever med autisme, også gavner andre elever. Handicaprådet peger desuden på, at mange elever med autisme kan opleve udfordringer særligt i udskolingen, hvor modningsprocessen kan være forskellig fra elever uden autisme.

ADHD-centret understreger behovet for strategier, der reelt inddrager elever med særlige behov i fællesskaberne og ikke i praksis kommer til at virke ekskluderende, fx ved at en elev får lov til at være længere ude i skolegården eller sidde for sig selv med en iPad. Centret peger også på, at ADHD ofte kommer til udtryk forskelligt hos drenge og piger, hvor drengenes adfærd gør, at de opdages tidligere, mens pigerne er bedre til at maskere deres udfordringer og derfor opdages senere.

Autismeforeningen peger på behovet for at investere i at forebygge problemer i skolen i stedet for at bruge midlerne til at reparere i psykiatrien. Foreningen peger også på behov for forudsigelighed og klare rammer, og at man her kan lade sig inspirere af Nest, uden at skoletilbuddet præcist behøver at følge Nest-konceptet.

Skole og Forældre og KFO peger bl.a. på behov for en tydelig og ærlig dialog med forældre i dagtilbud og skole, med en klar forventningsafstemning om fx indsatser og en kontaktperson, der kan fungere som indgang på dagtilbuddet eller skolen. KFO fremhæver også, at de oplever et stigende antal henvendelser fra forældre om trivselsproblemer relateret til børn med behov for støtte i dagtilbud. Organisationerne peger samtidig på behov for flere ressourcer til at understøtte indsatser for børn og unge med særlige behov i almenmiljøerne.

### Advisory board

Analysens advisory board har ved workshops givet input til arbejdet, blandt andet ved at give bud på og prioritere, hvilke forudsætninger, der skal til for at skabe en forandring, hvor langt flere elever inkluderes i almenområdet. Det har ikke været hensigten, at medlemmerne i advisory boardet skulle blive enige, men derimod at få en række forskellige vinkler og perspektiver bragt i spil. I drøftelserne har deltagerne bl.a. peget på følgende temaer:

- *Grundfortællingen er et vigtigt afsæt for forandringen.* Der er behov for en samlet grundfortælling, der rammesætter hvorfor forandringen er nødvendig, hvilke værdier den bygger på, hvad målet er, og som giver alle relevante aktører mulighed for at se sig selv i det samlede billede. Grundfortællingen skal være fælles for hele Børne- og Ungdomsforvaltningen og skal afspejles i både det politiske niveau og blandt forvaltningens ledere og medarbejdere.
- *Et ressourceorienteret menneske-/børnesyn er fundamentet for kulturforandringen.* Alle aktører, både de fagprofessionelle og forældrene, skal have fælles forståelse for, hvad det vil sige at anlægge et ressourceorienteret menneske-/børnesyn i det daglige arbejde med børn og unge i København.
- *Et ambitiøst og realistisk forandringsperspektiv.* Alle store forandringer tager tid, men der er også en tendens til, at projekter tager den tid, man sætter af til dem. Det kan være vanskeligt at opretholde momentum i en forandringsproces, hvis tidshorizonten er for lang eller uklar, og aktørerne ikke kan se resultater af deres indsats. Derfor er der behov for at sætte ambitiøse,

konkrete og realistiske mål. Daginstitutioner og skoler skal have tid til at forberede og planlægge forandringsprocessen, men mål og rammer skal være klare fra start.

- *Tidlig indsats og opbygning nedefra.* Det største forandringspotentiale ligger i, at færre børn starter i et specialtilbud, og at flere fastholdes i de almene fællesskaber med den nødvendige støtte, mens de børn og unge, der allerede er i et specialtilbud, kan være sværere at få tilbage til almen. De primære indsatser bør derfor fokusere på tidlig indsats i dagtilbud og overgang til skole, så alle børn fra almene dagtilbud også kan starte i en almen skole samt fokusere på at styrke almenskolens inkluderende fællesskaber.
- *Et støttesystem, der arbejder ind i fællesskaberne.* For at understøtte skolernes arbejde med inkluderende fællesskaber skal støttesystemets indsatser i højere grad rettes mod fællesskaberne og i mindre grad det individorienterede og være tæt på skolernes hverdag og behov.
- *Incitament, styring og økonomi skal understøtte fællesskaberne.* Styring, økonomi og incitamentsstrukturer skal indrettes til at understøtte arbejdet med inkluderende fællesskaber i skolen. Der er behov for en tættere kobling mellem økonomi og faglige indsatser, så skolerne får de nødvendige ressourcer til at skabe inkluderende fællesskaber og samtidig har incitament til ikke at segregere. Og der er behov for at indrette tilbudsviften, så den understøtter målet om, at færre skal segregeres. Det kan ske ved, at udbuddet af segregerede specialtilbud og specialmiljøer begrænses og ved, at specialundervisning i øvrigt foregår i tæt tilknytning til almenområdet.
- *Rum for lokale løsninger og hjælp til dem, der har behov for det.* Retningen og målet skal være ens for alle, men skolerne skal bl.a. ud fra en selvanalyse af deres inkluderende praksis have frihed til at indrette løsninger, der afspejler lokale forudsætninger og behov. Dagtilbud og skoler skal fungere som lærende organisationer, der former og udvikler løsningerne og beslutter fx hvilken kompetenceudvikling, metoder og organisering m.v., der er behov for. Det er dog vigtigt, at hver skole anlægger en praksis, der er sammenhængende og konsistent, så elever og forældre altid møder en genkendelig retning på skolen og ikke skal opleve skift for hver lærer eller hvert klassetrin, de møder. Der kan laves inklusionshandleplaner og særlige indsatser for de skoler, der har udfordringer med at inkludere elever.

### Følgegruppen

Følgegruppen har undervejs drøftet forskellige aspekter af analysearbejdet, herunder konkrete løsningsforslag. Medlemmerne har i drøftelserne også peget på mere overordnede temaer, herunder:

- *Behov for en fælles fortælling om dagtilbud og skole i København,* som de fagprofessionelle kan stå på i deres daglige arbejde.
- *Behov for en investering i mere inkluderende læringsmiljøer,* før vi begynder at inkludere flere, herunder tid til fx forberedelse, to-voksenordninger og kompetenceopbygning.
- *Opmærksomhed på at tænke nyt og i muligheder.* Dagtilbud og skoler skal se anderledes ud end i dag, hvis flere skal inkluderes, og det handler om at se mulighederne i, hvordan fremtidens dagtilbud og skole kan se ud.
- *Fokus på færre skift i børnenes hverdag,* herunder flere gennemgående voksne og bedre overgange mellem dagtilbud og skole. Et fokus på kontinuitet generelt og en ensartet tilgang i det miljø, som børn møder i det enkelte dagtilbud og skole, men med rum for at dagtilbud og skoler kan udvikle løsninger lokalt.

- *Fokus på, at der er mange forskellige udfordringer repræsenteret i børnefællesskabet. Det handler ikke kun om børn med diagnoser, men også om bl.a. udfordringer ift. dansk som andet-sprog, ordblindhed og trivselsproblemer, der kan give anledning til højt fravær.*

#### **2.4. Opbygning og struktur**

Analyserapporten er inddelt i tematiske kapitler. Kapitel 1 sammenfatter helt overordnet emner og anbefalinger på baggrund af analysens resultater, mens de følgende kapitler redegør for generelle tendenser og for inkluderende læringsmiljøer i henholdsvis dagtilbud, almenskole, specialskole, visitation og støttesystemet.

Hvert kapitel indeholder et kort resume efterfulgt af en beskrivelse af det anvendte vidensgrundlag, relevant forskning, resultater fra inddragelsesfasen mm. Endelig skitseres muligheder for omlægning af indsatser samt evt. anbefalinger.

### 3. Aktuelle tendenser på specialområdet

I dette kapitel belyses aktuelle tendenser på specialområdet, udviklingen i diagnoser og sammenhænge mellem specialtilbud og funktionsnedsættelser og elevernes resultater, livsmuligheder og trivsel samt konsekvenser af stigende behov for specialtilbud for økonomien på skoleområdet.

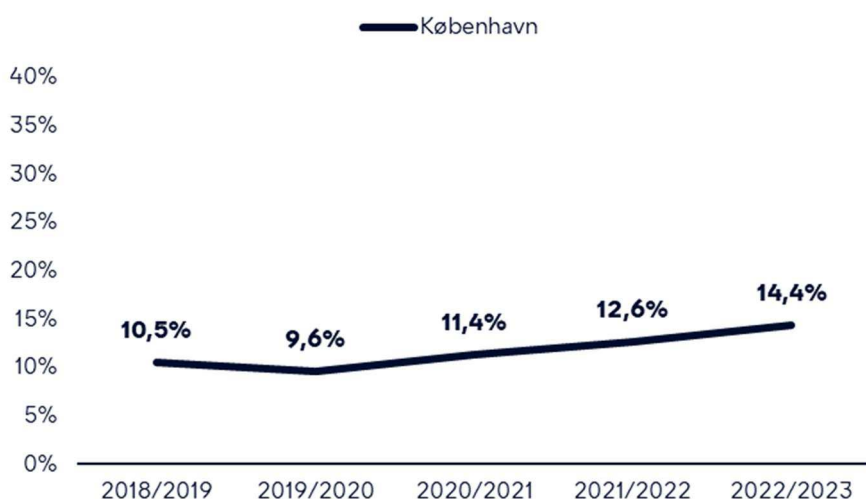
#### 3.1. Aktuelle tendenser og udfordringer

##### Andelen af elever i specialtilbud er stigende

Der har gennem en årrække været en stigning i andelen af børn og unge, der henvises til specialtilbud i dagtilbud, skole og fritidstilbud. Dette er en tendens, der ses nationalt, og som også viser sig i mange af de lande, vi normalt sammenligner os med. I de senere år er der samtidig set stigende udfordringer i børn og unges trivsel. Selvom den overvejende del af børn og unge trives, ses der også tegn på øget mistrivsel hos børn og unge.

Tal fra den nationale trivselsundersøgelse viser en stigning i andelen af børn og unge med lav trivsel. Som det ses af figur 3.1. er andelen med lav elevtrivsel steget fra 10,5 pct. i 2018/19 til 14,4 pct. af eleverne i 2022/23.

Figur 3.1. Andel af børn og unge med lav elevtrivsel 4.-9. klasse



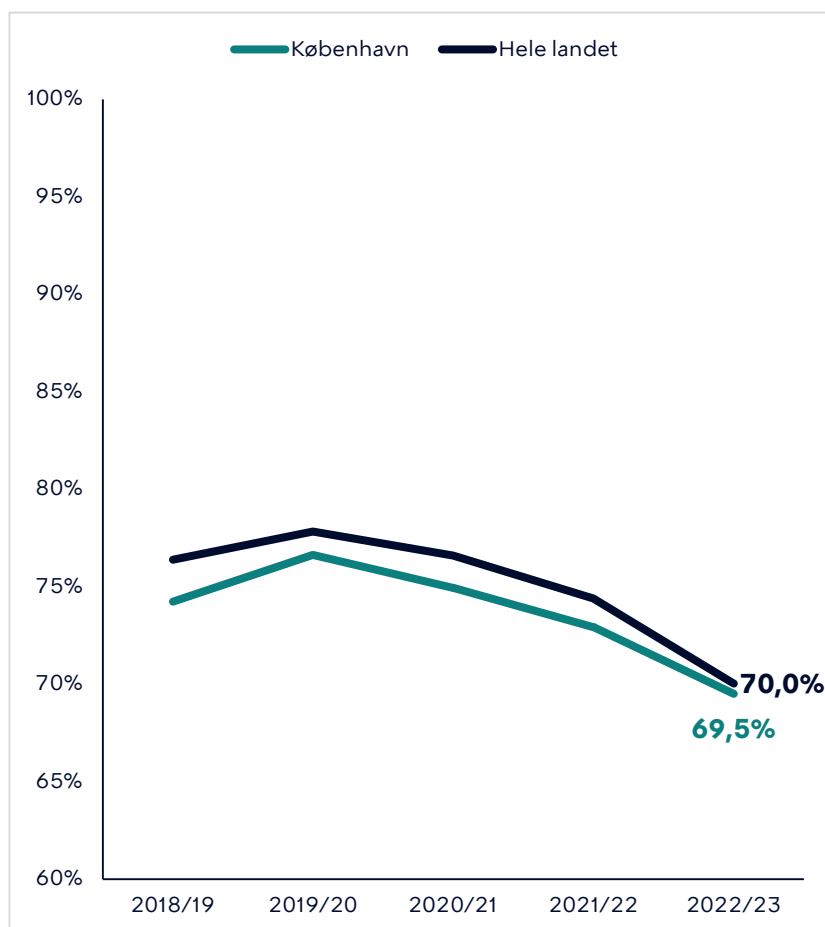
Kilde: Den nationale trivselsundersøgelse og Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Den nationale trivselsundersøgelse viser i de senere år et fald i andelen af elever, der er glade for at gå i skole, jf. figur 3.2. VIVE har ligeledes undersøgt den faldende skoleglæde og peger på, at faldet på det individuelle niveau bl.a. hænger sammen med psykosociale faktorer som børn og unges oplevelse af at være ensom, at blive mobbet og at opleve sig tidspresset (VIVE 2021). VIVE peger desuden på ændrede mønstre i børns samvær med deres venner, hvor det fysiske samvær er faldet markant, særligt blandt drengene. Til eksempel er andelen af 11-årige drenge, der er fysisk sammen med deres venner flere gange om ugen, faldet fra 72 pct. i 2009 til 40 pct. i 2021, mens andelen over samme årrække er faldet fra 71 pct. til 60 pct. blandt pigerne. Børnesundhedsprofilen i Københavns Kommune belyser en række forhold med betydning for børn og unges trivsel og viser bl.a. at en betydelig del af eleverne, særligt i de ældre klasser synes, at de har for meget at se til og føler sig pressede af test, eksamener og karakterer. Det gælder mest udtalt for pigerne, hvor 59 pct. svarer, at de for det meste eller altid føler sig



presset af test, eksamener og karakterer, mens andelen for drengene udgør 32 pct. (Børnesundhedsprofilen 2023).

Figur 3.2. Andelen af elever, der er glade for at gå i skole



Kilde: Den nationale trivselsundersøgelse.

Ses der på udviklingen i specialtilbud i Københavns Kommune, er det tydeligt, at andelen af børn i specialtilbud stiger fra dagtilbud til skole. I dagtilbud modtager 1,6 pct. af børnene et specialtilbud, heraf er 0,7 pct. særlige dagtilbud, som er segregerede tilbud for børn med omfattende støttebehov, mens de øvrige 0,9 pct. udgøres af basisdagpleje og basispladser, der tilbud til børn med behov for ekstra støtte i tilknytning til deres almentilbud, jf. figur 3.3.

Faktaboks. Forskellige typer af specialtilbud på dagtilbudsområdet

#### **Basispladser**

Børn i særligt udsatte positioner med brug for en særlig pædagogisk indsats kan visiteres til en basisplads. Fælles for de børn, der visiteres til en basisplads er, at de bedst udvikler sig i samvær med børn i almene dagtilbud, men har brug for en særlig tilrettelagt pædagogisk indsats.

#### **Basisdagpleje**

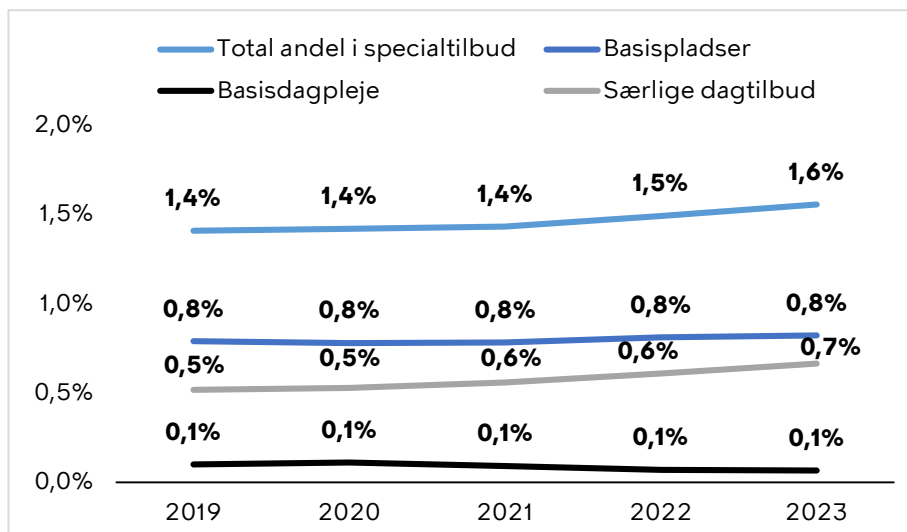
Basisdagplejen er et tilbud til små børn, der har brug for et mere beskyttet miljø end i en vuggestue. Det kan f.eks. være børn, der er ekstremt sensitive i forhold til stimuli, har nedsat immunforsvar eller fysiske handicap.

### Særlige dagtilbud

Særlige dagtilbud er for børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

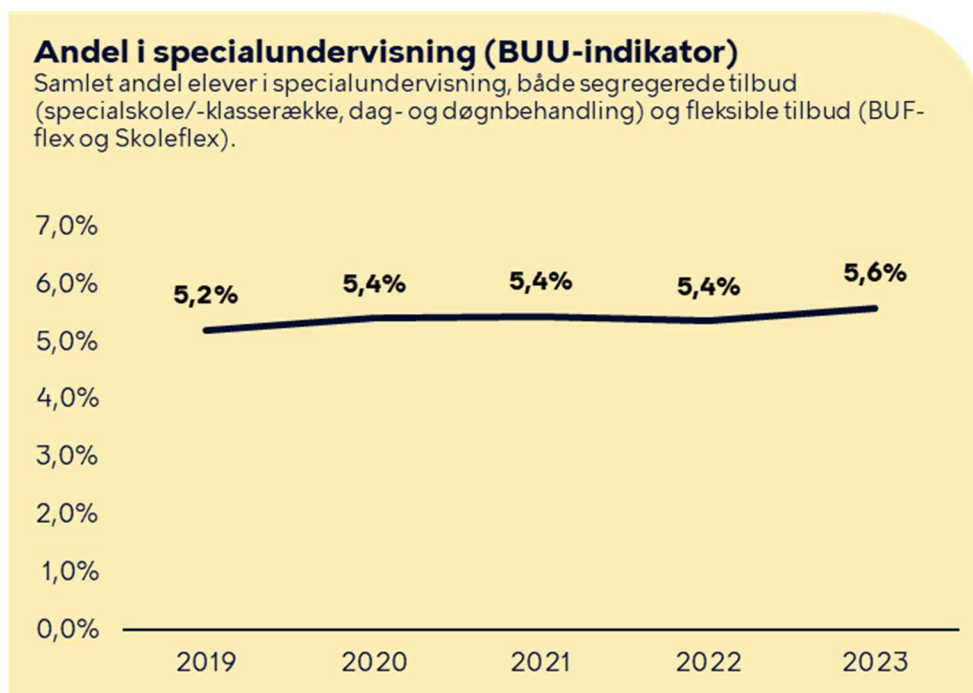
Som det fremgår, har der været en stigning på 0,2 pct.-point i perioden 2019 til 2023 i andelen af børn i dagtilbud, der modtager et specialtilbud. Stigningen skyldes en stigning i andelen af børn i særlige dagtilbud.

Figur 3.3. Andel af indmeldte børn i basispladser og særlige dagtilbud



Ses der på udviklingen i specialtilbud på skoleområdet, er andelen af elever i specialtilbud steget fra 5,2 pct. i 2019 til 5,6 pct. I 2023, jf. nedenstående figur 3.4. Ud af de 5,6 pct. udgør 4,6 pct. segregerede specialtilbud i specialklasser, specialskoler og dagbehandling, mens de resterende 1 pct. udgøres af fleksible tilbud i form af BUF-flex og SkoleFlex, hvor eleverne modtager støtte i almenmiljøet.

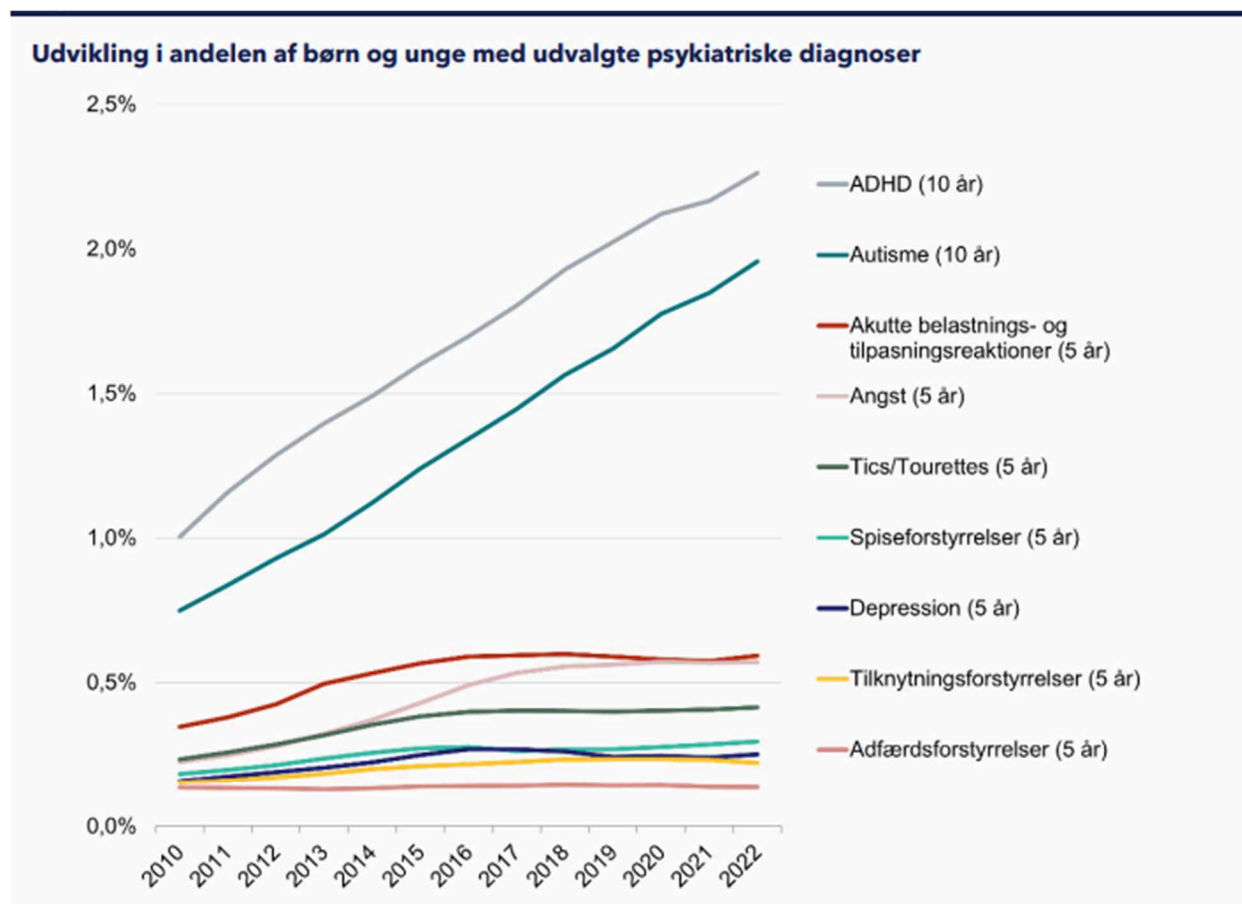
Figur 3.4. Andel elever i specialtilbud



Kilde: KMD Elev og Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Der ses samtidig en stigning i andelen af børn og unge med diagnoser, særligt ADHD og autisme og psykologiske udfordringer som angst, som det fremgår af nedenstående figur. På landsplan er andelen af 0-17-årige med en psykiatrisk diagnose steget fra 3,5 pct. i 2010 til 5,3 pct. i 2022, så det i dag er mere end én ud af 20 børn og unge, der har en psykiatrisk diagnose (KL 2022).

Figur 3.5. Udvikling i andelen af børn og unge med udvalgte psykiatriske diagnoser:



Note: Andel af 0-17-årige pr 1/1, som i løbet af de foregående 5 år (10 år ved ADHA og autisme) har fået registreret mindst én af de pågældende diagnoser som aktions- eller bi-diagnose i forbindelse med kontakt med hospitalssektoren (psykiatrien og somatikken).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Sundhedsdatastyrelsen.

Kilde: Udviklingen i psykiatriske diagnoser blandt børn og voksne, KL 2022.

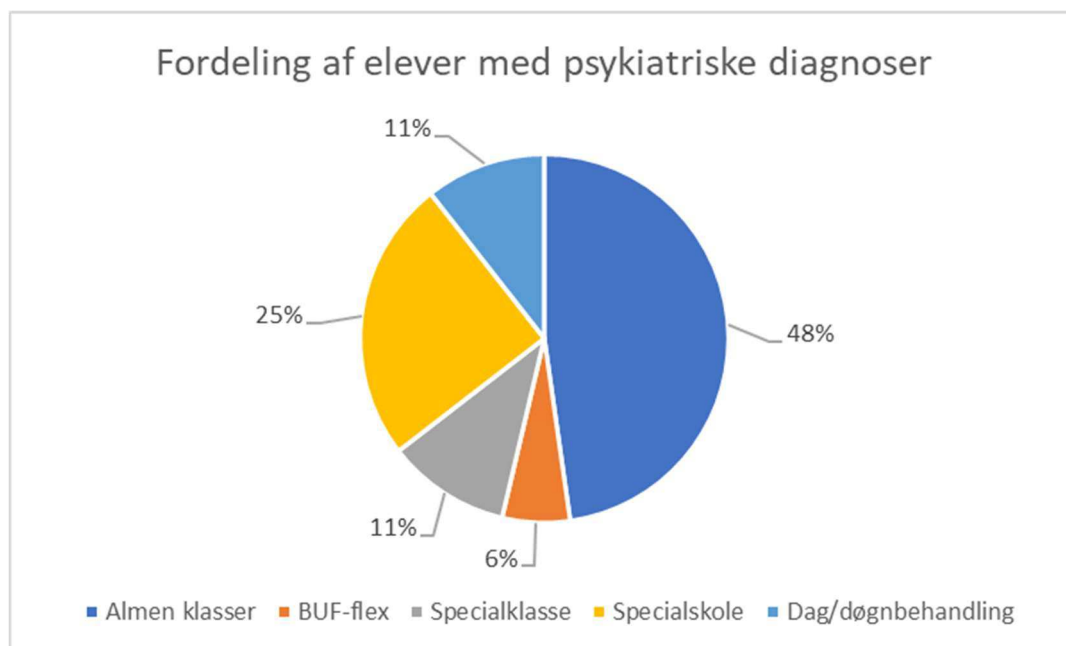
Selvom der er en klar overvægt af elever med diagnoser i specialtilbud sammenlignet med almene klasser (tabel 3.1), er der ikke en direkte sammenhæng mellem diagnoser og specialtilbud. Der er således en betydelig andel af elever med forskellige psykiatriske diagnoser, der i dag går i en almenklasse. I København er godt halvdelen af de elever, der har en psykiatrisk diagnose, i en almenklasse, heraf får en mindre del støtte i form af BUF-flex, jf. figur 3.6.

Tabel 3.1. Andel elever med psykiatriske diagnoser i almenklasser og specialtilbud

Almenklasser	4,6%
BUF-flex	52,3%
Specialklasse	55,6%
Specialscole	75,2%

Kilde: DTA, baseret på Danmarks Statistik

Figur 3.6. Fordeling af elever med psykiatriske diagnoser



Kilde: DTA, baseret på Danmarks Statistik.

I København er der fire hovedkategorier af specialtilbud, hvor hver kategori omfatter elever med forskellige typer af udfordringer. Hertil kommer tilbud til hørehæmmede og dagbehandling, der er et specialtilbud i samarbejde med Socialforvaltningen, jf. nedenstående faktaboks.

Ses der på udviklingen i fordelingen af specialelever på kategorier, er der sket en markant forskydning, hvor kategori 3, der er rettet mod bl.a. elever med ADHD og autisme, fylder mere i det samlede billede. I 2019 udgjorde kategori 3 knap 43 pct. af alle elever i specialtilbud, mens andelen er steget til godt 55 pct. i 2023. I samme periode er kategori 1 og 2 kommet til at fylde relativt mindre, mens andelen af elever i kategori 4 har været relativt stabil. Udviklingen er illustreret i figur 3.7.

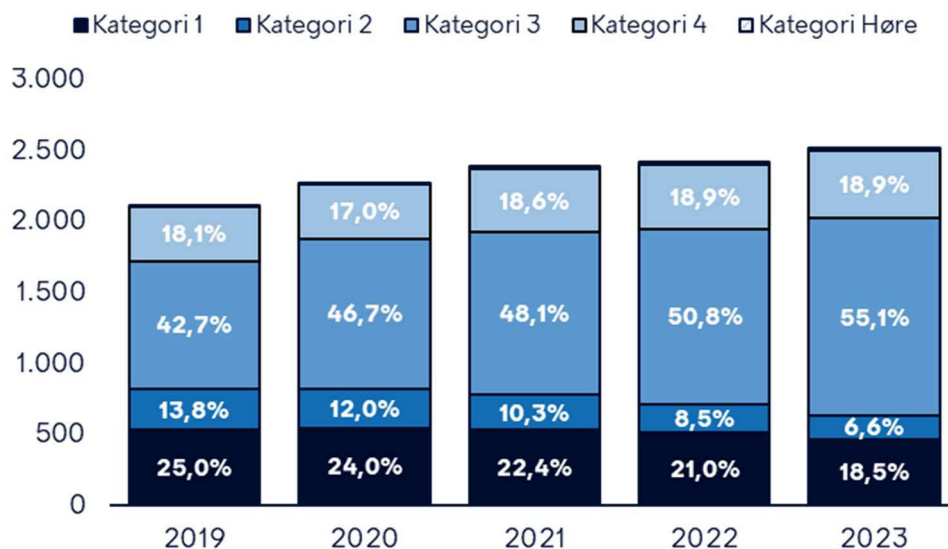
Faktaboks: Specialtilbud i København

Specialtilbud	Målgruppe
Kategori 1	Lettere generelle indlæringsvanskeligheder
Kategori 2	Læse- og skrivevanskeligheder. Tale- og sprogsvækheder.
Kategori 3	Gennemgribende udviklingsforstyrrelse, omfattende specifikke indlæringsvanskeligheder, herunder autisme og ADHD. Omfattende bevægelseshandicap.
Kategori 4	Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder (udviklingshæmning).
Dagbehandling	Elever med behov for en kombineret skole- og social-/behandlingsindsats.

Figur 3.7. Specialelever fordelt på kategorier.

### Specialelever fordelt på kategorier

Antal og andele elever i BUF-specialtilbud (specialskole/-klasserække) og BUF-flex fordelt på økonomikategorier (kategori 1-4)



Kilde: KMDElev og Børne- og Ungdomsforvaltningens egne registreringer, opgjort pr. 5. sept. 2023.

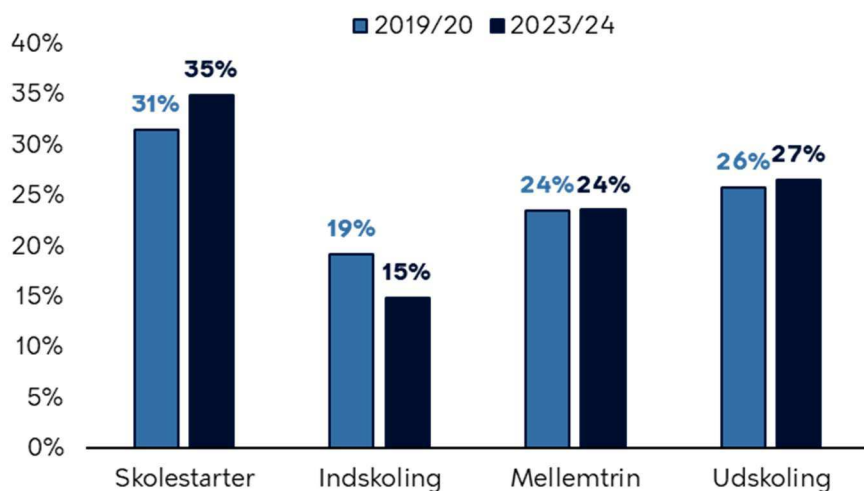
#### Mange starter tidligt i et specialtilbud, og kun få kommer tilbage til almenmiljøet

Kigger man på, hvornår elever starter i et specialtilbud, ses det, at rigtig mange allerede starter ved skolestart eller i indskolingen. I skoleåret 2023/24 var 35 pct. af de elever, der blev visiteret til et specialtilbud, skolestartere, og 15 pct. blev visiteret i indskolingen. Dermed var halvdelen af alle ny-visiterede elever enten i indskolingen eller børn, der kom direkte fra dagtilbud, jf. figur 3.8. Af de elever, der kommer direkte fra dagtilbud, kommer ca. 1/3-del fra specialdagtilbud, mens de resterende ca. 2/3-dele kommer fra et alment dagtilbud eller en basisplads. Det peger på, at overgangen fra dagtilbud til skole udgør en særlig udfordring for børn i udsatte positioner.

Figur 3.8. Alder ved ny-visitation til specialtilbud.

### Alder ved ny-visitation til BUF-flex og specialklasse

Antal og andele af ny-visiterede elever, der er startet i BUF-flex og specialskole/-klasserække (kat. 1-4 og Høre)



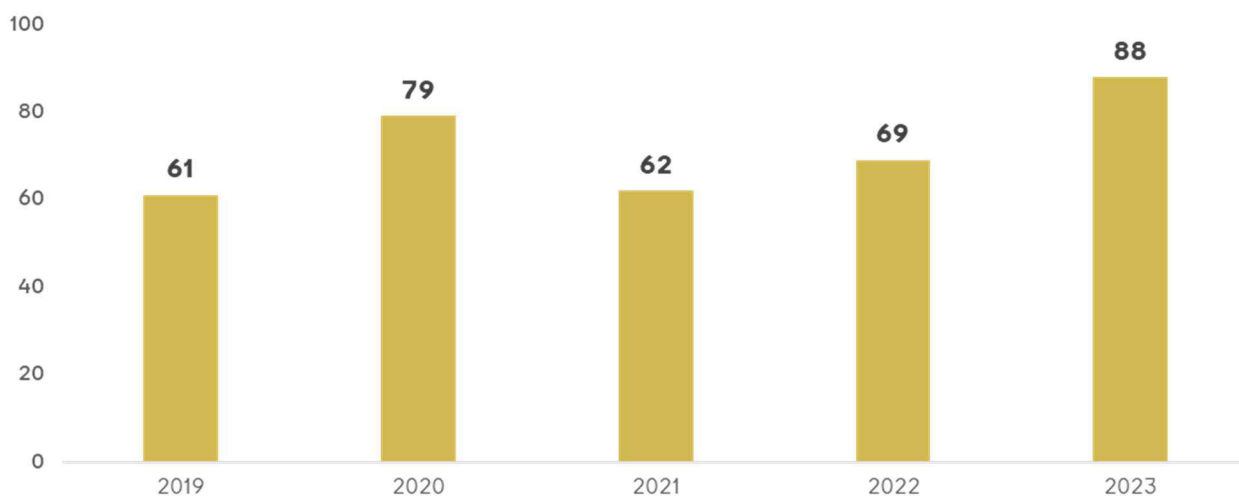
Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen. Ny-visiterede defineres her som elever, der ikke var i et andet BUF-flex eller specialskole/-klasserække tilbud før opstart i BUF-flex eller specialskole/-klasse.

Samtidig med, at mange elever starter tidligt i et specialtilbud, er der kun ganske få elever, der bliver re-visiteret tilbage til almenområdet i løbet af deres resterende skoletid. Selvom der ser ud til at være en positiv udvikling, er det stadig kun i størrelsesordenen 60-90 elever, der kommer fra et segregeret specialtilbud, som årligt bliver re-visiteret til en almenklasse eller til et fleksibelt specialtilbud, hvor eleven får støtte i almenklassen (BUF-flex og Skole-Flex), jf. figur 3.9. For mange børn og unge udgør et segregeret specialtilbud dermed et varigt tilbud.

Figur 3.9. Revisitation fra segregeret specialtilbud til almenklasse eller fleksible specialtilbud.

### Revisitation

Antal børn, der re-visiteres fra segregeret specialundervisning (specialskole/klasserække eller dag/døgnbehandling) til almenskole (inkl. flexible tilbud)



Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen.

### Elever i specialtilbud klarer sig dårligere end elever i almenmiljøet

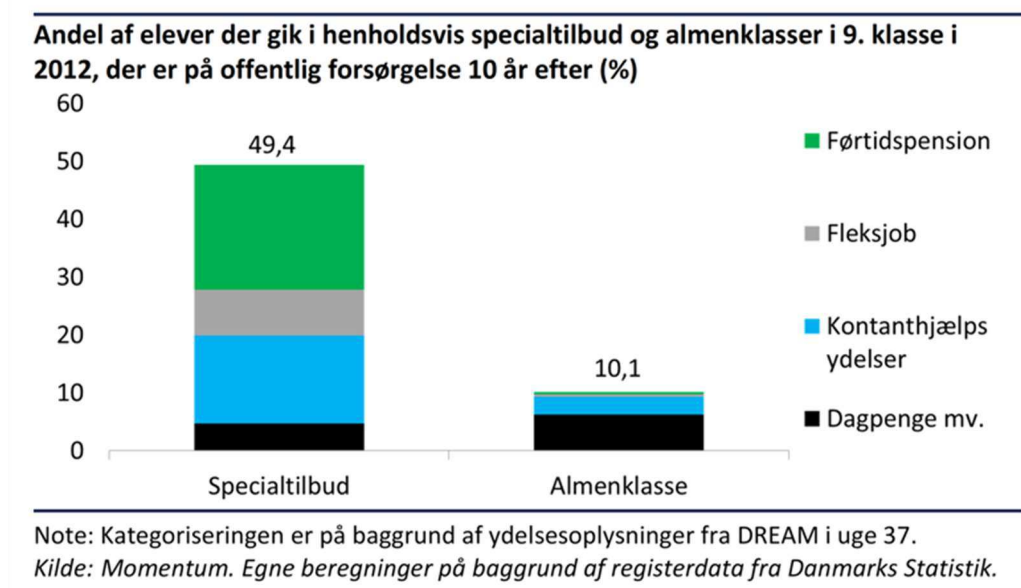
Ser man på, hvordan elever i specialtilbud klarer sig i forhold til elever i almenklasser, viser flere undersøgelser, at eleverne i specialtilbud klarer sig markant dårligere målt på hvor mange, der består folkeskolens afgangseksamen, efterfølgende gennemførelse af ungdomsuddannelse og beskæftigelse.

En undersøgelse fra VIVE viser, at elever, der er på vippen mellem at være i et specialtilbud og en almenklasse klarer sig bedre, hvis de går i en almenklasse. Elever med særlige behov gennemfører i højere grad en ungdomsuddannelse, hvis de i udskolingen skifter fra specialtilbud til almindelige klasser. En af grundene til dette er, at skiftet til en almindelig klasse får flere af eleverne til at bestå folkeskolens afgangsprøve (VIVE 2020).

Samtidig viser en undersøgelse lavet af KL, at elever i specialtilbud har langt større risiko for at være i offentlig forsørgelse ti år efter endt skolegang, end elever fra almenklasser. Som det fremgår af figur 3.10., er knap 50 pct. af elever fra specialtilbud i offentlig forsørgelse 10 år efter skolen, mens andelen er godt 10 pct. for elever fra almenklasser. Omkring 30 pct. af de segregerede elever havde fuldført en ungdomsuddannelse 10 år efter afslutningen på 9. klasse, mod 90 pct. af de almene elever.

Undersøgelsen viser tilsvarende en stor forskel i beskæftigelse. Godt 50 pct. af de segregerede elever var i et eller andet omfang i job 10 år efter 9. klasse, og knap 20 pct. havde et lønmodtagerjob på fuld tid. Blandt de almene elever havde knap 80 pct. lønmodtagerbeskæftigelse, og ca. 40 pct. var på fuld tid.

Figur 3.10. Status 10 år efter for elever i hhv. specialtilbud og almenklasser



Kilde: KL, momentum 2024.

Det bemærkes, at der kan være mange grunde til, at elever i specialtilbud klarer sig dårligere end almenelever, og at nogle elever vil have omfattende funktionsnedsættelser, der kan gøre det meget vanskeligt at gennemføre en uddannelse og efterfølgende komme i beskæftigelse.

Ses der på elever med afsæt i deres funktionsnedsættelse (uafhængigt om de har gået i en almenklasse eller et specialtilbud) viser en analyse fra VIBUS, at der over en tiårig periode har været en betydelig stigning i andelen, der har gennemført folkeskolens obligatoriske prøver. Andelen ligger dog fortsat under gennemsnittet for den samlede elevpopulation. Der er samtidig meget store forskelle på, hvordan elever med forskellige typer af funktionsnedsættelser klarer sig. Elever med ordblindhed ligger højest



med 82,4 pct., der gennemfører de obligatoriske prøver, mens gruppen med udviklingshandicap ligger lavest med 11,3 pct. For alle elever under ét gennemfører 90,7 pct. folkeskolens obligatoriske prøver.

Analysen viser desuden, at unge med funktionsnedsættelser i lavere grad gennemfører en ungdomsuddannelse og at de har højere sandsynlighed for lav trivsel end elever uden funktionsnedsættelser. Det er særligt elever med psykiske funktionsnedsættelser og autisme, der er i risiko for lav trivsel. Her har ca. hver femte lav trivsel, mens kun én ud af femten elever i gruppen uden funktionsnedsættelser har lav trivsel (VIBUS 2023).

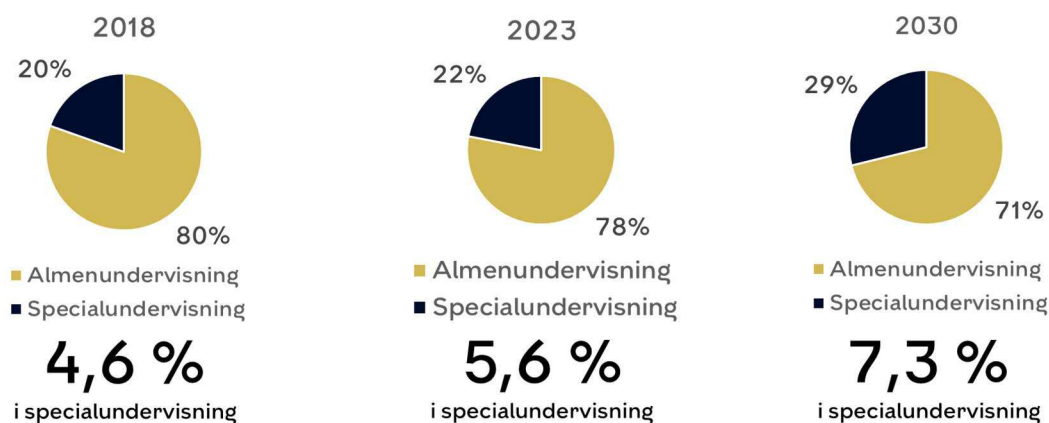
### Økonomiske konsekvenser af stigende behov for specialundervisning

Stigningen i andelen af elever i specialtilbud og forskydningen mod en større andel af elever i kategori 3, der er blandt de dyreste kategorier, betyder, at udgifterne til specialområdet har været stigende.

Det har derfor i flere omgange været nødvendigt at tilføre flere midler til specialområdet i Københavns Kommune, hvilket bl.a. er sket gennem en omfordeling inden for den samlede økonomiske ramme til skolen. I forbindelse med 1. regnskabsprognose i 2022 blev der afsat 33 mio. kr., i forbindelse med budget 2024 blev der afsat 112 mio. kr., og i forbindelse med udmøntningen af budget 2024 blev der yderligere tildelt 40 mio. kr. til specialområdet bl.a. fra almenområdet. Dermed er andelen af de samlede midler til skoleområdet, der anvendes på specialtilbud, også stigende. Det er en udvikling, der både ses på landsplan og i København.

I København udgjorde specialområdet 22 pct. af de samlede undervisningsudgifter på skoleområdet i 2023. Det er en stigning fra 20 pct. i 2018. En simpel fremskrivning af den faktiske udvikling fra 2018 til 2023 viser, at andelen vil vokse til 29 pct. i 2030, hvis der ikke ændres på noget. En tilsvarende fremskrivning af andelen af elever, der får specialundervisning, viser en stigning fra 5,6 pct. i 2023 til 7,3 pct., jf. Figur 3.11.

Figur 3.11. Fordelingen af undervisningsudgifter på almen- og specialområdet samt specialundervisningsandel fremskrevet til 2030.



Note: Grafen viser udviklingen fra 2018-2023 fremskrevet til 2030

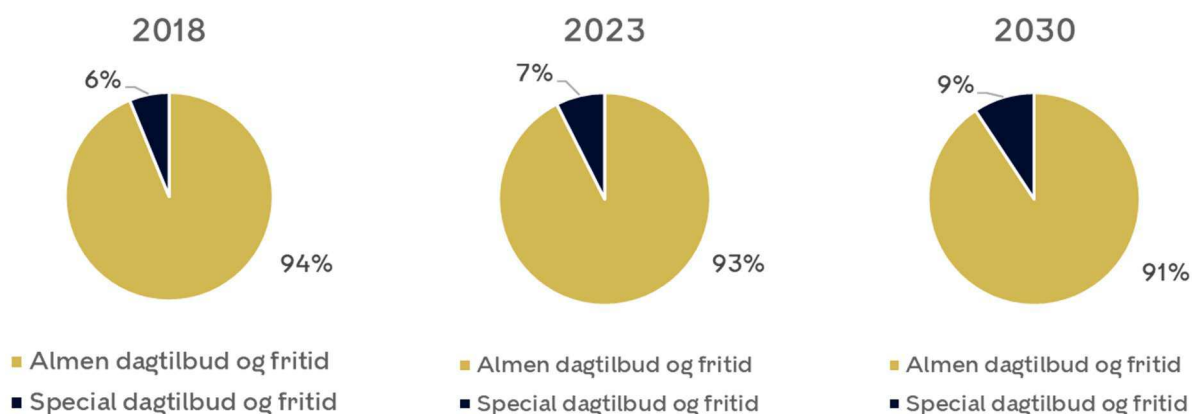
Kilde. Børne- og Ungdomsforvaltningen

Der har således været en bevægelse mod, at en stigende andel af budgettet på skoleområdet anvendes til specialtilbud og dermed en mindre andel af eleverne, mens midlerne til almenområdet er blevet relativt mindre. Det betyder, at ressourcerne til arbejdet med den store elevgruppe og de inkluderende læringsmiljøer på almenområdet mindskes. Fremskrivningen viser desuden, at hvis udviklingen fortsætter, vil der alt andet lige komme til at mangle i størrelsesordenen 500 mio. kr. årligt til specialundervisning på skoleområdet fra 2030. Skal dette udgiftsbehov dækkes inden for den samlede skoleramme,

ved at en del af midlerne fragår almenområdet, vil det indebære en meget kraftig begrænsning af mulighedsrummet i almenkolen.

Hertil kommer potentielle merudgifter til special dagtilbud og special fritid samt dagbehandling. Når der ses på fordelingen af udgifter på dagtilbuds- og fritidsområdet til henholdsvis almene tilbud og specialtilbud, fremgår det, at andelen til specialtilbuddene er steget fra 6 pct. i 2018 til 7 pct. i 2023. Hvis denne udvikling fremskrives til 2030, vil specialandelen stige til 9 pct. i 2030., som det fremgår af figur 3.12 nedenfor.

Figur 3.12. Udgifter til dagtilbud og fritid fordelt på almen- og specialområdet 2018-23 fremskrevet til 2030.



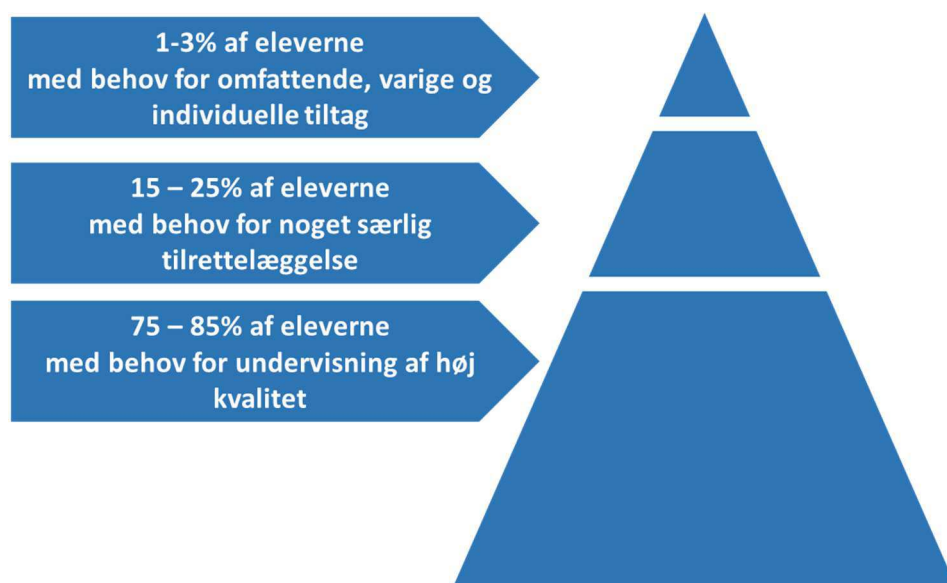
Note: Figuren viser udviklingen fra 2018-23 fremskrevet til 2030. Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen.

### 3.2. Målbilledet

Med baggrund i analysens opdrag arbejdes der med et målbillede, hvor markant flere børn og unge på sigt får den støtte, de har behov for, i de almene fællesskaber, og færre får behov for specialtilbud i segregerede miljøer.

Der tages i analysen afsæt i, at langt de fleste børn og unge bedst trives og lærer i almenområdets fællesskaber, at en andel af disse vil have behov for støtte i forskelligt omfang indenfor almenfællesskabet, og at et fåtal vil have behov for et mere permanent og omfattende støtte i et segregeret specialtilbud. Denne tilgang er illustreret i figur 3.13. nedenfor, der bygger på Thomas Nordahl m.fl. (2018).

Figur 3.13. Tre hovedgrupper af elever i skolen



Kilde: Bygger på Thomas Nordahl m.fl. (2018)

Konkret opstilles der i analysen løsnings tiltag, der understøtter en bevægelse mod, at 99,3 pct af børn i dagtilbud (det nuværende niveau) går i almene dagtilbud, og 97 pct af eleverne undervises i almene skoletilbud. Det giver et målbillede med en segregeringsandel på 1 pct i dagtilbud og 3 pct. i skolen. I dag segregeres 0,7 pct i dagtilbud (hertil kommer 0,8 pct. i basispladser) og 4,6 pct på skoleområdet (hertil kommer 1 pct i fleksible tilbud).

En indfasning af målbilledet over en 10-årig periode, hvor der fokuseres på, at alle børn fra almene dagtilbud kan starte i almenskolen, og at færre gennem deres skoleforløb får behov for et segregeret specialtilbud, vil betyde at der gradvis kan frigøres midler fra specialområdet, som kan investeres i at styrke inkluderende fællesskaber i almenområdet.

Tabel 3.3. Mindreudgift på specialområdet ved indfasning af 3 pct. segregering over 10 år

(mio. kr.)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Indfasning til 3 pct. segregering	-32	-82	-133	-168	-195	-218	-238	-253	-269	-281

Konkret kan der beregnes en mindreudgift på specialområdet på ca. 280 mio. kr. årligt ved en segregeringsandel på ca. 3 pct. Tabel 3.3. viser en indfasning over 10 år fra 2025 til 2035, hvor der frigøres ca. 30 mio. kr. i det første år stigende ca. 280 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

### 3.3. Litteraturliste

Beatrice Schindler Rangvid, VIVE (2020): Tilbageførte elever og overgang til ungdomsuddannelse

Ottosen, M.H., A.G. Andreasen, K.M. Dahl, M. Lausten & S.B. Rayce & B.B. Tagmose, VIVE (2022). Børn og unge i Danmark: Velfærd og trivsel 2022

KL (2022): Udviklingen i psykiatriske diagnoser blandt børn og voksne

Københavns Kommune (2023). Børnesundhedsprofilen 2023.

KL (2024): 10 år efter specialtilbud

Thomas Nordahl m.fl. (2018): "Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging"

VIBUS (2024): Unge med funksjonsnedsettelsers fravær, trivsel og faglige resultater i grundskolen

VIBUS (2024): Vejen til ungdomsuddannelse: Unge med funksjonsnedsettelse

## 4. Dagtilbud

Dagtilbud har en særlig mulighed for og en vigtig opgave i at understøtte børns trivsel, læring, udvikling og dannelse, både som grundlag for børnenes levede hverdagsliv her og nu samt for deres udvikling og deltagelsesmuligheder i skolen og på længere sigt. En stor del af opgaven består i at skabe inkluderende læringsmiljøer af høj kvalitet, hvor det pædagogiske personale understøtter alle børns muligheder for at være aktive deltagere i børnefællesskaberne.

Det gælder for de allerfleste børn, at de kan få det bedste afsæt for deres videre liv i de almene dagtilbud, så de er rustet til at møde det samfund, der venter dem. Nogle børn har i kortere eller længere perioder behov for støtte for at kunne trives, lære og udvikle sig, og det er kommunens ansvar at sikre, at børnene får den indsats i dagtilbuddet (Dagtilbudsloven § 4, stk. 2). Fra nyere undersøgelser ved vi dog også, at der er en række udfordringer forbundet med at understøtte børn med behov for støtte i almene dagtilbud.

I København er næsten alle børn mellem 0 og 6 år indskrevet i et dagtilbud. Langt størstedelen af børnene er indskrevet i et alment dagtilbud, og kun 0,7 pct. af børnene er indskrevet i et særligt dagtilbud for børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (jf. Dagtilbudsloven § 4, stk. 3).

Dagtilbudsområdet udmærker sig således ved at fastholde en større andel af børnene i almenmiljøet, end det er tilfældet på skoleområdet. Ikke desto mindre har der været en stabil tendens til, at en stor del af de børn, der starter i et segregeret skoletilbud ved skolestart, kommer direkte fra et alment dagtilbud.

Ud af de cirka 5300 børn, der i 2023 startede i skole i København efter at have gået i et dagtilbud i København, startede 197 børn i et specialtilbud ved skolestart. Heraf kom ca. 1/3 af børnene fra et særligt dagtilbud, 1/3 fra en basisplads<sup>1</sup> i et alment dagtilbud og den resterende 1/3 fra en almen plads i et alment dagtilbud.

### 4.1. Problemstilling

Formålet med dette kapitel er at belyse og komme med forslag til, hvordan dagtilbud skal fungere, så alle børn i almene dagtilbud, herunder basispladser, opnår forudsætninger for at starte i børnehaveklasse i et alment skoletilbud.

Konkret belyses følgende spørgsmål:

- Hvordan skal dagtilbud fungere, så alle børn i almene dagtilbud, herunder basispladser, opnår forudsætninger for at starte i et alment skoletilbud i børnehaveklasse?
- Hvilke konkrete forandringer er der behov for at gennemføre i og omkring dagtilbud i København for at understøtte, at alle børn får den støtte, de har behov for i de almene dagtilbud?

Kapitlet gennemgår først udvalgt forskning og undersøgelser om inkluderende læringsmiljøer i dagtilbud, herunder høj kvalitet i dagtilbud og understøttelse af børn med behov for støtte. Herefter præsenteres erfaringer og viden om kvalitet og inkluderende læringsmiljøer i dagtilbud i Københavns Kommune, herunder erfaringer med basispladser. Kapitlet afsluttes med anbefalinger til udviklingen af kvalitet i dagtilbud gennem tilsyn og opfølgningsindsatser, lederuddannelse samt rekrutterings- og fastholdelsesindsatser, opbygning af specialpædagogisk viden, kompetencer og rammer i alle almene dagtilbud og den tværfaglige support.

I kapitlet dækker formuleringen "børn med behov for støtte" børn, som på et tidspunkt i løbet af deres tid i dagtilbud i en kortere eller længere periode har behov for støtte til at deltage i dagtilbuddets fællesskaber. I de tilfælde, hvor forskning eller undersøgelser anvender andre formuleringer, bruges dem, der er anvendt i det materiale, der henvises til. Det kan fx være "børn i udsatte positioner"<sup>1</sup>, som blandt andet

---

<sup>1</sup> Basispladser er et tilbud i Københavns Kommune, som tilbydes til børn med behov for en særlig pædagogisk indsats, der ikke kan løftes af det dagtilbud, barnet er indskrevet i. Basispladsindsatsen beskrives nærmere i afsnit 4.3.

er det begreb, der anvendes i den styrkede pædagogiske læreplan. At være i en udsat position kan bl.a. være forbundet med en social og/eller økonomisk udsat familiebaggrund, psykiske eller fysiske funktionsnedsættelser samt at være i risiko for at blive marginaliseret i forhold til børnefællesskabet i dagtilbuddet (EVA 2021).

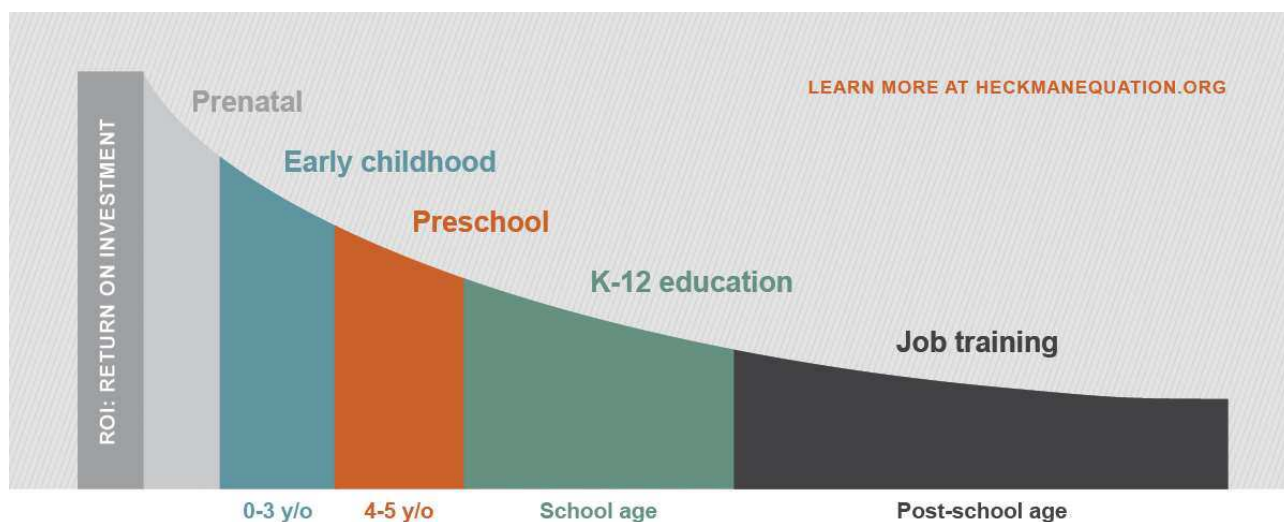
## 4.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om kvalitet og inkluderende læringsmiljøer i dagtilbud

I dette afsnit præsenteres viden fra forskning og praksis om, hvad der har betydning for, at dagtilbud kan skabe inkluderende læringsmiljøer, hvor alle børn kan trives, udvikle sig og opnå forudsætninger for at starte i et alment skoletilbud ved skolestart.

### Kvalitet i dagtilbud kan fremme børns livschancer

Økonomisk investering i børns trivsel, læring udvikling, og dannelse i de tidlige år er samfundsøkonomisk - og individuelt - mere indbringende end investeringer senere i livet, hvilket grafen i figur 4.1. herunder viser. Forskere finder, at investering i tidlige indsatser i fx dagtilbud betaler sig næsten 13 gange tilbage, fordi børnene har større chancer for som voksne at have højere indtægt, egen bolig og i mindre grad modtage offentlige ydelser eller begå kriminalitet, hvis der investeres i tidlige indsatser (Heckman 2008).

Figur 4.1. Heckman-kurven viser de samfundsmæssige gevinster ved at investere i indsatser på forskellige tidspunkter i børns og unges liv. Kilde: Heckmanequation.org.



Pointen underbygges i forskning, der viser, at dagtilbud med høj kvalitet kan fremme børns livschancer og ligefrem ændre børnenes livsforløb (Sylva et al. 2010; Yosikawa et al. 2013). En undersøgelse fra DEA viser, at det allerede i indskolingen ses, at børn, der har gået i et dagtilbud med høj kvalitet, har bedre faglige resultater, mindre sandsynlighed for at skulle gå børnehaveklassen om og mindre ulovligt fravær (DEA 2024). Nogle af de forhold, som har direkte indflydelse på kvaliteten i hverdagen i dagtilbud er:

- *Normering og gruppestørrelse.* Få børn pr. voksen og organisering af børnene i mindre grupper som pædagogisk princip, hvor grupperne fx dannes ud fra børnenes interesser og med blik for børnefællesskabet, kan fremme kvaliteten af interaktionerne mellem børn og voksne og styrke børnenes deltagelse i børnefællesskaber (EVA 2017, Munck et al. 2023).
- *Uddannelse og efteruddannelse.* En høj andel af uddannet personale samt efter- og videreuddannelse af den samlede personalegruppe har betydning for kvaliteten af de pædagogiske læringsmiljøer og dermed for børnenes trivsel og udvikling (EVA 2017).
- *Interaktioner mellem børn og voksne.* Barn-voksen-interaktionen er formentlig det allervigtigste enkeltparameter for høj kvalitet i dagtilbud og har betydning for børnenes udvikling af sociale

kompetencer. Den gode barn/voksen-interaktion viser sig i den måde, pædagogen møder barnet på, men også mængden af interaktioner er vigtig for den samlede kvalitet (EVA 2017).

- *Positive børnefællesskaber.* Det pædagogiske personales kompetencer til at skabe positive børnefællesskaber har betydning for børnenes følelsesmæssige og sociale udvikling. Samtidig opfattes børns venskaber af børnene selv som noget af det, der har størst betydning for deres trivsel i dagtilbuddet (EVA 2017). Forskningen peger i den forbindelse desuden på, at det generelt er mere konstruktivt at arbejde med hele børnegruppen frem for at fokusere på det enkelte barn (Nielsen et al. 2013).

### **Understøttelse af børn med behov for støtte**

Børn med behov for støtte har i særlig grad brug for at møde inkluderende læringsmiljøer af høj kvalitet for at trives og udvikle sig, men der også en række ting, som kan være udfordrende, og som dagtilbud skal arbejde med for at lykkes med inkluderende læringsmiljøer, herunder:

- *Fokus på læringsmiljøer fremfor individ.* Dagtilbuds- og PPR-chefer oplever, at en individorienteret problemforståelse, hvor vanskelighederne placeres udelukkende hos børnene fremfor i rammerne omkring børnene og i læringsmiljøet, står i vejen for at skabe trivsel og udvikling for børn i udsatte positioner. Det individorienterede fokus fastholdes i nogen grad af lovgivning og tildelingsmodeller, fx tildeling af støtteressourcer, der ofte kræver en beskrivelse af barnets udfordringer. Ledelsesmæssig retning og opbakning er afgørende for, at det pædagogiske personale kan lykkes med denne omstilling (EVA 2021).
- *Styrket (specialpædagogisk) faglig viden og kompetencer hos det pædagogiske personale.* Dagtilbudschefer og pædagogiske ledere efterspørger styrkede specialpædagogiske kompetencer, og det pædagogiske personale oplever også selv, at de ikke har de nødvendige kompetencer til at kunne understøtte børn i udsatte positioner i dagtilbud. Det har betydning for, om børnene bliver set tidligt nok og får den rette støtte eller om det pædagogiske personale blot rummer og kompenserer for børnene frem til skolestart. Der er også behov for at udvikle det pædagogiske personales forståelse og accept af, at opgaven med børn i udsatte positioner skal løses i dagtilbuddet og ikke af andre fagprofessionelle eller et andet sted end i dagtilbuddet (EVA 2021, EVA 2022).
- Ny forskning i en dansk kontekst peger på, at der i kommuner og dagtilbud mangler specialiseret viden om børn med autisme, og hvordan de kan understøttes pædagogisk. I en række forskningsartikler vedrørende projekter med fokus på børn med autisme konkluderes det, at det kan være vanskeligt for pædagoger i almene dagtilbud at aflæse børn med autisme, og pædagogernes forståelser af diagnosen kan skabe faste forestillinger om behov hos børn med autisme (Danneskiold-Samsøe & Kjær, B. 2023 (4 artikler), VIVE 2023). Forskerne konkluderer også, at der mangler omsætningskompetence hos pædagogisk personale i almene dagtilbud og peger på, at det ikke er tilstrækkeligt, at pædagogerne har viden om børnenes behov for støtte, de skal også klædes på til at kunne oversætte den viden til pædagogiske handlinger. De fremhæver, at pædagogisk personale lykkes med at hjælpe børnene i interaktion og leg, i de tilfælde hvor de både har øje for barnets specifikke vanskeligheder samt muligheder for at være med i fællesskabet og i lege med andre børn. De ser ofte, at dette sker i dagtilbud, der modtager pædagogisk vejledning tæt på praksis, hvilket understreger vigtigheden af at kigge på det pædagogiske personales muligheder for praksisnær vejledning. Samtidig er det vigtigt at se på, hvordan man kan tænke vejledning og opkvalificering anderledes, så man sætter fokus på pædagogernes arbejde med at omsætte deres viden om børnene til handling i den pædagogiske praksis (Danneskiold-Samsøe & Kjær, B. 2023).
- *Indretning og fysiske rammer skal give børnene mulighed for at være i små grupper og trække sig.* Dagtilbuds- og PPR-chefer peger på, at dagtilbuddene i dag ikke har tilstrækkelige fysiske

rammer til at skabe stærke børnefællesskaber, hvor alle børn kan trives. De fremhæver, at særligt børn i udsatte positioner har gavn af rum med små kroge og mindre rum, der giver mulighed for at være i små grupper og trække sig ved behov (EVA 2021).

#### *Eksempler fra praksis i Odense og Aarhus*

**Odense Kommune** har omlagt sit støttepædagogkorps til udelukkende at tage sig af læringsmiljøpædagogiske indsatser målrettet børnegruppen og børnefællesskaberne. Læringsmiljøpædagogerne er ansat i to institutioner, men løser opgaver på tværs af institutionerne i kommunen. Læringsmiljøpædagogerne arbejder i en periode side om side med det faste personale i en given institution og hjælper med at se de pædagogiske udfordringer i nye perspektiver samt med at tilrettelægge motiverende og inkluderende læringsmiljøer, som understøtter alle børns deltagelse og læring i forhold til deres kompetencer og behov (Laursen 2024).

**Aarhus Kommune** har afprøvet Nest i dagtilbud og fremhæver en lang række fordele for arbejdet med at understøtte velfungerende børnefællesskaber, særligt at det pædagogiske miljø har fået en højere kvalitet igennem arbejdet med Nest-principperne. Forklaringen ligger bl.a. i rammesætningen og de klare aftaler/roller i Nest, som frigiver overskud og giver medarbejderne et langt større nærvær i samværet med børnene. Det opleves, at Nest giver konkrete redskaber, en større faglig bevidsthed og et professionelt sprog til at tale om, hvordan man arbejder med børnefællesskaberne (Aarhus Kommune 2022).

I Nest-tilgangen på dagtilbudsområdet arbejdes der med et grundlæggende fundament og børnesyn, hvor alle børn har krav på kvalificeret pædagogik, hvor børn er mere ens end forskellige, og hvor børn gør det bedste de kan – lykkes de ikke, er det de voksne, der skal gøre noget anderledes (Lykke 2021). Der er særligt fokus på organisering, prioritering og ledelsesmæssig stillingtagen til, hvordan der kan skabes rammer for den nødvendige forberedelse og opbygning af samarbejdsstrukturer for personale med klare og tydelige voksenroller. Dette greb anvendes til at skabe læringsmiljøer, hvor alle børn kan trives og udvikle sig. I Nest-tilgangen lægges der også vægt på, at indretningen af dagtilbuddet har en særlig betydning. Rummene skal indrettes, så alle børn kan udfolde sig uden at begrænse hinanden. Det er vigtigt, at indretningen er en bevidst og reflekteret handling med blik for at styrke børnenes udfoldelses- og handlemuligheder. I Nest er der fokus på at synliggøre funktioner og visualisere aktiviteter og forløb gennem forskellige virkemidler, et eksempel kan være et 'Pausehjørne' med en krog, som barnet kan sætte sig i, hvis han eller hun bliver træt eller har brug for ro (Lykke 2021).

### **4.3. Erfaringer fra praksis i Københavns Kommune**

I dette afsnit præsenteres først viden om den pædagogiske kvalitet i de almene dagtilbud i Københavns Kommune på baggrund af data, og derefter et praksisnært perspektiv på dagtilbuddenes arbejde med børn med behov for støtte på baggrund af interviews med otte støtte- og kompetencepædagoger på tværs af byen. Herefter beskrives kommunens tilbud til børn med behov for støtte i form af basispladser og særlige dagtilbud.

#### **Den pædagogiske kvalitet i de københavnske dagtilbud**

Der gennemføres årligt pædagogisk tilsyn i alle københavnske dagtilbud, hvor det pædagogiske arbejde i institutionen vurderes på baggrund af observationer og faglig dialog om en række kriterier inden for seks temaer, fx Børnefællesskaber og leg, Samspil og relationer mellem børn og voksne samt Forældresamarbejde. De sidste par år har tilsynet med den pædagogiske kvalitet overordnet vist, at der er god kvalitet i dagtilbuddene.

I 2023 fik 28,4 pct. (101) af dagtilbuddene i København den bedst mulige vurdering i det pædagogiske tilsyn. Cirka 6 pct. (22) af dagtilbuddene blev på baggrund af det pædagogiske tilsyn vurderet at være udfordrede på kvaliteten, og de skal derfor arbejde med en toårig "Særlig indsats til udvikling af den



pædagogiske kvalitet". Pr. 31. december 2023 arbejdede samlet set 24 dagtilbud med en "Særlig indsats til udvikling af den pædagogiske kvalitet". Tidligere har 54 institutioner arbejdet med indsatsen og er herigennem lykkede med at løfte kvaliteten.

Tilsynets vurderinger vidner om, at der generelt ses gode samspil og relationer mellem børn og voksne i de københavnske dagtilbud, men at der særligt er udviklingspotentialer dels i rutinesituationerne for at skabe stimulerende samspil præget af nærvær, omsorg, ro og rytme, dels i arbejdet med sikre at alle børn er del af børnefællesskaberne, herunder støtte og guide børnenes lege med hinanden i større eller mindre fællesskaber, hjælpe de børn, der ikke indgår i fællesskaber samt sikre, at alle børn er aktive deltagere i pædagogiske aktiviteter, rutiner og opgaver.

Normeringerne ligger i de københavnske dagtilbud på niveau med resten af landet; 2,9 børn pr. voksne i daginstitutioner med børn i alderen 0-2 år og 5,6 børn pr. voksne i daginstitutioner med børn i alderen 3-5 år (Danmarks Statistik 2023).

### **Praksiserfaringer fra interviews med støtte- og kompetencepædagoger**

Børne- og Ungdomsforvaltningen har som led i denne analyse interviewet otte støtte- og kompetencepædagoger fra fire områder i Københavns Kommune om, hvordan arbejdet med inkluderende læringsmiljøer ser ud i dagtilbud i København, og hvad der skal til for at sikre, at flere børn kan trives og udvikle sig i almene børnefællesskaber. Pædagogerne fremhæver:

- *Strukturelle udfordringer.* Rekrutteringsudfordringer og udskiftninger i personale og ledelse fremhæves som noget af det, der særligt kan udfordre dagtilbuddene i forhold til at tilbyde alle børn den nødvendige støtte.
- *Børnesyn.* Dagtilbud, der har et stort individfokus, kan risikere at negligere læringsmiljøet og den kontekst barnet indgår i. Der er flere steder fortsat en forestilling om, at barnet skal indordne sig i de rammer, der er, eller ikke hører til i et alment dagtilbud.
- *Organisering.* Ofte har støtte- og kompetencepædagogernes arbejde først og fremmest fokus på at få skabt en struktur og en organisering i hverdagen, der understøtter børnenes udvikling og trivsel. Fx er mange dagtilbud godt i gang med organisering i mindre grupper, men har behov for støtte til at organisere ud fra pædagogiske overvejelser fremfor praktik, fx blot antal børn pr. voksen.
- *Faglig viden og kompetencer.* Dagtilbuddene efterspørger ofte faglig viden om at inkludere børn i udsatte positioner – særligt ift. børn med udadreagerende eller sansereagerende adfærd. Det er den praksisnære støtte og vejledning i dagligdagen, der er mest virksomhedsfuld for personalet.
- *Faglig ledelse og tid til refleksion.* Faglig ledelse og tydelig retning lader personalet vide, hvordan de skal håndtere det daglige arbejde. Det kræver en evaluerende, reflekterende praksis, fx ved forberedelsestid og faglige stuemøder, så der er plads til refleksion personalet imellem.
- *Fysisk læringsmiljø.* Indretningen i nogle dagtilbud er udfordret i forhold til at skabe de bedste rammer for et fysisk læringsmiljø, der bidrager til inklusion. Det nævnes fx, at dagtilbud med meget store rum eller omvendt små institutioner med få lokaler, hvor der ikke er plads til at kunne trække sig, kan have udfordringer i forhold til at skabe ro, tryghed og forudsigelighed.

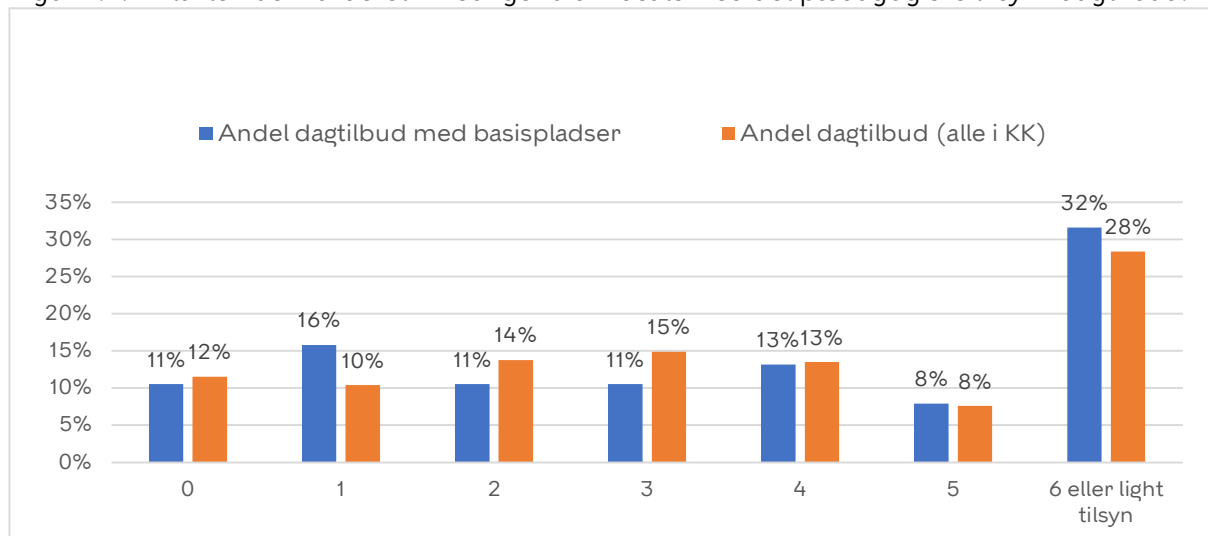
### **Basispladser i almene dagtilbud til børn med behov for en særlig pædagogisk indsats**

I Københavns Kommune kan børn med brug for en særlig pædagogisk indsats visiteres til en basisplads, som er et bydækkende tilbud med lovmæssig ramme under Dagtilbudsloven. Basispladser er placeret i almene dagtilbud, så børnene kan profitere af samværet med i en gruppe af børn og derved hjælpes til at trives, lære og udvikle sig.

Der er afsat cirka 80 mio. kr. årligt til at finansiere den aktuelle normering på 281 basispladser. Herudover er der afsat midler til fysio- og ergoterapeuter i 11 dagtilbud med basispladser, svarende til 2,6 mio. kr.

Det pædagogiske tilsyn fra 2023 viser, at kvaliteten i dagtilbud med basispladser ligger på niveau med resten af byen (jf. figur 4.2). De foreløbige erfaringer fra den bydækkende tilsynsenhed, der i foråret 2024 deltager på tilsyn i dagtilbud med basispladser, understøtter dette billede.

Figur 4.2. Antal temaer vurderet i "Vedligehold indsats" ved det pædagogiske tilsyn i dagtilbud.



I det pædagogiske tilsyn vurderes dagtilbuddets pædagogiske praksis inden for seks temaer. Hvert tema vurderes i én ud af fire kategorier, hvoraf "Vedligehold indsats" er den højeste. Figuren viser, at lidt over en fjerdedel af dagtilbuddene med basispladser har alle temaer i "Vedligehold indsats" eller light-tilsyn, hvilket betyder at de havde alle temaer i "Vedligehold indsats" i 2022. De resterende dagtilbud med basispladser har mellem fem og ingen temaer vurderet i "Vedligehold indsats". Kilde: Data fra pædagogisk tilsyn 2023 i Københavns Kommune.

Der sker ikke særlig opfølgning på dagtilbuddenes specialpædagogiske faglighed eller på, hvordan de ekstra personaleressourcer omsættes, herunder ressourcer til fysio- og ergoterapeutiske kompetencer, som 11 af de 37 dagtilbud med basispladser tildeles.

Formålet med en basisplads er at give børn med behov for en særlig pædagogisk indsats mulighed for at blive inkluderet i sociale fællesskaber i en almen institution. Målet er at sikre, at de børn der har brug for en særlig pædagogisk indsats, men som profiterer af at være en del af en almeninstitution, ikke segregeres til specialinstitutioner og på sigt specialskoler.

Basispladser placerer sig mellem almenområdet og specialområdet (de særlige dagtilbud), men der er dog et vist overlap mellem målgruppen for basispladser og de børn, som går i et af de særlige dagtilbud.

Basispladserne kan enten være organiseret i en gruppe med fx eget lokale i almeninstitutionen eller være fordelt på stuerne. I en institution med basispladser bør hovedparten af institutionens personale have en viden om de børn, der profiterer af at være i en basisplads og en fælles pædagogisk tilgang om en forudsigelig hverdag med et inkluderende fokus for alle børn. Det betyder fx, at børn i basisgrupper så vidt muligt også deltager i børnefællesskaber sammen med børn fra andre stuer.

I København er der 281 basispladser fordelt på 38 dagtilbud. Lidt under halvdelen af pladserne (122 fordelt på 16 dagtilbud) er organiseret i grupper, mens de øvrige er integreret på stuerne. Det er de enkelte dagtilbud, der beslutter organiseringen af basispladserne, og der er derfor store lokale forskelle. Hvorvidt et barn visiteres til en integreret basisplads eller en basisplads i en gruppe, beror på det centrale visitationsudvalgs faglige vurdering af barnets udvikling og graden af funktionsnedsættelse. De børn, der typisk visiteres til en basisplads i en basisgruppe, er børn der har behov for at blive skærmet, fx fordi de er sansesarte og/eller har meget svært ved kontakten til andre børn. Det er i høj grad børn med svær autisme. En enkelt basisgruppe er målrettet børn med nedsat immunforsvar, og denne gruppe deltager ikke i børnefællesskaber med børn fra andre stuer, da deres fysiske helbred kræver en stor grad af isolation.

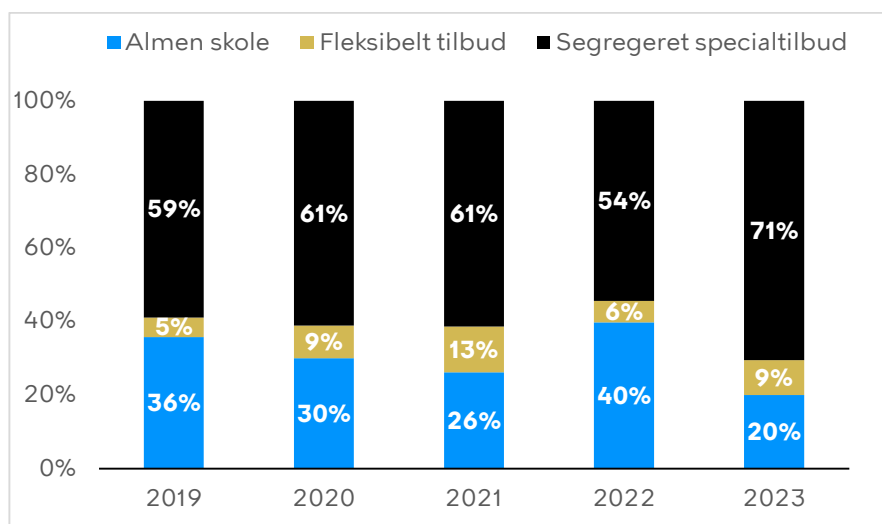
14 af dagtilbuddene med basispladser (både grupper og integrerede pladser) er målrettet bestemte målgrupper, fx hørehæmmede børn, udviklingshæmmede børn (fx børn med Downs syndrom), børn med autisme eller børn med psykosociale udfordringer. Pladserne i de øvrige dagtilbud er fleksible og kan anvendes til alle børn, uanset hvilken type udfordring/behov for støtte, børnene har.

Det er de institutioner, børnene oprindeligt er indmeldt i, der indstiller et barn til visitation til en basisplads. Når et barn af kommunens visitationsudvalg visiteres til en basisplads, er der ikke tale om en varig plads. En basisplads er derimod et midlertidigt tilbud, der over en periode skal understøtte barnets læring, udvikling og trivsel, så barnet kan fastholde sin tilknytning til almenmiljøet. Barnets læring, udvikling og trivsel bør følges nøje for at vurdere, om barnet stadig har brug for en basisplads. Hvis barnet vurderes parat til at kunne profitere af en almindelig dagtilbudsplads, tilsigtes det, at barnet kan blive i den institution, som barnet har haft en basisplads i.

Erfaringerne er dog, at basispladserne i praksis bliver permanente, og at børnene næsten altid bliver i basispladsen i resten af deres dagtilbudstid. Basispladsanalysen fra maj 2021 viste blandt andet, at kun ca. 3 pct. skifter fra en basisplads til en almen plads i dagtilbuddet inden skolestart.

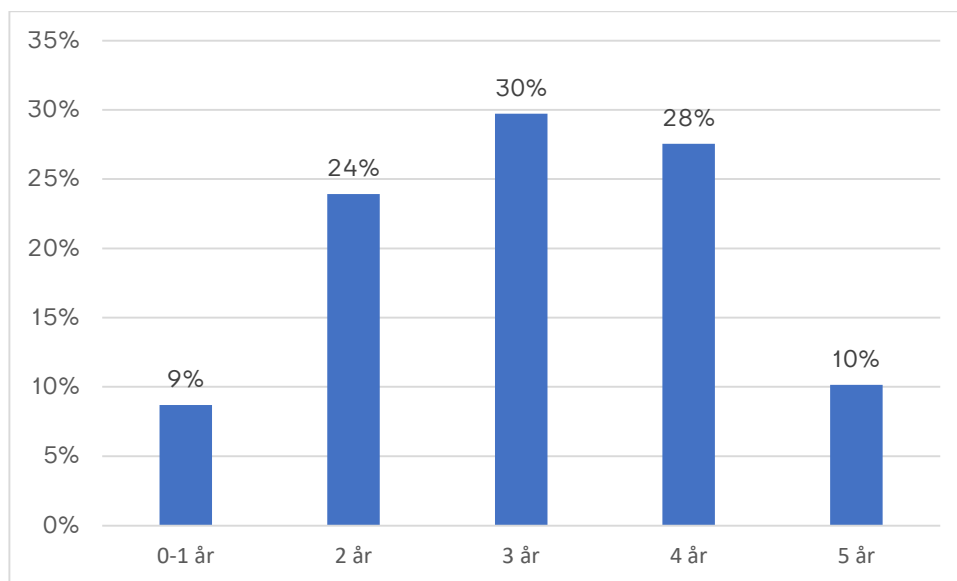
Samtidig starter omkring to tredjedele af skolestarterne fra basispladserne i et segregeret specialtilbud (se figur 4.3.), på trods af intentionen om, at børnene fastholder en tilknytning til almenområdet.

Figur 4.3. Andel af skolestartere fra basispladser, der starter i forskellige skoletilbud. Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen. Indeholder børn der gik i en basisplads op til skolestart og startede i et skoletilbud, hvor København er betalingskommune (ml. 56-95 børn pr. år).



Størstedelen af børnene i basispladser visiteres til en basisplads, efter de er startet i børnehave, og lidt mere end en tredjedel når de er fyldt fire år (se figur 4.4). Samtidig er visitationen tidskrævende, og der er risiko for, at indsatserne først at starter, når barnet er kommet i en basisplads, mens barnet i realiteten bør have en indsats med det samme og måske havde profiteret mere af indsatsen i de tidligere år.

Figur 4.4. Alder ved visitation for børn, der er visiteret til en basisplads i 2023. Opgørelsen indeholder alle børn visiteret til en basisplads i 2023 (i alt 138 børn). Alderen er opgjort på visitationstidspunktet. Derefter vil der for de fleste børn gå et par måneder før opstart i basispladsen. Opgørelsen indeholder ikke børn visiteret til basisdagpleje.



#### Eksempel fra praksis med basispladser – Idrætsinstitutionen Bavnehøj

*“Alle børn har brug for noget forskelligt og specielt, uanset om de har basisplads eller ej. Alt tilrettelægges derfor med udgangspunkt i de enkelte børn i børnefællesskaberne, men uden at det bliver synligt for børnene, at det her gør vi, fordi du har brug for det. Herudover er vi optagede af at se mennesket og ikke altid kigge på selve handlingen. Det vigtige er, hvad intentionen bag handlingen er.”*

- Citat fra interview med dagtilbuddet

I Idrætsinstitutionen Bavnehøj på Vesterbro i København er børn i basispladser integreret på almene stuer uanset forudsætninger. Institutionen arbejder med inkluderende fællesskaber, så alle børn har mulighed for at spejle sig i andre børn, der kan noget af det, de stadig selv øver sig på, og de oplever, at netop spejlingen børnene imellem er et vigtigt redskab til udvikling og læring. Dagtilbuddet arbejder blandt andet med følgende metodiske, strukturelle og pædagogiske tiltag:

- **Opstart.** Medarbejdere gennemfører forbesøg i de institutioner, børnene kommer fra, for at se, hvordan barnet agerer i et miljø, som det kender.
- **Fælles fagligt fundament og systematisk mødestruktur.** Alle medarbejdere ved, hvordan de skal arbejde med opgaven. For at understøtte dette, har institutionen udarbejdet en såkaldt pixi-pædagogik for både uddannede og ikke-uddannede medarbejdere, som blandt andet består af et oplæg for alle nye i institutionen to gange årligt. Oplægget er konkret og med cases fra hverdagen i dagtilbuddet, så medarbejderne kan relatere til egen praksis. Stuemøderne hver 14. dag er også organiseret med fast dagsorden, der skiftevis handler om planlægning og om pædagogisk refleksion. Institutionen lægger vægt på at være afstemte om den teori, der ligger bag de didaktiske overvejelser, og hvorfor de gør, som de gør.
- **Metoder.** Institutionen arbejder målrettet med tilknytning og relationer mellem voksne og børn, blandt andet ved hjælp af redskabet 'Tryghedscirklen'. Redskabet understøtter, at medarbejderne tager ansvar for at skabe de trygge relationer til børnene blandt andet ved at sætte fokus på, hvordan medarbejderne møder børnene og på, hvordan medarbejderne handler, når de opdager, at de er udfordrede på at forstå, mærke og fornemme børnene.

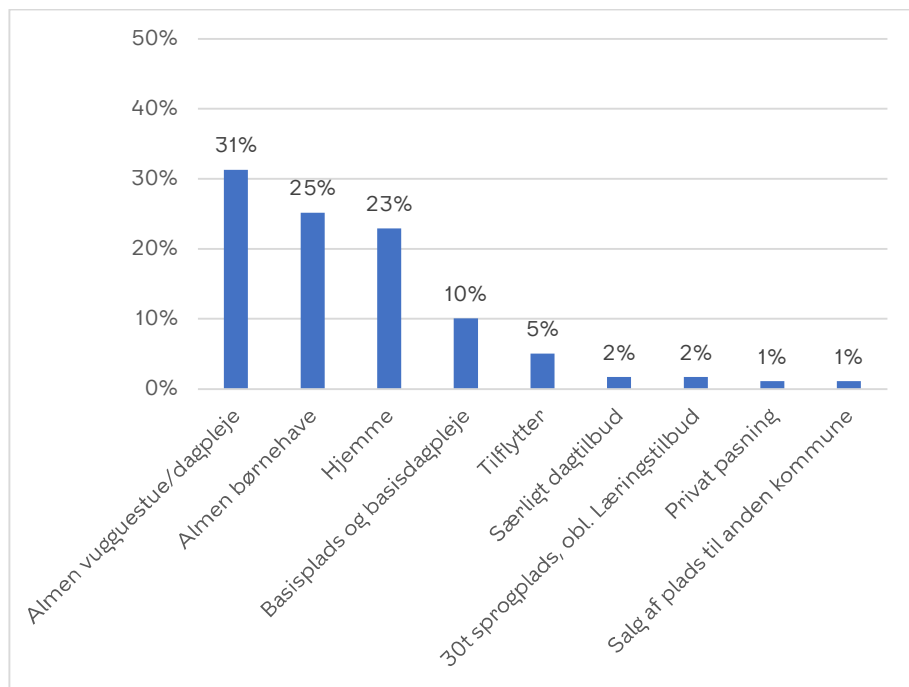
- *Det pædagogiske læringsmiljø.* Læringsmiljøerne er tilrettelagt med små grupper, gentagelser i legene (fx legemanuskripter) og forudsigelighed. Mindre børnegrupper sammensættes ud fra pædagogiske overvejelser om læring og udvikling for børnene.

### Særlige dagtilbud til børn med betydelig og varigt nedsat funktionsevne

I 2023 var 0,7 pct. af de københavnske børn, der er indskrevet i dagtilbud, indskrevet i et særligt dagtilbud for børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. De største målgrupper i særlige dagtilbud er børn med autismespektrumforstyrrelser, udviklingshæmning, fysisk handicap og forsinket udvikling.

Lidt mere end halvdelen af de børn, der visiteres til et særligt dagtilbud, har været indskrevet i et alment tilbud (evt. i en basisplads) op til visitationstidspunktet, mens omkring en fjerdedel har været passet hjemme (se figur 4.5).

Figur 4.5. Figuren viser hvilket tilbud børn kommer fra, når de bliver visiteret til særligt dagtilbud. Opførelsen er baseret på visitationer til særlige dagtilbud de seneste 1,5 år (fra 1. jan. 2022 til 31. aug. 2023). Det er meget få pladser, der sælges til en anden kommune på visitationstidspunktet. Årsagen til, at der er omkring 20 børn indmeldt på solgte pladser i de særlige dagtilbud er, at fraflyttere som går i et særligt dagtilbud får tilbud om at beholde pladsen, hvis modtagekommunen vil betale for den.



Stort set alle børn, der har været indskrevet i et særligt dagtilbud, starter i et segregeret specialtilbud ved skolestart. Ca. 85 pct. af børnene starter i et kategori 4-skoletilbud, mens de resterende 15 pct. hovedsageligt starter i et kategori 3-skoletilbud. Det er primært børn med autisme eller bevæge vanskeligheder fra de særlige dagtilbud, som kommer i et kategori 3-skoletilbud. Børnene med autisme kan fx være visiteret til et særligt dagtilbud, fordi de har haft brug for at blive skærmet i højere grad, end de nuværende basisgrupper for børn med autisme kan tilbyde. Det er forventningen, at der også fremadrettet vil være brug for særlige dagtilbud til denne målgruppe, og at langt de fleste, hvis ikke alle, børn fra en særlig dagtilbudsplads vil have brug for et særligt skoletilbud efterfølgende.

#### 4.4. Anbefalinger

Det anbefales, at der arbejdes videre med udviklingen af kvalitet i dagtilbud gennem tilsyn og opfølgningsindsatser, ledelsesuddannelse samt rekrutterings- og fastholdelsesindsatser.

Det anbefales, at der opbygges specialpædagogisk viden og kompetencer i almene dagtilbud og den tværfaglige support med fokus på børnesyn og stærke børnefællesskaber, samt at der sikres adgang til viden om og handlinger ift. børn med diagnoser/behov for særlig støtte.

Det anbefales, at der prioriteres tid og rum til faglig refleksion, analyse og planlægning samt styrkelse af arbejdsfællesskaberne.

Det anbefales, at der er støtte at hente til dagtilbud i perioder med brug for det, fx i form af støttepædagoger med særlige specialpædagogiske kompetencer.

Det anbefales, at der arbejdes videre med en samlet plan for basispladserne, så ressourcerne i højere grad kan anvendes til at opbygge inklusionskapaciteten hos dagtilbuddene. En eventuel omlægning af basispladserne bør foregå over en årrække, herunder således at det sikres, at de børn, der allerede er visiteret til en basisplads, kan fortsætte i den pågældende basisplads. Der skal i planen tages højde for, at basispladser er skrevet ind i driftsoverenskomsten for nogle af de 14 selvejende dagtilbud, der i dag varetager samlet set 108 basispladser, ligesom der skal ses på, hvordan kompetencer og viden kan fastholdes.

#### 4.5. Litteraturliste

DEA (2024). Daginstitutionens betydning for børns skolegang: [Skabelon - rapporter og notater \(dta-tocms-assets.com\)](https://www.dta-tocms-assets.com)

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) (2017). Kvalitet i dagtilbud – pointer fra forskning: [Vidensopsamling Kvalitet i dagtilbud.pdf \(eva.dk\)](https://eva.dk/vidensopsamling/kvalitet-i-dagtilbud.pdf)

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) (2021). Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner – en national undersøgelse blandt dagtilbudsschefer. [Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner. En national undersøgelse blandt dagtilbudsschefer \(eva.dk\)](https://eva.dk/udfordringer-i-understottelse-af-born-i-udsatte-positioner)

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) (2021). Børn i udsatte positioner – national kortlægning af kommuners understøttende arbejde: [Børn i udsatte positioner i dagtilbud. National kortlægning af kommuners understøttende arbejde. \(eva.dk\)](https://eva.dk/born-i-udsatte-positioner-i-dagtilbud)

Danmarks Statistik (2023). Børnetal. Lokaliseret d. 30/5-2024 fra [Børnepasning - Danmarks Statistik \(dst.dk\)](https://dst.dk/børnepasning)

Danneskiold-Samsøe, I. & Kjær, B. (2023). Aflæsning og praksis – specialpædagogiske arbejde med børnehavebørn med autisme. I: Forskning i pædagogers profession og uddannelse: [Visning af: Aflæsning og praksis \(tidsskrift.dk\)](https://tidsskrift.dk/visning-af-aflaesning-og-praksis)

Danneskiold-Samsøe, I. & Kjær, B. (2023). Mangfoldighed og (u)lighed i almene dagtilbud – kategorisering og pædagogik i relation til børn med autisme. Dansk Pædagogisk Tidsskrift: [Mangfoldighed og \(u\)lighed i almene dagtilbud – Kategorisering og pædagogik i relation til børn med autisme • Dansk pædagogisk Tidsskrift \(dpt.dk\)](https://dpt.dk/mangfoldighed-og-uhighed-i-almene-dagtilbud)

Danneskiold-Samsøe, I. & Kjær, B. (2023). Tidlig indsats? Praksis i børnehavers inklusion af børn med autisme. Dansk Pædagogisk Tidsskrift: [Tidlig indsats? Praksis i børnehavers inklusion af børn med autisme • Dansk pædagogisk Tidsskrift \(dpt.dk\)](https://dpt.dk/tidlig-indsats-praksis-i-børnehavers-inklusion-af-børn-med-autisme)

Heckman, J.J. (2008). *Return of investment: Cost vs. Benefits*. University of Chicago.

Kjær, B. & Danneskiold-Samsøe, I. (2023). Etik og børnehavebørn med autisme – antropologisk forskning i pædagogisk arbejde. Tidsskrift for kritisk samfundsforskning: [Visning af: Etik og børnehavebørn med autisme \(tidsskrift.dk\)](https://tidsskrift.dk/visning-af-etik-og-børnehavebørn-med-autisme)

- Laursen, S. (vært). (30/5-2024). *På arbejde med læringsmiljøpædagogen* [podcastserie]. Odense Kommune. [Læringsmiljøpædagoger Syd-Vest \(odense.dk\)](https://www.odense.dk/temaer/laeringsmiljopaedagoger-syd-vest)
- Lykke, K. (2021). Nest møder dagtilbud - Inspiration til fællesskabende pædagogik. Dafolo
- Munck, C., Marschall, A., & Hermansen, J. (2023). Mindre børnegrupper – højere kvalitet. Københavns Professionshøjskole
- Nielsen, T.K. et al. (2013). Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review af reviews. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning IUP, Aarhus Universitet.
- Ringsmose, C. & Kragh-Müller, G. (2020). KIDS – Kvalitetsudvikling i daginstitutioner, 2. udgave. Dansk Psykologisk Forlag.
- Styrket pædagogisk læreplan (2018). [emu.dk/sites/default/files/2021-03/7044\\_SPL\\_Den\\_styrkede\\_paedagogiske\\_laereplan\\_21\\_WEB\\_FINAL-a.pdf](https://www.emu.dk/sites/default/files/2021-03/7044_SPL_Den_styrkede_paedagogiske_laereplan_21_WEB_FINAL-a.pdf)
- Sylva, K. et al. (2010). Early Childhood Matters. Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project. Routledge Taylor & Francis Group
- Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2021). Evaluering af pædagoguddannelsen: [Evaluering af pædagoguddannelsen \(ufm.dk\)](https://www.ufm.dk/evaluering-af-paedagoguddannelsen)
- VIVE (2021). *Børn i udsatte positioner i implementeringen af Den styrkede pædagogiske læreplan: Et pædagogisk dilemma flytter med*. Tidsskrift for professionsstudier 33, s. 100-109. [Visning af: Børn i udsatte positioner i implementeringen af Den styrkede pædagogiske læreplan \(tidsskrift.dk\)](https://www.tidsskrift.dk/visning-af-born-i-udsatte-positioner-i-implementeringen-af-den-styrkede-paedagogiske-laereplan)
- VIVE & Danmarks Evalueringsinstitut (2023). Kvalitet i dagtilbud – National undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner og dagplejen for 0-2-årige børn: [Kvalitet i dagtilbud \(vive.dk\)](https://www.vive.dk/kvalitet-i-dagtilbud)
- Yosikawa, H. et al. (2013). Investing in Our Future: The Evidence Base on Preschool Education: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED579818.pdf>
- Aarhus Kommune (u.å.). Nest møder dagtilbud – arbejdshæfte til brug i kompetenceudviklingsforløb for pædagogisk personale i dagtilbud: [arbejdshaeftenestmoederdagtilbud.pdf \(aarhus.dk\)](https://www.aarhus.dk/temaer/arbejdshaeftenestmoederdagtilbud)
- Aarhus Kommune (2022). Brede børnefællesskaber i dagtilbud, skoler og UngiAarhus: [Analyse af brede børnefællesskaber \(aarhus.dk\)](https://www.aarhus.dk/temaer/analyse-af-brede-bornefaelleskaber)

## 5. Overgang fra dagtilbud til KKFO og skole

Overgangen fra dagtilbud til skole er en periode, hvor børn etablerer nye relationer, skal vænne sig til nye omgivelser og udvikler nye kognitive og sociale færdigheder. Forskning peger samtidig på, at overgangen fra dagtilbud til skole kan være en udfordring særligt for børn i udsatte positioner, og at der er sammenhæng mellem børnenes trivsel ved skolestart, og hvordan de klarer sig senere i skolen (EVA 2021).

Indskolingen er børnenes første møde med skolen. Det er her, de lærer at gå i skole og gør sig deres første erfaringer med at høre til og være en del af skolens fællesskab.

Rådet For Børns Læring peger på, at det er væsentligt med en sammenhængende indskoling, hvor der lokalt skabes et sammenhængende fagligt indhold med plads til fordybelse i fagene og med få gennemgående voksne.

Børn gennemgår flere overgange og skift i de første år af deres skoletid. De skifter fra børnehave til skole, mellem skole og SFO (i København KKFO), og fra et klassetrin og til det næste. Forskning peger på, at overgange og skift kan være spændende og udviklende for børn, så længe de føler sig trygge og mødt i deres behov. Overgange og skift kan imidlertid også være udfordrende, fx hvis der ikke etableres et pædagogisk læringsmiljø, som gør det muligt for alle at afkode, hvad der forventes af dem (EVA 2023). Meget tyder på, at jo færre skift, jo lettere er det for børnene.

### 5.1. Problemstilling

Dette kapitel sigter på at belyse, hvordan overgange mellem dagtilbud og skole og skift i indskolingen give børnene de bedste betingelser for at mestre de sociale og faglige udfordringer, de møder i hhv. KKFO og skole.

Helt konkret forsøges følgende spørgsmål belyst:

- Hvordan ser den gode overgang ud, hvor alle børn fra almene dagtilbud starter i almen skole?
- Hvordan kan indskolingen organiseres med henblik på at være mere børneparat, og at børn oplever færre skift, trygge fællesskaber og flere blivende voksenrelationer?

Kapitlet gennemgår forskning og erfaringer fra praksis og afslutter med at anbefale, at der arbejdes med større kontinuitet i overgangen mellem børnehave og KKFO og skole og ind i indskolingen, fx ved brug af overgangspædagoger eller flere gennemgående voksne.

### 5.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om overgang fra dagtilbud til skole

Afsnittet her tager udgangspunkt i undersøgelser og rapporter fra EVA, VIVE, Rådet for Børns Læring samt praksiserfaringer fra Københavns Kommune og inddragelse af aktører som led i analysen.

#### Overgang fra dagtilbud til SFO og skole

Med afsæt i forskning har EVA (2023) identificeret fem kendetegn på kvalitet i tidlig SFO. De fem kendetegn indkredser, hvad der er særlig vigtigt for at skabe et sammenhængende børneliv i overgangen fra dagtilbud til tidlig SFO og fra tidlig SFO til skole:

- At tidlig SFO understøtter børns sociale relationer og deltagelse i fællesskaber.
- At tidlig SFO har fokus på børns leg og forberedelse til skole.
- At tidlig SFO skaber sammenhæng i overgangen fra dagtilbud til skole gennem genkendelighed og med afsæt i børnenes perspektiver.
- I tidlig SFO samarbejder pædagogisk personale om overgange gennem vidensudveksling med andre fagprofessionelle.
- I tidlig SFO inddrager og samarbejder pædagogisk personale med forældre.



EVA's undersøgelse peger på, at elever der skifter flere gange ifm. skolestart, dvs. starter tidligt i SFO, har lavere trivsel end elever, der kun har et skift, dvs. starter i SFO samtidig med skole. Derfor er der brug for at se på, hvordan der skabes en bedre sammenhæng i overgangen mellem dagtilbud, SFO og skole og skabe.

### **Organisering af indskoling**

På baggrund af rapporten "Organiseringer i indskoling" (EVA 2023) kom Rådet For Børns Læring i december 2023 med en række konkrete anbefalinger for organisering af indskoling. De peger på, at børnene skal have en sammenhængende indskoling fra de starter i skole ved:

- At børnene kun starter i skole én gang. Det betyder, at en isoleret førskole-SFO og en isoleret børnehaveklasse skal afskaffes.
- At reducere antallet af fag og læringsmål i indskoling for at muliggøre, at der lokalt skabes et sammenhængende fagligt indhold med plads til mere fordybelse og praksisfaglighed i fagene.
- At skabe mulighed for mere gennemgående lærere og pædagoger i hele indskoling.
- At børnene oplever flere gennemgående voksne, og at der i indskoling lægges et solidt fundament for trygge børnefællesskaber og bedre inklusion, fx ved et gennemgående voksenteam fra første skoledag gennem hele indskoling bestående af lærere og pædagoger og støttefunktioner.

### Fag og faglig sammenhæng

Forskning viser, at børnene oplever det forvirrende, når skemaet byder på mange skift i løbet af en dag, fordi det gør det vanskeligt for børnene at omstille sig og nå at fordybe sig i det enkelte fag. Længere moduler skaber mulighed for mere fordybelse, ro og forståelse af indholdet i undervisningen (EVA 2020). For at imødekomme dette kan skolerne med fordel arbejde mere med at tematisere og samle flere fag, så der i højere grad arbejdes tværfagligt og temabaseret, og så børnene ikke oplever skift mellem fag.

### Gennemgående voksne i indskoling

Forskning peger på, at få gennemgående voksne spiller en afgørende rolle i at skabe en sammenhængende skoledag. Få lærere i en klasse betyder få skift, da de samme lærere vil varetage flere fag. Samtidig kan få lærere og pædagoger omkring en klasse skabe tryghed, da de kender børnene og deres behov.

Med den seneste aftale om skolernes kvalitetsprogram har man gjort op med kravet om fuld kompetencedækning i indskoling, hvilket betyder, at skolerne i langt højere grad kan have få og gennemgående lærere i en klasse i indskoling. Lovændringen træder i kraft i skoleåret 2025-26, og en midlertidig lempelse finder sted allerede fra kommende skoleår.

Et eksempel på dette ser man i Lillehammer Kommune i Norge, hvor der bl.a. arbejdes med *overgangslærere*, som er tilknyttet dagtilbud som en del af grundbemandingen fra januar til juli. I denne periode arbejder de arbejder med de ældste børn i børnehaven. Fra august til og med december er overgangslærerne tilknyttet skolen. I denne periode arbejder de med de yngste i skolen, dvs. de børn de har ført over fra dagtilbuddet.

For at sikre den gode skolestart prioriterer skolerne i Lillehammer en højere grundbemanding i indskoling. Der er små klasser á 14 til 19 elever, og indtil 5. klasse anvender de et få-lærer-princip. Fra 5. klasse bliver der koblet faglærere på. Desuden er der ingen skoleudsættelse, hvilket er fastlagt i en stram lovgivning. Det er således skolen, som skal være børneparat, og eventuelle udfordringer håndteres pædagogisk. Skolestart er seks år (KL 2024).

### Fælles pædagogisk tilgang og støttefunktioner tæt på praksis

I forskning fremhæves det, at et af de afgørende elementer for at kunne lykkes med at skabe en sammenhængende skole er, at børnene møder en fælles pædagogisk tilgang på tværs af de voksne omkring klassen. Dette forudsætter et veletableret teamsamarbejde, hvor der er et tydeligt fælles metodisk og fagligt afsæt, fx omkring klasseledelse, samt en åben og reflekterende kultur med fokus på udvikling af praksis.

Støttefunktioner bør være organiseret så tæt på praksis som muligt, så de bedst muligt understøtter personalet omkring en klasse (Rådet for Børns Læring 2023).

### **5.3. Erfaringer og praksis i Københavns Kommune**

I Københavns Kommune anvendes primært to overgangsmodeller for overgangen fra dagtilbud til skole med opstart i hhv. maj og august. Det betyder, at størstedelen af de skolestartende børn starter i tidlig KKFO i foråret og en mindre del, ca. 14 pct. starter den 1. august. Alle specialskoler har opstart i august. Børn, der er visiteret til en BUF-flex på en almenskole, starter i udgangspunktet den 1. maj.

#### **Eksempler på samarbejde i overgangen**

De københavnske dagtilbud, fritidsinstitutioner, fritidscentre, KKFO'er og skoler samarbejder om overgangen mellem dagtilbud og KKFO/skole for 1. maj-børnene i regi af "Stærkt samarbejde". Specialskoler og specialinstitutioner er også omfattet. Stærkt samarbejde er en ramme for det pædagogiske personale med fastlagte overordnede mål for det gensidige samarbejde på tværs af de nævnte institutioner. Med afsæt i den overordnede målramme udarbejdes en samarbejdsaftale mellem skoler og institutioner i et skoledistrikt med strategiske mål og aktiviteter for det lokale samarbejde. Samarbejdsaftalen skal i udgangspunktet evalueres en gang årligt.

Som led i overgangen fra dagtilbud til skole skal alle dagtilbud overdrage viden om det enkelte barn i it-systemet Hjernen og Hjertet. Her laver dagtilbuddene en dialogbeskrivelse af det enkelte barn, herunder evt. Uddybning, hvis der er en handplan for barnet. Oplysningerne fremgår af barnets børneprofil, som er tilgængelig for KKFO-personale og børnehaveklasseleder pr. 1. marts. Her kan de også se, om dagtilbuddet har markeret, om der er brug for en overgangssamtale mellem dagtilbud, KKFO/skole og forældre vedrørende det enkelte barn.

Område Nørrebro/Bispebjerg er et af de områder, hvor der er konkrete eksempler på, hvordan Stærkt samarbejde udfoldes i praksis. Området har udviklet en fælles områdemodel for Stærkt samarbejde med ensartede aktiviteter på tværs af dagtilbud og skoler i området. Opsummeret bygger områdets Stærkt Samarbejdsmodel på følgende elementer:

- Vidensoverdragelse i Hjernen og Hjertet og overgangssamtaler, hvor der er behov.
- Pædagoger fra dagtilbud og lærere fra skole er i praktik hos hinanden for at få indblik i det læringsmiljø, børnene kommer fra og skal over i mhp. at bruge viden i arbejdet med børnene.
- Børnehavebørnene besøger skole og KKFO i marts/april og laver forskellige overgangsaktiviteter.
- Åbent hus på skolen for forældre og børn oktober/november.
- Infoaften på skole for forældre marts/april.
- Børnene besøger børnehaveklassen i juni.
- Børnebrev fra skole/børnehaveklasselærer til børnene primo juni.
- Gensynsdag i børnehaverne i uge 40.
- På tværs af dagtilbud og skole arbejdes med en fælles "pakke" bestående af bestemte spil, bøger, koncepter som "Fri for mobberi" og "Min verden", hvor børnene sammen med pædagogen beskriver sig selv.

### Børn med behov for støtte i overgangen

Med henblik på at nedbringe antallet af børn i Københavns Kommune, der går direkte fra et alment dagtilbud til specialskole, blev der i regi af programmet Plads til forskellighed udviklet og implementeret indsatsen "Styrket sammenhæng mellem dagtilbud og skole for børn med støttebehov". Her fik alle dagtilbud til opgave i april, et år før KKFO-opstart, at identificere de børn, som med den rette støtte ville kunne starte i alment skole frem for specialskole. Herefter blev en støttepædagog tilknyttet opgaven omkring barnet den sidste periode i dagtilbuddet, opstart i KKFO og frem til efterårsferien i børnehaveklassen. Hertil kom fire overgangsmøder mellem forældre, skole, KKFO, institution og støttepædagog i perioden inden skolestart i august.

Data viser, at langt størstedelen af de børn, som fik en fokuseret støtteindsats, startede i almen, men at andelen af børn fra målgruppen (6-15 pct.) der blev segregeret til specialskole stiger i 1. klasse og igen i 2. klasse (20 pct.). Noget kan dermed tyde på, at der skal arbejdes endnu mere med overgangen, både i dagtilbud og i skole, hvis børnene skal have bedre forudsætninger for at blive i alment skolen.

### **Eksempler på skolernes praksis for stærkere overgang til skole**

Lundehusskolen i Emdrup i København har ansat en "overgangspædagog" med midler fra Egmontfonden. Overgangspædagogens opgave er at bygge bro mellem dagtilbud og skole samt at opspore og arbejde med de børn, der er i risiko for en svær skolestart. Overgangspædagogen arbejder både i dagtilbud og skolen. I det tidlige forår besøger overgangspædagogen alle de dagtilbud i området, der har børn, der skal starte på skolen. Efter skolestart indgår overgangspædagogen som inklusionspædagog på tværs af skolens tre børnehaveklasser. Skolen har haft overgangspædagogen tilknyttet i to år, og skolen oplever, at funktionen har stor værdi og er med til at give et blik på forandringer af indskolingsmiljøet, så det er mere børneparat, samtidig med at skolen tidligt kan indlede et samarbejde med forældre omkring de udfordringer, et barn eventuelt måtte opleve i forbindelse med overgangen til skolen. Skolen har et ønske om at have to overgangspædagoger ansat, da skiftet til 1. klasse også er en svær overgang.

Gasværksvejens Skole på Vesterbro er et eksempel på en københavnsk skole med opstart 1. august. Det vil i praksis sige, at børnene har mulighed for at starte 14 dage før i KKFO, hvor der er nøje tilrettelagte aktiviteter for børn og forældre og med indlagt generalprøve på første skoledag. På Gasværksvejens Skole inddeles børnene på tre hold med et samlet lærer- og pædagogteam, der er med i alle timer. Skolen har udskudt klasseskiftet, hvilket betyder, at de bruger det første år i børnehaveklassen på at danne de endelige klasser. I praksis betyder det, at langt de fleste elever fortsætter i den klasse, hvor de er startet, mens et fåtal af eleverne får nye klasser ved overgangen til 1. klasse. Børnehaveklassens lokaler bliver om eftermiddagen omdannet til KKFO, hvorved børnene ikke oplever at skulle skifte lokaler.

### **Eksempler på skolernes praksis med organisering af indskolingen**

Tingbjerg Skole i København har ønsket at skabe en mere sammenhængende dag for eleverne, så antallet af skift og overgange minimeres. Skolen har konkret arbejdet med få-voksenprincip, hvor tre medarbejdere er gennemgående i børnenes dag. Konkret er der i børnehaveklassen 1 børnehaveklasseleder i klassen i alle timer, 1 klassepædagog i 17 klokke timer om ugen og 1 børnehaveklassepædagog. I 1.-3. klasse er der 2 primærlærere (dansk og matematik), der underviser i størstedelen af fagene og 1 klassepædagog, der er i klassen 17 klokke timer om ugen.

Tingbjerg Skole arbejder desuden med "Den gode elevpause", hvor klassepædagogerne igangsætter aktiviteter for eleverne. Der arbejdes med et tæt tværprofessionelt teamsamarbejde, hvor alle teams har et partnerteam, så årgangs- og klasseteam kan holde faste møder sammen.

Tove Ditlevsens Skole på Vesterbro i København har sen skolestart i august og oplever, at det har betydning for, hvordan deres skolestart bliver, fordi de får et skift mindre. Skolen arbejder desuden med flere forskellige tiltag. Fritidspædagogikken bruges aktivt ind i skolen for at skabe genkendelighed for eleverne. Det forudsætter et tæt og ligeværdigt teamsamarbejde på tværs af lærere og pædagoger. Skolen har faste rammer ved fælles forberedelse for lærere og pædagoger, og skolepædagoger indgår som vikarer ved sygdom på årgangen. De har en ugentlig udeskoledag og gør jævnligt brug af Åben Skoletilbud, hvilket skaber variation og en højere grad af fysisk aktivitet i undervisningen. Der arbejdes med pædagogiske pauser, hvor pædagogerne planlægger aktiviteter for eleverne i pauserne. Skolen oplever god opbakning fra forældre til deres inklusionsdagsorden. Det pædagogiske personale har fået gode erfaringer til forældresamarbejdet fra forløbet "styrket borgerkontakt".

Sundbyøster skole på Amager i København arbejder med at skabe en "Skolestærk" indskoling. Skolestærk er en helhedsorienteret tilgang med klare faglige standarder og et stærkt fællesskab mellem børn og voksne. Det betyder bl.a. to-voksen-ordning i hele indskoling. Heri indgår en stor del af skolepædagogerne, hvilket muliggør en nem brobygning til KKFO. Der arbejdes med ens metoder, fx co-teaching. Undervisningen planlægges altid på tværs af årgangen. Børneinddragelsen er central, og der afholdes løbende elevsamtaler.

Gasværksvejens Skole arbejder i årgangsteams med fleksibel organisering af undervisningen, som for en stor del er tværfaglig. Det traditionelle skoleskema er afskaffet, og lærerne tilrettelægger sammen undervisningen efter mål og indhold. Der arbejdes med holddeling på årgangen inden for rammerne af folkeskoleloven, og børnene møder hinanden på tværs af årgange i kortere afgrænsede projekter eller emner som læseløftet og musical.

#### 5.4. Anbefalinger om overgange og indskoling

- Det anbefales, at der på alle skoler etableres ordninger med fx overgangspædagoger eller ekstra børnehaveklasseledere, som fra juni til skolestart kommer i flest muligt af de dagtilbud, børnene kommer fra, så der kan skabes en god og tryk overgang.
- Det anbefales, at alle skoler og dagtilbud skal arbejde med en systematik for overgangsaktiviteter, så barnet oplever en genkendelighed på tværs af dagtilbud og skole, og så de voksne omkring barnet har mulighed for at dele viden om børnegruppen.
- Det anbefales, at alle skoler formulerer principper for skolestart og fælles metode i indskoling.
- Det anbefales, at Stærkt Samarbejde evalueres, så den digitale deling af viden kan ske smidigt og give grundlag for godt kendskab til barnets behov ved skolestart.
- Det anbefales, at der er gennemgående voksne i hele indskoling fra børnehaveklasse til 3. klasse, dvs. at børnehaveklasselederne fx følger med op i 1. klasse, og at der er min. 2 voksne i langt størstedelen af timerne.
- Det anbefales, at praksisfagligheden i indskoling styrkes, og at børnehaveklassens til tider mere legende tilgang til læring i højere grad kendetegner hele indskoling.
- Det anbefales, at der prioriteres støttepædagogressourcer til udvalgte KKFO'er ved skolestart til at støtte børnefællesskaber og opspore børn med behov for støtte.
- Det anbefales, at der udvikles specialfaglig viden samt kompetencer til facilitering af relationer hos den samlede personalegruppe i indskoling, fx med kurset a-guide
- 

#### 5.5. Litteraturliste

Christensen, K. S., & Johansen, L. (2017). *Pædagogiske bestræbelser og ambivalenser i overgangen mellem børnehave og skole*. Forskning i Pædagogers Profession og Uddannelse.

Danmarks Evalueringsinstitut (2020). *Elevernes oplevelse af skoledagen og undervisningen*. København: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).

Danmarks Evalueringsinstitut (2021): *Overgang fra dagtilbud til skole*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).

Danmarks Evalueringsinstitut (2023): *Indhold og kvalitet i tidlig skolefritidsordning*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).

Kommunernes Landsforening (2024): *Almenskole for alle børn – Inspiration fra to kommuner i Norge Lillehammer og Eidskog Kommuner*. København: Kommunernes Landsforening (KL).

Klint, P. D. & Borstrøm, I. (2016): *Kan man forebygge ordblindhed i børnehaveklassen*. Københavns Universitet for Børne- og Undervisningsministeriet 2016.

Rådet for Børns Læring (2023): *Beretning fra Formandskabet. Rådet for Børns Læring*. December 2023.

VIVE (2022). *Førskole, børns trivsel, fravær og sproglige færdigheder*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

## 6. Inkluderende læringsmiljøer og mellemformer i almen-skolen

Det er lovgivningsmæssigt bestemt, at specialpædagogisk støtte som udgangspunkt skal gives inden for den almene skoleramme. For at børn og unges specifikke behov kan imødekommes inden for den almene skoleramme, kræver det, at undervisningen og arbejdet med fællesskaberne tilrettelægges med udgangspunkt i den specifikke børnegruppes forudsætninger. Det kan bl.a. være med udgangspunkt i undervisningsdifferentiering, holddannelse, udpræget brug af struktur og overblik, hjælpemidler, co-teaching og andre pædagogiske og didaktiske tiltag og metoder.

Stigningen i antallet af børn og unge, der visiteres til specialundervisning i segregerede tilbud i Københavns Kommune viser, at det ikke altid lykkes at give støtten i det almene system. Hvis udviklingen skal vendes og hvis flere skal have deres skolegang i det almene læringsfællesskab, er der brug for at styrke kvaliteten af de inkluderende læringsmiljøer.

Forskning og undersøgelser, som udfoldes i denne rapport, konkluderer blandt andet, at en mere fleksibel anvendelse af kompetencer, ressourcer, støtte og opdeling af klasser kan komme flere børn og unge til gavn. Det kan organiseres i såkaldte mellemformer og igennem en opbygning af skolens inklusionskapacitet. Det kan både forebygge behovet for specialpædagogisk støtte og sikre, at flere får imødekommet deres behov for specialpædagogisk støtte i en almen ramme.

### 6.1. Problemstilling

Dette kapitel sigter mod at finde løsninger på, hvordan almen-skolen kan organiseres med særligt fokus på, hvad der skal til, for at børn med og uden behov for støtte i og udenfor undervisningen kan trives, lære og udvikle sig sammen. Herunder hvilke forudsætninger der er, for at skolerne lykkes med at styrke deres inkluderende læringsmiljøer.

Konkret belyses følgende spørgsmål:

- Hvordan kan skolen og undervisningen organiseres, når langt flere børn med brug for støtte skal inkluderes i almen?
- Hvilke særlige muligheder er der ved forskellige organiseringsformer i almen inspireret af erfaringer fra mellemformer, herunder særligt Nest? Hvilke begrænsninger er de samtidig præget af?

Kapitlet gennemgår relevant forskning, erfaring og input fra inddragelse af aktører i analysen og afsluttes med anbefalinger om en tydelig retning om, at flest muligt skal have deres skolegang i et alment fællesskab, og at det kan kræve flere voksne i undervisningen, mere holddeling, undervisningsdifferentiering, relationel klasseledelse, co-teaching med tid til fælles forberedelse, stærke almene kompetencer

og viden om særlige elevgrupper, kompetenceudvikling inden for klasseledelse og undervisningsdifferentiering samt et stærkt ressourcecenter, som understøtter inklusionskapacitet på hele skolen og evt. brug af mellemformer. Endelig kræver det elevcentreret og datainformeret faglig ledelse tæt på praksis med afsæt i observation, refleksion og sparring samt opfølgning på data i skolens strategiske program og udviklingssamtaler, ligesom det anbefales at lade konceptet med faglige handlingsplaner omfatte skoler, som ikke lykkes med inklusionsopgaven.

Med afsæt i dette anbefales det, at skolerne får frihed til selv at udvikle og opbygge deres inklusionskapacitet og organisere skolens inkluderende læringsmiljøer tilpasset den lokale kontekst.

## **6.2. Teori og empiri om inkluderende læringsmiljøer og mellemformer**

I en årrække har der været en stigende tendens til, at danske kommuner og skoler har haft fokus på at udvikle mellemformer. Det vil sige undervisningstilbud, som kombinerer almenundervisning og specialundervisning, og som blandt andet gør op med, at et barn enten er i almen eller special. Der er ligeledes blevet gennemført flere studier om mellemformer og udgivet flere rapporter med praksiseksempler på organiseringen af mellemformer i forskellige kommuner. Studierne om mellemformer kan bidrage med svar på, hvordan almen skolen og undervisningen kan organiseres på mere fleksible måder, som kan komme flere børn til gavn - også uden at låse det fast i et koncept med risiko for at skabe en slags ny parallel segregeringsmulighed.

I det følgende udfoldes teori og empiriske undersøgelser om inklusionsforståelsen og hvilke mellemformer og organiseringer, der er fordelagtige for at nå målet om, at de allerfleste børn skal have deres skolegang i almen skolen med forskellige grader af støtte.

### **Inklusionsforståelsen afgør tilgangen til opgaven**

Der kan grundlæggende skelnes mellem to inklusionsforståelser. En forståelse, hvor ikke alle børn kan være en del af almenklassen, og en forståelse, hvor alle børn skal have mulighed for at deltage i almenklassen (Bloksgaard 2024).

Inklusionsforståelsen viser sig i praksis i de daglige pædagogiske og didaktiske handlinger og er styrende for, hvilken opgave ledelsen og personalet på skolen oplever at have i relation til børn med særlige behov. Hvis inklusionsforståelsen er, at ikke alle børn kan være en del af almenklassen, er der en langt højere tendens til, at fokus er på kompenserende løsninger ofte uden for klassen, støtte udefra, der skal kompensere og ofte er ansvarlig for et enkelt barn, samt på organiseringer, der muliggør eksklusion. På skoler med denne forståelse vil der ofte blive efterspurgt pædagogisk psykologiske vurderinger og mulighed for at segregere til specialtilbud.

Hvis inklusionsforståelsen derimod er, at alle børn skal have mulighed for at deltage, bliver fokus ofte i højere grad på samarbejde, fælles forberedelse og aftaler om god adfærd, klar ledelse på mål og metode, ressourcer til teamet, afprøvninger i læringslaboratorier samt på organiseringer, der muliggør samarbejde og refleksion. På skoler med denne inklusionsforståelse vil der ofte blive efterspurgt mere tid til fælles forberedelse og refleksion (Bloksgaard 2024).

Organiseringen på skolen, fordelingen af ressourcer og graden af segregering er dermed et resultat af inklusionsforståelsen og hermed det mindset, som styrer pædagogikken og de igangsatte indsatser. Hvis flere børn skal have reelle deltagelsesmuligheder i almen, er det derfor afgørende at grundfæste en ressourceorienteret inklusionsforståelse, hvor alle børn skal have mulighed for at deltage i almenklassen og dermed udvide forståelsen af, hvilke børn der hører til i almen.

Inklusionsforståelsen kan på mange måder sidestilles med det ressourcebaserede børnesyn, der i forbindelse med inddragelsen af forskellige aktører i analysen, er fremhævet som afgørende for en mere inkluderende praksis.

## Definition af mellemformer

Der foreligger ikke en lovgivningsmæssig eller entydig forskningsmæssig definition på mellemformer og afgrænsning til begreber som inkluderende læringsmiljøer. VIVE definerer mellemformer bredt som undervisningstilbud, som kombinerer almenundervisning og specialundervisning (Lindeberg m.fl. 2022). Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) udfolder yderligere, at mellemformer er undervisningstilbud, der på forskellige måder kombinerer kompetencer, støtte og pædagogiske tiltag i hhv. almen- og specialundervisningen (EVA 2022). Målet med mellemformer er at imødekomme behov for specialpædagogisk understøttelse i en almen ramme.

## To hovedtyper af mellemformer

VIVE har gennemført en kortlægning og et casestudie af mellemformer og identificerer på den baggrund to overordnede hovedtyper af mellemformer (Lindeberg m.fl. 2022):

Holdbaserede mellemformer: Undervisningen af børn med behov for støtte tilrettelægges i en fleksibel kombination af undervisning i både en almen klasse og i et segregeret tilbud eller på et særligt hold.

Klassebaserede mellemformer: Almenundervisningen tilpasses med henblik på at imødekomme særlige undervisningsmæssige behov inden for almenklassens rammer, idet der tilføres specialpædagogiske kompetencer samt evt. øvrige ressourcer. Det kan fx indebære samarbejde mellem fagprofessionelle med både special- og almenkompetencer i klassen, reduceret elevtal og andre tilpasninger af undervisningen.

## Organisering af tre forskellige typer af mellemformer

EVA har på baggrund af et casestudie analyseret sig frem til tre måder at organisere mellemformer på, hvor børn med specialpædagogiske behov undervises sammen med børn uden samme behov (EVA 2022). Organiseringerne betegnes *Reden*, *Folden* og *Slusen*, hvoraf de to første kan placeres i VIVE's "klassebaserede mellemform", hvor børnene går i den samme klasse som tilpasses børnenes behov for støtte, mens den sidste kan placeres i den "holdbaserede mellemform", hvor børnene både går i en stamklasse og på et særligt hold.

I det følgende udfoldes de tre organiseringsformer med udgangspunkt i EVA's analyse, der tager udgangspunkt i de konkrete lokale kontekster på de tre caseskoler. Hvis organiseringerne overføres til andre kontekster på andre skoler, kan der være behov for at tilpasse elementer i mellemformen med afsæt i den pågældende skoles elevgrundlag, rammer, vilkår og øvrige inkluderende praksis.

### Reden (klassebaseret mellemform)

Reden (eller Nest) består af en klasse med max. 16 elever – heraf op til fire med autisme med milde symptomer. Alle børn i klassen undervises sammen på fuld tid. Pædagogikken, didaktikken og indretningen af klasselokalet er tilpasset børnene inden for autismspekteret og deres behov for overblik, tydelig rammesætning og struktur. Det meste af tiden er der to undervisere i klassen. Reden er baseret på en antagelse om, at det udprægede fokus på struktur og genkendelighed, som fungerer godt for børnene med autisme, også er gavnlig for andre børn.

Fordelen ved organiseringen er, at det lille og afskærmede fællesskab fungerer godt for børnene inden for autismspekteret. Denne børnegruppe får dermed mulighed for at have deres skolegang i en almen ramme frem for et specialtilbud. Erfaring viser, at den resterende børnegruppe både trives, lærer og udvikler sig, tilsvarende de børn der går i alderssvarede almenklasser.

Ulempen er, at målgruppen er forholdsvis snæver, både hvad angår børn inden for autismspektret og uden for. Reden fungerer ikke godt for børn inden for autismspekteret, hvis der også er børn med udadreagerende adfærd i klassen. Potentialet i Reden synes derfor afhængig af muligheden for at sammensætte den rette børnegruppe, hvilket kan være vanskeligt i praksis. Dette kan yderligere udfordres af

at børnenes behov udvikler sig over tid. Selvom målgruppen af børn med og uden behov for støtte nøje sammensættes på et givent tidspunkt, er det ikke givet, at Reden varigt vil være det rette undervisnings-tilbud for alle børn.

Desuden betyder et skærmet og tilpasset miljø, at børnene i Reden i langt mindre grad eksponeres for en bred diversitet i gruppen. Børnene i Reden oplever ikke nødvendigvis sig selv som en del af det store almene fællesskab på årgangen, men som en del af et mindre fællesskab i en anderledes klasse.

Den pædagogiske tilgang indebærer en tydelig rammesætning med fx en genkendelig morgenrutine, et "manus" for dagens faglige program og meget tydelige regler for opførsel. Hvis styringen bliver for stram, kan det for nogle børn virke trivielt og som en belastning.

### Folden (klassebaseret mellemform)

I Folden undervises klasserne i vid udstrækning samlet som årgang, hvor der både går visiterede og ikke-visiterede børn. Målgruppen er ikke afgrænset på forhånd, og der undervises med afsæt i de børn, der er på årgangen. I den specifikke case består årgangen af to klasser med gennemsnitligt 21 elever pr. klasse.

Der arbejdes udpræget med holddannelse efter varierende kriterier. En stor del af undervisningen varetages af en almenlærer og personale med specialpædagogiske kompetencer gennem co-teaching. Antal elever pr. underviser er 14 i dansk, matematik og engelsk, hvor der er to lærere og en pædagog, mens det er 21 elever i andre fag med to undervisere.

I Folden gøres der brug af afskærmnings- og tilbagetrækningsmuligheder, individuelle regler og undtagelser samt udpræget brug af undervisningsdifferentiering, der skal imødekomme børnenes forskellige behov.

Folden blev dannet efter en udfasning af skolens specialklasserække. Udfasningen skete gradvist over tre år. I det første år var der den samme normering som i både specialklassen og almenklasserne. I de efterfølgende to år blev personalenormeringen gradvist reduceret.

Fordelen ved Folden er den fleksible organisering med mulighed for at tilpasse læringsmiljøet i takt med, at børnegruppen og behovene over tid udvikler sig. Den grundlæggende vision bag Folden er at give alle børn en rummelighed, robusthed og menneskelig indsigt ved at indgå i et mangfoldigt fællesskab, hvor mange børn har forskellige behov, og hvor almen- og specialområdet er integreret. Ved at italesætte, at alle er forskellige, og ved at alle øver sig på at tage hensyn til forskellige behov, gøres der plads til børnenes forskellighed. Det betyder, at de visiterede børn oplever, at de er ligeværdige deltagende medlemmer og alle hører hjemme i det store fællesskab i almenmiljøet.

I Folden er der potentiale for at udvikle et stærkt tværfagligt samarbejde mellem pædagoger med specialpædagogisk kompetence og lærere, når de forbereder, underviser og evaluerer sammen. Pædagoger og lærere deltager som fuldbyrdede og ligeværdige medlemmer af teamsamarbejdet gennem fast strukturerede møder, som ledelsen allokere tid til. Organiseringsformen rammesætter dermed et samspil mellem almenidaktik og specialpædagogik, som understøtter forskellige børns deltagelses- og udviklingsmuligheder. Ressourcerne allokeres dermed til gavn for flest mulige børn frem for enkelte børn med særlige behov.

Ulempen er, at det kan være svært for nogle børn at begå sig socialt i klassen, fx børn med overvejende behov for små skærmede miljøer. Desuden er mellemformen ikke for alle børn, fx børn med meget indgribende udfordringer som fx hjerneskader.

### Slusen (holdbaseret mellemform)

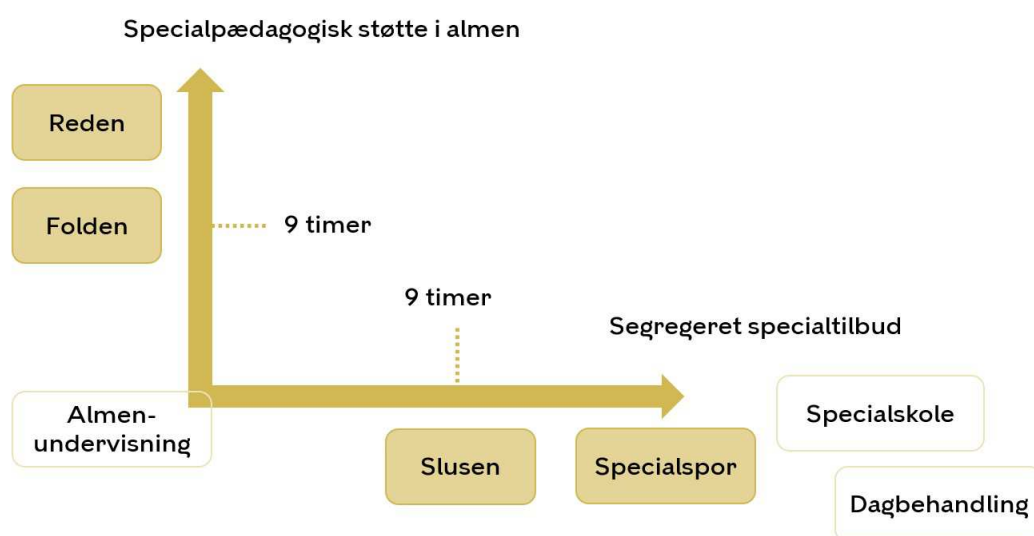
I Slusen har børn med behov for støtte en fleksibel tilknytning til både skolens almen- og specialklasse. Det indebærer et struktureret samarbejde mellem almen- og specialsporene. Børn med behov for støtte får individuelle skemaer med undervisning i både almen- og specialklassen. Det er børnenes aktuelle behov, der afgør, om de skal undervises i almen- eller specialklassen og i hvilke fag. Børn i almenklassen



kan også modtage undervisning i specialklassen i en kortere eller længere periode, hvis de har behov for det, uden at være visiteret.

Fordelen ved Slusen er, at det er en fleksibel organiseringsform, der tager udgangspunkt i børnenes aktuelle behov. Børnene indgår både i store og små fællesskaber og bevarer tilknytningen til almen, selvom de går i et specialtilbud. Samtidig kan børn, der midlertidigt har brug for et specialpædagogisk miljø, tilbydes det uden at skulle afvente visitation og skifte skole eller klasse. Desuden kan personalet med specialpædagogiske kompetencer både undervise i det store og lille fællesskab. Der arbejdes dermed med specialpædagogik i begge fællesskaber, og det bliver tydeligt for underviserne, hvad de visiterede børn skal kunne for at indgå i det store fællesskab.

Ulempen er, at fleksibiliteten i praksis kan være svær at udøve. Det kan være vanskeligt for børn, som er udfordrede på deres sociale kompetencer at skulle omstille sig i hhv. det store og det lille fællesskab. Desuden sætter opdelingen af de to fællesskaber forskellige mærkater på hhv. den almene klasse og specialklassen, som kan virke ekskluderende på børnene visiteret til specialklassen og modarbejde en fælles årgangsideitet. Når udvalgte børnegrupper skærmes i mindre fællesskaber, viser erfaringen, at de primært orienterer sig mod det skærmede miljø, og den identificering, der er i at høre til det lille fællesskab, kommer til at forme deres skoleidentitet.



Figur 6.1. Forskellige organiseringer af specialpædagogisk støtte baseret på definitionerne af mellemformer fra VIVE og EVA.

I figur 6.1 er de forskellige organiseringsformer og specialtilbud placeret i et diagram med afsæt i VIVE's to hovedtyper. Figuren viser hhv. hvor indgribende et tilbud barnet går i og graden af specialpædagogisk bistand i almenundervisningen i de forskellige organiseringer.

### Forudsætninger for etablering af mellemformer

EVA har på baggrund af deres undersøgelse (EVA 2022) og forskning identificeret nogle væsentlige elementer og forudsætninger, som gælder både når skoler vil etablere mellemformer og i det øvrige arbejde med inkluderende læringsmiljøer.

#### Målgruppe, fællesskaber og tilhørsforhold

Organiseringen af det inkluderende læringsmiljø og mellemformer har betydning for, hvilke slags fællesskaber der gøres tilgængelige for børnene. Reden giver fx adgang til et lille skærmet fællesskab, Folden giver adgang til et stort årgangsfællesskab med et mangfoldigt afsæt, mens Slusen veksler mellem et lille skærmet og stort fællesskab.

Det er vigtigt på forhånd at forholde sig til, hvilke børn der vil trives godt inden for organiseringen af mellemformen og hvilke der ikke vil, da alle organiseringsformer altid vil medføre begrænsninger.

Den valgte organisering spiller også ind på børnenes tilhørsforhold og rummelighed over for hinanden, fx om det lykkes at skabe forståelse for forskelligheder i dybden eller i bredden. I bredden menes der, om børnene oplever variation i adfærd, og med dybden menes der, hvor forankret forståelsen og anerkendelsen af hinanden er.

I praksis kan det være vanskeligt på forhånd at definere en meget snæver målgruppe for fællesskabet, da ikke-visiterede børn også har varierede behov og kan have brug for noget særligt i perioder, ligesom behovene udvikler sig med tiden. Det kan tale for ikke at afgrænse målgruppen alt for skarpt.

### Tværfagligt samarbejde

Det tværfaglige samarbejde skal organiseres på en måde, så almen- og specialpædagogikken integreres. Både almen- og specialpædagogisk viden, kompetencer og erfaringer skal spille sammen på en måde, som tilgodeser alle børns faglige og sociale udvikling og deltagelsesmuligheder. Det kræver, at der skabes et ligeværdigt samarbejde og en fælles ansvarstagen for det didaktiske og pædagogiske arbejde.

Igennem det tværfaglige samarbejde kan der ske en værdifuld, praksisnær løbende kompetenceudvikling og erfaringsudveksling mellem det pædagogiske personale. Samarbejdet kan også bidrage til et helhedsorienteret blik på børnene som individer og som deltagere i et fællesskab.

### Relationskompetent klasseledelse

God klasseledelse er afgørende for at skabe velfungerende inkluderende læringsmiljøer. I arbejdet med klasseledelse bør klasseteams bl.a. fokusere på rammesætning, struktur og fælles regler, som kan bidrage til et trygt og genkendeligt læringsmiljø. I klasseledelsen bør der være en balance mellem på den ene side børnenes behov for autonomi og medbestemmelse, så børnene frivilligt engagerer sig i aktiviteter, som opleves meningsfulde og på den anden side deres behov for kontrol og arbejdsro.

Eftersom børnene har forskellige behov, bør individuelle hensyn, undtagelser og særregler også være en del af fællesskabets rammer, hvilket kan bidrage til større rummelighed børnene imellem.

### Klassestørrelse

Klassestørrelsen kan variere fra en reduceret klassestørrelse til sammenlægning af en årgang med udpræget brug af holddannelse. I etableringen af mellemformer bør klassestørrelsen medtænkes som en faktor for læringen og trivslen. Forskning viser omvendt, at mindre klassestørrelse ikke i sig selv fører til bedre faglige resultater (Filges m.fl. 2018). Det er snarere god klasseledelse, fast struktur og det tværfaglige samarbejde, der afgør, om der fx kan opnås ro til faglig fordybelse. En større klassestørrelse kan desuden give adgang til et større fællesskab med flere sociale deltagelsesmuligheder.

### Ledelsesunderstøttelse

For at lykkes med etableringen af mellemformer er det afgørende, at skoleledelsen tager ansvar, sætter en kurs, skaber rammer for det tværfaglige samarbejde og er tydelige om skolens vision, værdier og pædagogiske linje over for personale og forældre. Over for personalet er det også vigtigt, at ledelsen kommunikerer tydeligt om prioritering og allokering af ressourcer.

### Undervisningsdifferentiering

Undervisningsdifferentiering kan også nævnes som en helt afgørende forudsætning for at lykkes med at skabe et velfungerende inkluderende læringsmiljø, hvor alle børn mødes med tilpas udfordrende opgaver. Undervisningsdifferentiering kan give arbejdsro, og det kan give eleverne oplevelse af kompetence, fordi børnene lettere kan holde fokus på undervisningen, når indholdet hverken er for let eller for svært. Det er afgørende, at undervisningen ikke er planlagt efter, hvor børnene i klassen gennemsnitligt ligger, men at underviserne sikrer sig, at der er plads til forskellighed i fællesskabet både fagligt og socialt (Socialstyrelsen 2022).

### Specialpædagogiske kompetencer

Specialpædagogiske kompetencer er også en central ressource og nævnes ofte som en mangel i almen skolen. Specialpædagogiske kompetencer er, inspireret af EVA (2020), viden om specialpædagogik og elevgrupper, systematisk afprøvning og gennemførelse af indsatser i undervisningen og viden om kontekstens betydning for barnets faglige udvikling, trivsel og mulighed for deltagelse.

Som det fremgår ovenfor, er der ikke kun behov for specialpædagogiske kompetencer og viden om fx børnegrupper med behov for noget særligt. For at lykkes kræver det i høj grad stærke almene kompetencer i relationel klasseledelse og undervisningsdifferentiering. Det er derfor væsentligt at understrege, at det specielle ikke alene er løsningen, men at det almene også skal forstærkes.

### **Virkningsfulde indsatser og tilgange**

I tråd med EVA's forskning konkluderer VIVE ud fra et litteraturstudie, at bl.a. et fælles værdigrundlag og fælles rammeforhold har betydning for virkningen af mellemformerne (Lindeberg m.fl. 2022).

Succesfulde mellemformer og inkluderende læringsmiljøer er præget af fagprofessionelle med særlige kompetencer til børnenes støttebehov, mere lærerstøtte end i det almene undervisningsmiljø, blandede børnegrupper, samarbejde mellem almenlærer og speciallærer samt løbende tilpasning af undervisning, holdstørrelse, støtte, pensum og faglige mål til børnenes forudsætninger.

VIVE (Tegtmejer, Schoop & Andreasen 2024) har i perioden 2021-2023 også gennemført en pilotevaluering af forsøg med mellemformer inden for begge hovedtyper af mellemformer på 20 skoler. I evalueringen fremhæves fem pædagogiske og didaktiske tilgange, der opleves som relevante og virkningsfulde for elevgruppen på tværs af skolerne. Det indebærer:

- Individuelt tilpasset faglig stilladsering og støtte.
- Klasseledelse og understøttelse af børnenes mestring af struktur og overgange, bl.a. visuel understøttelse af børnenes overblik over skoledag, lektioner og opgaver.
- Ressourceorienteret pædagogik, der understøtter motivation og deltagelse for børn med særlige behov, fx brug af børnenes interesser og styrke i undervisningen.
- Understøttelse af social deltagelse i frikvarterer og sociale aktiviteter.
- Konfliktbearbejdning, konfliktforebyggelse, arbejde med ro og fokus, mestringsstrategier i konfliktsituationer (Tegtmejer, Schoop & Andreasen 2024).

Alle disse indsatser og pædagogiske og didaktiske tilgange kan dermed med fordel indtænkes og prioriteres i etableringen af mellemformer, lige såvel som i inkluderende læringsmiljøer.

Holddannelse og co-teaching er desuden centrale metoder, og studier viser en god effekt af holddannelse på det inkluderende læringsmiljø. EVA (2024a) har fx lavet et pilotforsøg med holddannelse, der viste, at børnenes deltagelsesmuligheder og mulighed for faglig fordybelse blev styrket, og børnene oplevede et mere trygt læringsmiljø. Ifølge børn og undervisere var der flere børn, som fik styrket deres faglige udbytte som følge af indsatsen, ligesom data indikerede, at børnene fik styrket deres faglige selvtillid og relation til undervisere.

EVA (2024b) har også lavet et pilotforsøg med co-teaching, der viste, at metoden har potentiale til at styrke børnenes faglige udvikling, men det kræver, at der afsættes tid og ressourcer til fælles forberedelse, at underviserne har en forståelse for, hvordan metoden kan omsættes i praksis og at ledelsen kan

bidrage som pædagogiske sparringspartnere. Derudover stiller metoden særlige krav til samarbejdet mellem forskellige fagligheder, som udfordres af det nuværende skolesystem og måden at skemalægge på.

I inddragelsen af aktører som led i denne analyse, er det nævnt som en af de centrale løsninger på, hvordan Københavns skoler i højere grad kan etablere og arbejde med inkluderende læringsmiljøer, og der er allerede gjort gode erfaringer med co-teaching i forbindelse med programmet Plads til Forskellighed.

### **Udbytte og udvikling af mellemformer**

VIVE's evaluering af pilotforsøgene viser i hovedtræk, at skoleledere, lærere og pædagoger i stor udstrækning oplever mellemformer som et relevant tilbud for børn med behov for støtte i forhold til ADHD, autisme, generelle indlæringsvanskeligheder og særlig sårbarhed. Børnene oplever selv positive effekter af mellemformerne, som kan give både fagligt og socialt udbytte. Lærere og pædagoger vurderer også, at børnene får et godt udbytte, og at det styrker deres trivsel. De vurderer, at de klassebaserede mellemformer i højere grad giver børnene et fagligt udbytte og kan være relevant for børn og unge med generelle indlæringsvanskeligheder, hvorimod de holdbaserede mellemformer særligt kan forebygge fravær og være en løsning på udfordringer, som ikke er relateret til det faglige, men for børn og unge med indadvendte symptomer som angst og social tilbagetrækning eller udadreagerende adfærd. Om mellemformen er tilstrækkelig, kan således hænge sammen med tyngden og karakteren af barnets støttebehov.

I relation til udvikling af mellemformer konkluderer VIVE, at det er vigtigt, at skolen selv har mulighed for at udvikle en mellemform, der passer til den lokale skolekontekst og til den konkrete elevgruppe, de står med på skolerne, hvis mellemformen skal opleves som det mest relevante støttetilbud hos dem.

VIVE vurderer derfor ikke, at det i forbindelse med en evt. udbredelse af mellemformer i større skala hverken er muligt eller formålstjenligt at udstikke meget præcise, detaljerede og ensartede anvisninger til skolerne om, hvordan mellemformerne på tværs af skoler skal indrettes (Tegtmejer, Schoop & Andreassen 2024).

### **Opsamling på afsnit om mellemformer og inkluderende læringsmiljøer**

Der er nogle betydelige potentialer ved at organisere de inkluderende læringsmiljøer som mellemformer frem for at segregere til specialtilbud. Ressourcerne allokeres til gavn for flest mulige børn frem for enkelte børn med særlige behov, hvilket giver mulighed for at styrke fællesskabet og forebygge behov for specialpædagogisk bistand. Børn både med og uden støttebehov oplever at være en del af et fagligt almenfællesskab og få støtte i et velfungerende læringsmiljø. De klassebaserede og holdbaserede mellemformer kræver imidlertid noget forskelligt af skolerne. Samtidig er det væsentligt, at de enkelte skoler selv kan organisere og tilrettelægge evt. mellemformer og inkluderende miljøer, så det matcher deres lokale kontekst.

De klassebaserede mellemformer, som Reden og Folden er eksempler på, forudsætter en høj grad af kompetence i undervisningsdifferentiering, holdledelse og viden om børnenes støttebehov. Ligesom det forudsætter et stærkt og trygt teamsamarbejde, en grundig analyse af læringsmiljøet, fællesskabet og børnenes forudsætninger, tid til fælles forberedelse og refleksion over egen praksis samt en faglig ledelse, der følger med i teamets arbejde tæt på. Dette forudsætter dermed en stor værktøjskasse og erfaring i kontinuerligt at tilpasse læringsmiljøet til elevgruppens behov for hhv. at blive tilpas udfordret og få tilstrækkelig med støtte i en balance mellem behovet for arbejdsro og kontrol, og børnenes behov for autonomi og medbestemmelse. Klassebaserede mellemformer er organiseringer, der udvikles over tid med tæt ledelse og team- og kompetenceudvikling. Til gengæld er der et stort potentiale i organisationen i forhold til at skabe kvalitet og trivsel.

Den grundlæggende præmis i den holdbaserede mellemform, som Slusen er et eksempel på, er, at det er muligt at øve en kompetence i et lille fællesskab og overføre denne kompetence, når den er opnået, til

det store fællesskab. Det forudsætter, at der samtidig arbejdes med at udvikle det store fællesskab. Hvis børn med støttebehov anses som whistleblowers, fortæller de med deres måde at deltage eller ikke at deltage på, at der er noget i læringsmiljøet, der skal ændres på for at skabe de rette forudsætninger for deltagelse. Ofte er denne justering til glæde for flere børn end den der reagerer.

Erfaringer peger på, at skoler ofte mangler en procedure for, hvordan teamet kortlægger klassens sociale og læringsmæssige trivsel, når et barn kommer i en holdbaseret mellemform. Det gør det svært at skabe overførselsværdi.

I organisering af Slusen er der en iboende risiko for, at det er det enkelte barn, der bevæger sig mellem det store og lille læringsfællesskab, der bliver ansvarlig for at bære læring med sig. Til forskel fra de klassebaserede mellemformer kan teamet i Slusen komme til alene at "skue" på barnet i stedet for at skue på læringsmiljøet. Når barnet udfordres af, at det større læringsmiljø ikke er tilstrækkeligt tilrettelagt efter dennes udfordringer, er det muligt at flytte barnet til det lille fællesskab. Der er en risiko for, at både barn og team går glip af den læring, der ligger i at finde den rette tilpasning i det store fællesskab.

Det er helt afgørende først at arbejde med de faglige og sociale deltagelsesmuligheder i det store læringsfællesskab. Dernæst at være nysgerrig på, hvad enkelte børn med støttebehov kan have brug for at øve i mindre særligt tilrettelagte fællesskaber, men altid med blik for hvordan teamet, ikke barnet, skaber transfer mellem de to læringsmiljøer. Det bør altså være en opmærksomhed på, at der altid arbejdes med læringsmiljø og fællesskab i både det store og det lille fællesskab.

### **6.3. Nuværende praksis i Københavns Kommune i forhold til inkluderende læringsmiljøer**

I Københavns Kommune kan der findes eksempler på brug af forskellige organiseringer, specialpædagogiske metoder og tiltag med henblik på at tilpasse almenundervisningen til børn med behov for støtte og skabe inkluderende læringsmiljøer. Eksemplerne kan både være mere og mindre formaliserede.

Tiltag, der kan karakteriseres som mellemformer, er ikke igangsat og struktureret centralt fra forvaltningen, men er udviklet decentralt på skolerne. Københavns Kommune har dermed ikke afsat midler målrettet etableringen af mellemformer, men der er eksempler på, at specialtilbuddet BUF-flex kan udgøre det ressourcemæssige fundament for mellemformer.

#### **Organisering på baggrund af BUF-flex**

BUF-flex er målrettet børn med behov for specialpædagogisk bistand på over ni timer ugentligt, som kan profitere af at indgå i almenskolen. Skolen modtager 75 pct. af den specialskoletakst, tilbuddet er alternativ til. BUF-flex kan karakteriseres som en mellemform, eftersom barnet visiteret til specialundervisning modtager undervisningen sammen med ikke-visiterede børn i en almen ramme. Der kan dog ikke konkluderes noget generelt om indholdet og anvendelsen af ressourcer i mellemformen på tværs af skoler. Det er op til skolerne selv at beslutte, hvordan de tilrettelægger den specialpædagogiske bistand på mindst ni timer ugentligt, herunder tilpasninger af undervisningen samt hvilke og hvor mange fagprofessionelle, der indgår i undervisningen. Det er det enkelte barn, der udløser ressourcen til skolen, som dermed ikke nødvendigvis på forhånd har udviklet en mellemform.

Øster Farimagsgades Skole på Østerbro i København kan fremhæves som et eksempel på en skole, der arbejder fleksibelt og strategisk med en mellemform, hvor midler fra BUF-flex har givet mulighed for at samle og styrke ressourcerne i almenklassen. Skolen arbejder med en model, de kalder for "flex-klasser", hvor flere børn visiteret til BUF-flex samles i et Nest-lignende skoletilbud.

Skolen har på nuværende tidspunkt to faste flex-klasser – en i indskolingen og en på 8. klassestrin. Skolen har haft mulighed for at arbejde med fleksibel indskrivning i klasserne. Eleverne kommer både fra egen skole og andre skoler.

Der går ca. 21 elever pr. klasse – heraf tre med BUF-flex. Hvis barnet eller den unge har autisme og/eller ADHD, vil det som udgangspunkt medføre et mindre elevtal (fx 18-20 elever). Barnet eller den unge kan også have andre særlige behov som fx sproglige udfordringer. Modellen er således inspireret af principper fra Nest, men er i dette tilfælde også målrettet andre kerneudfordringer end autisme.

Skolen har tilrettelagt og justeret undervisningen og det fysiske læringsmiljø på baggrund af en analyse og observationer. Flex-klassen har en to-voksenordning i alle lektioner. Frem til 6.-7. klasse har flex-klassen tilknyttet en ressourcepædagog i samtlige lektioner. Fra 6.-7. klasse deler ressourcepædagogen to-voksenterne med en vejleder for at tilgodese det fagfaglige. BUF-flex-ordningerne suppleres derudover af et ressourceteam bestående af pædagogiske medarbejdere.

## **Udbredte specialpædagogiske metoder og inkluderende tiltag i almen**

### Co-teaching og aktionslæring

I regi af Plads til forskellighed er metoderne co-teaching og aktionslæring gradvist blevet udrullet på størstedelen af skolerne i København. Co-teaching er en metode, hvor to professionelle sammen planlægger, gennemfører og evaluerer undervisning. Undervisningen organiseres i seks forskellige strukturer, som skaber variation til gavn for alle børn. I København er der særligt gjort gode erfaringer med, hvordan co-teaching styrker lærer-pædagogssamarbejdet. Aktionslæring er en metode til at reflektere over og samarbejde tværfagligt om udvikling af praksis. I Københavns Kommune anvendes den til at udvikle inkluderende læringsmiljøer, øge børneinddragelsen og få supporten tættere på praksis.

Københavns Lærerforening (KLF) peger særligt på co-teaching som løsning på at inkludere flere børn i almen. Det underbygges af en spørgeskemaundersøgelse gennemført af KLF, hvor 58 pct. af lærerne angiver tolærerordninger som afgørende for at kunne løfte opgaven med at give alle børn i klassen den undervisning, som de har behov for (KLF 2022).

Som udgangspunkt arbejder udvalgte årgange og ressourcecentre på de kompetenceudviklede skoler med metoderne, men der er behov for i højere grad at integrere og udbrede metoderne som et fast tiltag i skolernes inkluderende praksis, hvilket vil kræve prioritering af ressourcer til formålet.

### Struktur, genkendelighed og visualiseringer

Mange skoler arbejder med at skabe struktur, fælles rutiner og genkendelighed i undervisningen ved fx at benytte en ensartet opstart af undervisningen på tværs af teamet og gennemgå dagens program. Mange skoler anvender visualiseringer og understøttende redskaber til at guide børnene og skabe ro til fordybelse og læring. Der anvendes bl.a. piktogrammer, stillesignaler, stemmeskalaer, Time Timer m.v.

Amager Fælled Skole kan fremhæves som eksempel, da de har etableret en fælles ramme og struktur for undervisningen for hele skolen. Grundlæggende arbejder alle med visuel guidning og skaber fælles, gode rutiner og overgange. Alle medarbejdere, inkl. vikarer, arbejder med den samme ramme i alle lektioner. Skolen har fået udarbejdet foldere til alle skolens medarbejdere med beskrivelser af skolens pædagogiske og didaktiske værktøjer, som er implementeret gennem workshops, praksisnær support og fælles evaluering på både team- og afdelingsniveau.

### Metodiske fundamentet på skolerne

Det kendetegner mange skoler, at de har valgt bestemte metoder som et fælles udgangspunkt på tværs af alle årgange. Det kan fx fremhæves, at Dyvekeskolen anvender en metode om social tækning på alle årgange, og at Vesterbro Ny Skole anvender Louise Klinges metode om relationskompetence (Klinge 2018) på hele skolen. Det er også meget udbredt, at skoler anvender a-guide, som er et kursus udbudt af Frejaskolens kompetencecenter. På det efterspurgt kursus får deltagerne indblik i og redskaber målrettet børn med sociale, kommunikative, eksekutive og opmærksomhedsmæssige udfordringer som fx autisme og ADHD.

### Pauserum

Nogle børn har brug for pausetid og for at trække sig fra fællesskabet for igen at være parat til læring. Derfor har mange skoler indført pauserum kaldet "Rum til ro", "Pusterummet" eller lignende. Med tiltaget tager skolen uudnyttede kvadratmeter i brug til at indrette et rum, hvor barnet fx kan tage høretelefoner på og få en pause for sig selv. Nogle skoler tilbyder individuelle opladestationer bl.a. med fokus på sanser, konstruktion og lydbøger. Nogle rum anvendes særligt i frikvarterer. Det er en vigtig opmærksomhed i etableringen af Rum til ro, at rummet kun bruges, når barnet har behov for at trække sig, og at det ikke bliver den voksnes behov for en pause fra barnet.

Skolerne benytter sig også af andre afskærmnings- og pausemuligheder. Det kan fx være at inddele børn med behov for at blive skærmet i mindre grupper, eller give børn som let overstimuleres ekstra pauser.

På Kalvebod Fælled Skole er der etableret en "pausestol" i alle klasserum. Hvis børnene har brug for en pause fra undervisningen, kan de benytte "pausehjørnet", som er en stor stol. Det giver barnet mulighed for at få en pause, men samtidig blive i rummet og følge med i undervisningen. Pausestolen skal helst stå, så barnet kan følge med i undervisningen, men i enkelte klasserum er det ikke muligt pga. pladsmangel. Det er visuelt understøttet, hvor længe barnet kan være i pausestolen og hvilke aktiviteter der er tilgængelige i pausestolen. Ved pausehjørnet ligger sansemotoriske redskaber, som kan benyttes. Redskaberne er fx klemmebolde og høreværn. Det er også muligt at læse eller bare være.

### Holdstøtte uden for klassen

Der er også en del eksempler på skoler, der arbejder med støtte i mindre faglige grupper, fx på tværs af en årgang eller afdeling. Det kan være et læse- eller matematikhold med en ekstra faglig ressource, fx en faglig vejleder, nogle timer om ugen. Foruden et fagligt løft kan det også være med fokus på socialt samspil, legegrupper og andre socialtræningsforløb. Der kan i nogle tilfælde arbejdes med mere afgrænsede og rammesatte forløb for det enkelte barn.

På Langelinieskolen har de et tiltag i indskolingen kaldet "Båndet", hvor børn med behov for noget særligt kan øve sig på at tilegne sig de nødvendige kompetencer og strategier for at indgå i undervisningen. Der er plads til 6-7 børn pr. dobbeltlektion. Typisk vil barnet været tilknyttet Båndet i 2x2 lektioner ugentligt. Der er i alle lektioner to medarbejdere, som arbejder tæt sammen med de øvrige voksne omkring barnet. Hvert barn har 2-3 fokusmål, der arbejdes med i Båndet. Der anvendes dansk- og matematikaktiviteter som afsæt for barnets individuelle fokusmål samt undervisningsmaterialer fra barnets klasse.

### Individuel støtte uden for klassen

Nogle skoler etablerer individuel støtte, hvor barnet er ude af klassen nogle timer om dagen eller om ugen. Det kan være med et fagligt eller socialt fokus. Her handler det oftest om at styrke barnets sociale og/eller faglige overskud, som barnet over tid kan trække på i større eller mindre fællesskaber. Denne støtte varetages ofte af ressourcecentermedarbejdere, inklusionspædagoger og skolepædagoger. Rammen for støtten er ofte et mindre skærmet miljø væk fra klassen i et fast lokale, hvor børnene tilknyttes over kortere eller længere tid. Der er ofte en form for visitationsproces til indsatsen via skolens ressourcecenter.

### **Samarbejde mellem special- og almenklasser**

Nogle skoler med specialklasserækker i Københavns Kommune har erfaring med at samarbejde på tværs af almen og special. Omfanget af samarbejdet er imidlertid ikke så udbredt og er udfordret af de nuværende strukturer, hvor ressourcer, ledelse, ansvar, personale og fysiske rammer er opdelt mellem almen og special. Skolerne ser til gengæld et potentiale i mere samarbejde eller sammensmeltning

mellem almen og special. Det nuværende samarbejde kan dermed ikke karakteriseres som mellemformer, men kan ses som skridt på vejen. I det følgende fremhæves eksempler fra skoler med specialklasserækker.

Harrestrup Å Skole i Valby arbejder med fælles aktiviteter for både special- og almenklasserne med en fælles lejrskole og årlig musikmarch med differentierede deltagelsesmuligheder. Børn i specialklasserne kan også deltage i valgfag med almenklasserne med forskellige ekstra underviserressourcer. Skolen har også intentioner om at øge videndelingen mellem special og almen.

Lundehusskolen har også erfaring med, at enkelte børn fra specialklassen er i praktik i udvalgte timer i almen. Som udgangspunkt er der en støtte på fra specialklassen i starten for at sikre brobygning. For at børnene fra specialklassen kan deltage i almen, kræver det et trygt og inkluderende læringsmiljø. Oplevelsen er, at et segment af børnene kan deltage i almenundervisningen selvstændigt, mens et andet segment kan deltage i almen med brug af holddannelse og lignende. Hvis der skal arbejdes med mere holddannelse og co-teaching med medarbejdere fra special, mener ledelsen, at det vil kræve, at flere ressourcer tildeles almen og at flere børn fra special deltager i almenundervisningen. Hvis langt de fleste skal deltage i almen kræver det desuden kompetenceudvikling af personalet og mulighed for supervision. Lundehusskolen har et fælles ressourcecenter med vejledere fra både almen og special. På tværs af almen og special arbejdes der med det samme metodiske grundlag og værktøjer som bl.a. indebærer low arousal, konflikthåndtering og Mette Molbæks fire dimensioner for inkluderende læringsmiljøer (Molbæk og Tetler 2015).

Kirkebjerg Skoles specialklasserække er et helhedstilbud, hvor skole og fritid er fuldt integreret. Tilbudet er for børn og unge i 0.-9. klasse med særlige sociale, kommunikative og/eller opmærksomhedsmæssige udfordringer. Eleverne er opdelt i mindre klasser med gennemsnitligt otte elever i hver klasse – primært sammensat i forhold til deres alder og faglige niveau. Det pædagogiske tilsyn på skolens KKFO har skabt en opmærksomhed på potentialet i samarbejde mellem special og almen KKFO. Special KKFO kan ikke ressourcemæssigt tilbyde den samme attraktive tilbudsvifte som almen. Derfor prøver KKFO'erne på bestemte tidspunkter at åbne op for, at børnene kan deltage i fælles aktiviteter. Der er praktiske udfordringer forbundet med at bevæge sig på tværs af de to fritidstilbud. Fx har børn fra special KKFO ikke klubkort og kan derfor ikke købe materialer og mad på almen KKFO'en. Generelt kan både skole og KKFO se potentialet i et meget tættere samarbejde om børnegruppen på både almen og special, men er også udfordret på, at de er organiseret i to ledelser med hver deres økonomi og hver deres personalegruppe.

### **Støtte og vejledning fra ressourcecentret**

Ressourcecentret og det pædagogiske læringscenter (RC/PLC) består af skolens interne og eksterne ressourcepersoner. I 2020 kom der en ny rammemodel for RC/PLC i regi af Plads til forskellighed. Rammemodellen beskriver styrings- og ledelsesopgaven i RC/PLC og skal understøtte et fælles afsæt for styring, ledelse og kvalitetsudvikling af inkluderende læringsmiljøer. Evalueringen af rammemodellen viser bl.a., at modellen har skabt en tydeligere struktur for RC/PLC på nogle skoler.

Det varierer, hvordan skolerne har implementeret rammemodellen, og på nogle skoler er der udfordringer med både organisering og driften af RC/PLC. Det kan bl.a. skyldes stor medarbejderomsætning i RC/PLC samt mangel på ledelseskraft og kompetencer i facilitering af samarbejde i støtteindsatser, som udfordrer stabiliteten og kontinuiteten i ressourcecentrets opgaveløsning. I det følgende gives et eksempel på en velfungerende organisering af RC/PLC.

#### Struktureret og stort ressourcecenter på Vibenshus Skole

Vibenshus Skole har organiseret et "stort" ressourcecenter og skelner mellem det interne og eksterne ressourcecenter. Det interne består af ca. 15 vejledere, herunder inklusionspædagog, vejledere i matematik og dansk, AKT-lærere, lærere som varetager dansk som andetsprog og støttepædagoger. Det eksterne består af skolens psykolog, skolesocialrådgiver, UU-vejleder m.fl. Støttepædagogerne finansieres bl.a. af midler fra BUF-flex og skoleflex.



Klasseteams kan få støtte med udgangspunkt i "behovsønsker". I slutningen af skoleåret beskriver alle teams deres behovsønsker for støtte det kommende år af både større og mindre karakter. Derudover drøfter ressourcecentret de behov for støtte, der opstår i løbet af skoleåret.

Ressourcecentret afholder møder på tværs med inddragelse af det eksterne RC hver 14. dag for at få et tværfagligt blik på et klasseteams udfordringer. På mødet bidrager alle fagligheder med deres perspektiver på sagerne, og alle går som udgangspunkt derfra med en opgave. På disse møder er der også løbende opfølgning på igangværende sager.

Ressourcecentret bidrager bl.a. til at gennemføre mange forebyggende og foregribende indsatser og som støtte i de fleksible specialtilbud. Ressourcecentrets støtteindsatser kan spænde fra én time om ugen i et år til mere omfattende indsatser. Konkret kan et eksempel på en mindre omfattende indsats være en samtalegruppe med en AKT-lærer, der mødes en time om ugen. En mere omfattende indsats kan fx være en måneds intensivt arbejde med AppWriter.

Skolen peger på, at skolens organisering er velfungerende pga. tydelig ledelse, god mødedisciplin og mødestruktur med fast tids- og ordstyring. Lederen har et administrativt og fagligt overblik over sagerne og sikrer daglig og faglig opfølgning på, at det, som aftales på møderne, gennemføres i praksis. Lederen har også ansvaret for at sikre prioritering af opgaver og ekstra støtte til lærerne.

#### Pædagogisk notat

Ressourcecentret understøtter brugen af det pædagogiske notat, som blev implementeret på samme tid som rammemodellen for RC/PLC. Det pædagogiske notat risikerer dog at fastholde skolerne i en individfokuseret tilgang, hvor løsninger på udfordringer undersøges og håndteres med udgangspunkt i individet frem for læringsmiljøet. Der efterspørges nogle steder et mere fællesskabsorienteret pædagogisk notat, og det er i øjeblikket under afprøvning. Der er således en bevægelse henimod en ny praksis, hvor udfordringer undersøges og løsninger findes i læringsmiljøet frem for individet.

### **6.4. Gode erfaringer uden for København**

Lillehammer og Eidskog Kommuner i Norge kan fremhæves som interessante eksempler på, hvordan der i praksis kan skabes en almen skole for alle børn. Kommunernes tilgange kan sammenlignes med den klassebaserede mellemform eller Folden, hvor alle børn er en del af det almene fællesskab. Lillehammer Kommune har besluttet ikke at have segregerede specialtilbud, hvorfor børn, der er visiterede til specialpædagogisk bistand, modtager det i den almene skole. Samtidig har de en lav procentandel på kun 3,8 pct. af visiterede børn til specialundervisning mod 7 pct. på nationalt niveau i Norge (KL 2024).

Det skal understreges, at konteksten er en anden end i København, og at alle tiltag ikke kan overføres direkte. Lovgivningen er fx anderledes, og der er tale om små kommuner, som fx ikke oplever den samme medarbejderomsætning som i København. Men derudover oplever Norge de samme tendenser som Danmark, hvor flere børn får særlige behov.

Kommunerne har arbejdet vedholdende i over ti år med at skabe forandringen, og det har krævet prioriteringer, kompetenceudvikling og tid at nå til hvor de er i dag. Udover vedholdenhed, struktur og systematik kan følgende fremhæves som tiltag, som har haft betydning i kommunernes forandring med at inkludere alle børn i almen (KL 2024):

- Flexibel undervisning med brug af holddannelse, udeundervisning og praksisfaglighed samt flere lærere og andre professionelle i undervisningen samt brug af en slags mellemform for børn med behov for støtte.
- Reduceret klassestørrelse i indskolingen på 14-19 elever og højere grundbemanding.
- Massivt fokus på tidlig læseindsats.
- Arbejde med sociale kompetencer og fællesskab på forskellige klassetrin ud fra forskellige tema-tikker.

- Underviserne anvender et relationsværktøj, som skal sikre gode relationer til alle børn og unge.
- Prioritering af fælles mødetid i personalegrupper med fokus på at skabe løsninger og udvikling.
- Fælles regler for håndtering af skoledagen på skolen.
- Skolerne har høj grad af autonomi, samtidig med at forvaltningen understøtter og er samstemte om opgaven og målet.
- Alle på tværs af sundheds-, social- og skoleområdet er samstemte om kerneopgaven. De ser på børnene i deres kontekst.
- PPR består af pædagogisk personale, som kompetenceudvikler og sparrer med lærerne i en rolle som refleksionspartnere.
- Skolerne arbejder ud fra læringsplaner med fokus på progression frem for mål som i Danmark.
- Overgangslærere i overgangen fra dagtilbud (januar-juni) til skole (august-december).
- Omsorgstelefon på skolen ved fravær.

I Australien er der også gode eksempler på at lykkes med at indrette almen skolen efter alle de børn, de har, og som udgangspunkt undervises alle sammen i almenfællesskabet det meste af tiden. Lærere med specialpædagogisk kompetence samarbejder med almenlærere i klassen, og der arbejdes derigennem med kompetenceopbygning helt tæt på praksis. Ressourcer og strukturer er gentænkt. Økonomi tildeles ikke på baggrund af individer, men er lagt ud til fællesskabet. Spørgsmålet er i stedet, hvad der skal til for at få klassen til at fungere som helhed (Skolemonitor 2024).

Mange af grebene fra Norge og Australien spejler det, som både EVA og VIVE ovenfor nævner som virksomhedsfuldt og afgørende for at lykkes med at inkludere flere børn i almen og kan anvendes som inspiration til, hvordan det kan omsættes i praksis.

## 6.5. Koncept, formål og målgruppe for Nest og Nest-inspirerede modeller

Dette afsnit afdækker konceptet Nest og Nest-inspirerede modeller i udvalgte danske kommuner samt forudsætninger for at lykkes med implementering af konceptet. Til brug for beskrivelsen og analysen af Nest indgår en række skriftlige og mundtlige kilder. New York Universitys materiale om de oprindelige ambitioner for Nest anvendes, ligesom materiale fra danske kommuner, der har erfaringer med implementering af Nest og/eller Nest-inspirerede modeller, er gennemgået. Derudover er der opsøgt viden fra diverse podcast og avisartikler, hvor nøglepersoner udtaler sig om Nest eller Nest-inspirerede indsatser.

### Om Nest og det filosofiske fundament

Nest er en pædagogisk praksis, udviklet i New York City, hvor børn med og uden autismespektrumforstyrrelser (ASF) er en del af det samme klassefællesskab og undervises ud fra en pædagogik, som tilgodeser børn med ASF. Formålet med Nest er at skabe faglig, social, personlig og adfærdsmæssig udvikling for alle børnene i Nest-klasserne. Målgruppen er vurderet til at være normalt begavede børn, der ikke har udadreagerende adfærd. De neurotypiske børn udvælges ud fra normale kriterier for classesamensætning samt forældrenes ønske om optag i Nest-klassen.

Nest er bygget op omkring et filosofisk fundament, grundlagt ud fra en overbevisning om, at:

- Alle børn har krav på god undervisning.
- Alle børn gør det, de kan. Det er de professionelle voksne, der kan gøre noget andet.
- Der arbejdes med klassens fællesskab.
- Alle børn mødes med en anerkendende tilgang.
- Alle børn er forskellige.
- Alle børn mødes i øjenhøjde.

## Udvikling af Nest-inspirerede indsatser i andre kommuner

En undersøgelse af eksempler på indsatser i andre kommuner, der har ladet sig inspirere af Nest i større eller mindre grad, viser, at udfordringen er at fastholde kvaliteten i Nest-konceptet, hvis kommunen alene implementerer delelementer fra konceptet eller ændrer på konceptets delelementer.

**Bredere målgruppe:** Katrinebjergskolen i Aarhus Kommune var den første skole udenfor New York City til at implementere Nest-konceptet. En evaluering af Nest-klasserækkerne på Katrinebjergskolen blev gennemført af Aarhus Universitet og Aalborg Universitet og indikerer et positivt udbytte af Nest i forhold til børnenes faglighed, trivsel og fravær. Beder Skole i Aarhus Kommune har valgt at oprette Nest-klasser for børn med ADHD eller ADHD-lignende vanskeligheder. Det er en PPR-beslutning at udbrede Nest-konceptet til at inkludere andre børn end børn med autismespektrumforstyrrelser. Nest-klassen har stadig co-teaching og en fysisk indretning, der understøtter trivsel, læring og udvikling for alle børn i klassen.

**Nest i lokal kontekst:** I Aalborg er der oprettet DELTA-klasser med inspiration fra Nest-klasserne i Aarhus Kommune. Det var vigtigt for Aalborg Kommune at give sine klasser et andet navn for at have rum til at oversætte det til deres lokale kontekst, selvom de har de samme principper som i Nest. Gammel Hasseris skole har gode erfaringer med strukturen og strukturforudsigeligheden, hvilket har en positiv indvirkning på børnenes faglighed og trivsel. Desuden roser de elevnormeringen, co-teaching samt det tætte samarbejde med PPR, hvor en psykolog er tilknyttet, til faglige vurderinger af trivslen og klassens udvikling. Fagligt ser de, at børnene præsterer bedre i tests, og i forhold til trivsel ser lærerne en klasse hvor ASF-børn og neurotypiske børn leger godt sammen og tager sig godt af hinanden. Ligeledes har Viborg Kommune valgt at kalde sine klasser for ALFA-klasser. De har valgt at have fire elever mere i klassen for at sikre et fagligt, socialt og økonomisk bæredygtigt tilbud.

## Forudsætninger for Nest-inspirerede indsatser i udvalgte kommuner i Danmark

Forudsætninger for at implementere Nest eller Nest-inspirerede tilgange er af både kulturel og strukturel karakter. På trods af lokale tilpasninger er der flere gennemgående træk på tværs af danske kommuner.

### Kulturelle forudsætninger

Der kan på baggrund af information fra andre kommuner identificeres fire centrale kulturelle forudsætninger for implementeringen af Nest eller Nest-inspirerede indsatser:

- 1) Det er en forudsætning, at ledelsen har vedvarende motivation til at udvikle og fastholde en Nest-inspireret kultur på hele skolen, og ikke kun i Nest/Nest-inspirerede klasser
- 2) Der skal på skolen udvikles et børnesyn og fælles sprog baseret på Nests filosofiske fundament, herunder børn skal ikke "rummes", de er en del af et rummeligt fællesskab, børn er forskellige og hvis børn ikke lærer på den måde, de bliver undervist, må de undervises på en måde, så de lærer.
- 3) Der arbejdes bredt med social læring. Alle klassens elever udvikler kompetencer til at indgå i bredere fællesskaber og anerkende, at alle har forskellige behov og forudsætninger for læring.
- 4) Forældrenes opbakning skal fastholdelse og er afgørende for at udvikle børns sociale læring.

### Strukturelle forudsætninger

Der kan også identificeres en række strukturelle forudsætninger for implementeringen af Nest eller Nest-inspirerede indsatser. Skolerne skal arbejde med reviderede og målrettede samarbejdsstrukturer, der indebærer flere voksne med ensartet tilgang til undervisningen i Nest eller lignende, tæt teamsamarbejde, elevkonferencer, tid til fælles forberedelse, samarbejde med PPR om support og samarbejde med forældre for at fastholde motivation.

Derudover kræver det en miljøterapeutisk ramme, der gavner alle børn, uanset behov. Det kræver blandt andet midler til indretning af lokaler. To voksne pr. klasse giver desuden en synergi for lærer og pædagogisk trivsel og den generelle stemning i klassen.

Endelig er der behov for målrettet og vedvarende kompetenceudvikling af skolens samlede medarbejdergrupper og ikke kun til medarbejdere tilknyttet Nest/Nest-inspirerede klasser.

### **Udestående spørgsmål om implementering af Nest eller Nest-inspirerede indsatser**

Der mangler svar på en række spørgsmål om implementeringen af Nest, fordi der endnu ikke er tilstrækkelig erfaring og viden på området. Der foreligger ikke tilgængeligt materiale fra New York City om resultater af evalueringer. Aarhus Kommune, som denne analyse trækker på, har dog etableret et tæt samarbejde med New York City om Nest og baserer deres koncept herpå.

#### Nest i ældre klassetrin

Der er endnu ikke erfaringer med Nest i et helt skoleforløb i Danmark., dvs. der er ikke dokumentation for om de positive resultater med Nest kan overføres til ældre klasser. Flere kommuner oplever, at udvikling af social læring og mestring af fællesskaber er relevant for børn og unge på alle klassetrin, selvom det ændrer karakter over tid.

I Aarhus Kommune er Nest startet som en Business Case. Princippet for driftsøkonomien i Nest-klasserne er, at finansieringen findes ved de udgifter, der spares, når elever med ASF ikke skal undervises i specialtilbud (Aarhus Kommune 2019). I praksis er der ikke fundet eksempler på økonomiske besparelser ved Nest. Det skyldes sandsynligvis, at besparelser hjemtages på ældre klassetrin, hvor der endnu ikke er erfaringer, og/eller at børnene med ASF ikke har været i målgruppen for et mere indgribende specialtilbud, som skulle have været kilde til finansieringen i Aarhus Kommune.

Det kan udgøre en risiko, at der er ændringer i elevsammensætning i løbet af skoletiden. Særligt i udskoling er der en relativt høj udsivning fra folkeskoler, som kan påvirke classesammensætningen og andelen af børn med og uden ASF. Den lave normering i en Nest klasse kan – sammenholdt med risikoen for udsivning – desuden udgøre en risiko for udviklingen af fællesskabet i klassen.

#### Fastholdelse af motivation blandt de forskellige aktører

I analysen af Nest kunne det ikke afdækkes, om motivationen fastholdes blandt børn, forældre og skolens personale over tid. Det tyder dog på, at det kræver en løbende indsats at fastholde de kulturelle og strukturelle forudsætninger.

#### Udbredelse af Nest til skolens samlede medarbejdergruppe

Der er tegn på, at det er muligt at ændre medarbejdergrupperes tilgang til læring baseret på Nests filosofiske fundament. Der er imidlertid ikke grundlag for at konkludere, om det er muligt at fastholde forandringerne over tid. Forvaltningen antager, at det kræver en vedvarende opmærksomhed på, at de kulturelle og strukturelle forudsætninger opretholdes.

### **Elevgrundlag for Nest-inspirerede tilbud i København**

Der findes ikke præcise opgørelser over, hvor mange af de nuværende elever i kategori 3, som ville være relevante for et Nest-tilbud. I 2022 vurderede Visitation og Tilsyn i Københavns Kommune, at 10-12 pct. af de børn og unge, som indstilles til kategori 3, ville være i målgruppen for et Nest-tilbud. Det svarer i 2024 til ca. 30-37 elever årligt. Vurderingen er også, at omkring 10 pct. af de børn, som i dag er visiteret til et segregeret specialtilbud, kan være i målgruppen for et Nest-tilbud. Elevgrundlaget pr. skole er således relativt lille.

Andre kommuner har erfaringer med, at børn i Nest-klasser efter en periode alligevel ikke kan fortsætte i klassen. Dermed skal barnet muligvis visiteres til et andet tilbud. Andre kommuner oplever, at målgruppen i et Nest-tilbud er så snæver, at de planlægger at omlægge deres tilbud til at kunne rumme børn med andre diagnoser eller krydsdiagnoser. Eftersom konceptet Nest forudsætter en præcis sammensætning af elever med og uden ASF, som erfaringerne viser kan være vanskelig at efterleve i praksis, vil der også være usikkerheder i forhold til økonomien i Nest.

## 6.6. Det fysiske læringsmiljø og indeklimaets betydning for inkluderende læringsmiljøer

I organiseringen af skolen, hvor langt flere børn med brug for støtte skal være en del af fællesskabet i almen, bør der tages højde for det fysiske læringsmiljø. Det fysiske læringsmiljø kan bidrage til at øge deltagelsesmulighederne, hvis indretningen tilbyder ro, overskuelighed, godt indeklima og giver mulighed for stationsundervisning, holddeling og skærming. Gennemgang af kapacitetsbehov på specialområdet behandles i kapitlet om specialtilbud.

Emu - Danmarks læringsportal under Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har udgivet materiale, der kan danne grundlag for, hvordan de fysiske rammer kan understøtte de pædagogiske og didaktiske intentioner om at skabe deltagelsesmuligheder for alle børn. Grundlæggende kan de fysiske rammer understøtte det inkluderende læringsmiljø ved enten at skubbe eller skærme børnene ud fra en pædagogisk vurdering af børnenes aktuelle behov. Vidensgrundlaget peger på, at følgende overordnede elementer er vigtige i design og indretning af fysiske læringsrum (Styrelsen for Undervisning og Kvalitet 2019):

- *Rum med udgangspunkt i pædagogiske intentioner og mål.* De fysiske rammer kan bidrage til at skubbe børnene ind i forskellige deltagelsesformer ved fx at indrette læringszoner med afsæt i, hvilke konkrete læringsaktiviteter, det skal understøtte. Læringszoner kan være med til at tydeliggøre overfor børnene, hvilke forventninger, der er til deres adfærd.
- *Flerfunktionelle rum og høj grad af fleksibilitet ift. anvendelse.* Flerfunktionelle rum kan understøtte forskellige didaktiske og pædagogiske intentioner og mål samt muliggøre forskellige deltagelsesformer og imødekomme forskellige behov hos børnene. Det kan fx gøres ved indretning af "rum i rummet"/læringszoner, indretning af "break out-zoner" i lokalet eller i nærheden med plads til gruppearbejde, 1-1 støtte og mindre grupper.
- *Plads og adgang.* God plads og let adgang understøtter, at børn kan bevæge sig rundt og interagere med hinanden på en hensigtsmæssig måde, så de undgår forstyrrelser og konflikter.
- *Et passende niveau af kompleksitet og farver.* Forskellige farver og materialer kan stimulere børnene og hjælpe til at kommunikere værdier og intentioner. For mange visuelle stimuli kan gøre det svært at fastholde opmærksomheden.

## Funktionsprogram for skoler og KKFO'er i Københavns Kommune

I Københavns Kommunes funktionsprogram for byggeri af skole og KKFO fremgår forventninger og krav til at bygge og indrette inklusionseget (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2023). Funktionsprogrammet har overordnet fokus på, at de fysiske rammer skal stimulere et differentieret miljø, hvor skolen kan arbejde med en inkluderende tilgang til læring, fx via undervisningsdifferentiering. De fysiske rammer skal rumme, at børnene arbejder i mindre hold og grupper, parvis, ved en individuel arbejdsplads, eller at klasseskel på en årgang ophæves, så der arbejdes i et større fællesskab. I funktionsprogrammet fremgår følgende forventninger til indretning og udearealer:

"Udover rum og rumforløb, der understøtter differentiering, skal indretning og inventarvalg afspejle og understøtte arbejdet med inklusion. Eksempelvis kan der arbejdes med børnenes mulighed for at op-søge arbejdspladser, der bedst støtter netop deres måde at lære og trives på - enkeltvis eller flere sammen i en given arbejdssituation.

Skolens udearealer skal på samme vis som bygningerne indrettes, så de understøtter inklusion. Børnene færdes, specielt i frikvartererne, på egen hånd på skolens udeareal, hvilket kan være en udfordring for nogle børn i forhold til at finde steder, der tilgodeser netop deres behov i pauserne fra undervisningen. Frikvartererne er korte og intense perioder på dagen, hvor alle børn i en fart skal omstille sig til "selvkørende" aktiviteter i samspil med deres kammerater. Det kræver særlig fokus på indretningen og udformningen." (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2023).

Børne- og Ungdomsforvaltningen har i arbejdet med indretning i forbindelse med udvidelsesprojekter fokus på "fællesarealer inkl. garderobe/lockers" og "arealer til gruppedannelse og holddeling", da der i byggerierne bliver bygget store og komplekse rum. Fokus er at skabe mindre, veldefinerede rum/rumligheder, ophold for mindre grupper – herunder adskillelse mellem opholds- og flowarealer, som generelt skal gøres tydelig.

Der bør arbejdes med både fysisk adskillelse, differentiering i lys og akustik for at underbygge funktion og afgrænsning. Fx kan garderobe og lockers knyttes til et basislokale placeret i umiddelbar forbindelse med basislokalet.

I takt med forandringen mod en mere inkluderende almenskole vil det også stille krav om en mere fleksibel og rummelig indretning af skolerne, og det er oplagt at overveje, om evt. frigjort kapacitet ved en lavere segregering kan omlægges til brug i almenskolernes læringsmiljøer, så de kan skabe afsæt for ro, holddeling, skærmning og varieret undervisning mm.

## Indeklimaets betydning

Indeklimaet har betydning for børns indlæringssevne, trivsel og sundhed. Et godt indeklima i skolerne kan derfor give gladere, klogere og sundere børn (Realdania m.fl. 2017). Målinger viser, at i størstedelen af klasselokalerne rundt omkring i landet bliver grænseværdierne for især CO2 og støj overskredet i store dele af undervisningstiden. Det betyder, at børnene ikke får det fulde udbytte af undervisningen, ligesom astma og allergi er blandt de hyppigste fraværsårsager i skolen.

Akustik er væsentlig i forhold til et godt indeklima. Første skridt er at sikre, at rummets generelle efterklangstid er de forskrevne jf. funktionsprogrammet på 0,4 sekunder. Næste skridt er at regulere tæt på lydkilden, dvs. enten at sikre, at der ikke opstår lyd (som tennisbolde på bordben og lignende) eller at regulere tæt ved de personer, som er i rummet. Løsninger på dette hænger sammen med valg af inventar, og her kan der være gode gevinster. Det vil også være et godt grundlag til at kunne arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Fokus på akustisk og god indretning giver mere fleksibilitet i indretningen end at bygge vægge, men det kræver dog mere omtanke end de mere gængse løsninger.

## De fysiske læringsmiljøer i dag

Skolerne i Københavns Kommune spænder fra renoverede klassiske københavnerskoler til nybyggede skoler, og der er stor forskel på, hvad de fysiske læringsmiljøer understøtter. Nogle skoler arbejder med prøvehandlinger i det fysiske læringsmiljø, andre skoler er udfordret på muligheder for at arbejde med differentierede læringszoner og atter andre skoler har udfordringer med indeklimaet.

Kalvebod Fælled Skole kan fremhæves som et eksempel på en skole, der har arbejdet med deres fysiske læringsmiljø og haft en proces om indretning og pædagogik for at reducere segregering. Skolen har udarbejdet beskrivelser af inventar, opsat regler for anvendelse af rum og lavet en manual for pædagogisk tilstedeværelse både i undervisning og i pauser. Erfaringerne viser dog også, at skolens arkitektur vanskeliggør arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, fx med akustikken i fællesområder og spiseområde, adgang til udearealer, og fast inventar i basislokalerne, der reducerer mulighederne for fleksibel indretning. Samtidig gør de transparente glaspartier det sværere at fastholde koncentrationen på det, som sker i undervisningslokalet.

Rødovre Kommune har gode erfaringer med indretning af det fysiske læringsmiljø, som ikke kræver nyt byggeri. Rødovre Kommune har de seneste år arbejdet med udvikling af en ny type klasserum i projektet "Læringsrum 2.0". Projektet arbejder med fire vinkler: fysiske læringsmiljøer, trivsel, pædagogik og

didaktik. Den grundlæggende idé er, at rummet lægger op til kreativ læring i forskellige zoner, og at det er sjovt at være i. Frem for fokus på læreren, et whiteboard og stillesiddende undervisning, skal rummet indbyde til kreative gruppeaktiviteter ved forskellige stationer, som børnene vælger sig ind på. Rummet indrettes ud fra principper om, at der skal være 15 pct. for mange siddepladser, en tredjedel af rummet skal kunne bruges som friplads og møblerne skal være fleksible, støjrreducerende og flytbare. Til opstart af nye rum er der udviklet en materialebank med værktøjer som inspiration til planlægning af undervisningen. I rummene er der et udpræget fokus på trivsel, og evalueringer viser, at trivslen er steget i klasser, der har indretningen (Folkeskolen 2023).

## 6.7. Udfordringer i omstilling til øget inklusion

Hvis skolerne skal inkludere langt de fleste børn i almen, styrke deres inklusionskapacitet og arbejde mere fleksibelt med deres ressourcer, kompetencer og støttemuligheder, er der en række udfordringer, der bør tages højde for i omstillingen.

Inklusionsforståelsen: Når der som i dag er mulighed for at segregere børn, er der risiko for, at der blandt praktikere i almen og special er en inklusionsforståelse, som indebærer, at ikke alle børn skal eller kan være en del af det almene fællesskab. Det kan tage tid at skabe en forandring i dette mindset, men det er afgørende at vende inklusionsforståelsen, da det har betydning for, hvordan opgaven løftes.

Forældre: Som udgangspunkt ønsker langt de fleste forældre, at deres børn skal være en del af almen-skolen. Forældrenes tillid til, at almenskolen skaber læring, trivsel og udvikling hos deres børn, forudsætter, at der handles hurtigt, når et barn har brug for støtte. Det gælder både forældre til børn med behov for støtte og forældre med børn uden behov for støtte. Desværre oplever mange forældre, at der går lang tid før, et barn får støtte, at støtten ikke altid er baseret på faglighed og erfaring, og at de selv ofte bliver tovholdere på forløbet.

Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere: Kvaliteten i almen kan styrkes ved, at der i højere grad arbejdes med co-teaching, samt at speciallærere og -pædagoger indgår i almenundervisning. En udfordring er dog, at det er vanskeligt at rekruttere et tilstrækkeligt antal lærere og pædagoger. Derudover viser erfaringer fra andre kommuner, at det kan være vanskeligt at fastholde alle specialmedarbejdere i udfasningen af specialklasserækker til fordel for mellemformer. Det kan bl.a. skyldes forskelle i løn og rammer i hhv. special- og almenskoler. Hvis medarbejdere fra specialområdet skal omplaceres til almenskoler, er der behov for en tydelig strategi, som kan sikre opbakning til forandringen blandt specialmedarbejdere.

Nuværende strukturer og overgangsfase: Den nuværende opdeling mellem almen og specialklasserækker med opdelt ledelse, økonomi og faciliteter fordrer ikke et tæt samarbejde mellem almen og special. Der kan med fordel ændres på strukturer, der understøtter et opdelt almen- og specialområde, fx igennem en udfasning af specialklasserækker.

Der vil i udfasningen af segregerede specialtilbud være en overgang, hvor nogle børn med behov for støtteskal inkluderes i almen, samtidig med at ressourcer ikke er omfordelt fra special til almen, fordi der fortsat er børn visiteret til specialtilbud. Der vil således være en sårbar periode, hvor skolerne har de samme ressourcer med hensyn til medarbejdere, økonomi, kompetencer m.m., men hvor deres opgave forandrer sig.

Regler for specialpædagogisk bistand på over ni timer: Mellemformer er ikke defineret i lovgivningen, men lovgivningen giver nogle rammer for arbejdet med mellemformer. Den specialpædagogiske bistand skal så vidt muligt gives som støtte i barnets almene klasse. Den kan også gives i en form, hvor barnet bevarer en tilknytning til almenklassen (jf. BEK nr. 693 af 20/06/2014, § 8 og 9). En mellemform kan således etableres både i den almene klasse eller som et specialtilbud, hvor barnet fortsat har en tilknytning til den almene klasse.

Der er imidlertid eksempler på, at kommuner ikke lever op til at tilbyde den rette støtte i deres mellemformer til børn visiteret til støtte på over ni timer. Flere sager om tilbud til støtte i mellemformer ender

som sager i Klagenævnet for specialområdet, og flere forældre får medhold i klagenævnet. Det er derfor vigtigt, at den støtte der etableres i almen og i mellemformer, lever op til reglerne og rammer for specialpædagogisk bistand.

Det kan fremhæves, at Aarhus Kommune, som arbejder med Nest og andre lignende mellemformer, endnu har ikke modtaget klager over ikke at tilbyde den rette støtte i deres mellemformer.

Regler og rammer ift. holddannelse: Undervisning i hold kan anvendes som en del af undervisningsdifferentieringen og være et centralt element i undervisningen i mellemformer. Det er dog vigtigt, at reglerne om holddannelse anvendes korrekt ved tilrettelæggelsen af mellemformer. En udfordring er at finde den rette balance mellem at bruge holddannelse som en del af undervisningsdifferentieringen og at bevare tilknytningen til stamklassen som fagligt og socialt fundament. Ifølge Folkeskoleloven skal børn på 0.-3. klasses trin undervises i deres klasse i den overvejende del af undervisningstiden i folkeskolens fag og obligatoriske emner. Børn og unge på 4.-10. klasses trin skal i væsentligt omfang undervises i fag og emner med udgangspunkt i klassen.

Ved øget brug af holddannelse er der yderligere brug for ekstra kapacitet og grupperum, som ikke nødvendigvis er til rådighed på samtlige skoler.

Udadreagerende adfærd: En af de målgrupper, der er vanskelig at inkludere, er børn med udadreagerende adfærd. Den udadreagerende adfærd kommer til udtryk på forskellige måder og kan skabe et utrygt, voldsomt og aggressivt miljø, som både har negative konsekvenser for andre børn, de fagprofessionelle og børnene selv. Det er derfor vigtigt, at skolerne arbejder med trivsel, low arousal, konflikt-håndtering og strategier til at håndtere afmagt og frustrationer.

Socialstyrelsen (2022) har udarbejdet et notat om, hvad der skal til, hvis børn med udadreagerende adfærd skal bevare en tilknytning til den almene skole. Det har omdrejningspunkt om nogle af de samme elementer, som er kortlagt i forbindelse med forudsætninger for opbygning af inkluderende læringsmiljøer i øvrigt og omfatter:

- 1) Tæt samarbejde og tryk udviklingskultur
- 2) Tværfaglig udvælgelse, kortlægning og opfølgning
- 3) Ligeværdigt og involverende skole-hjem-samarbejde
- 4) Tillidsfulde og positive relationer mellem børn og voksne
- 5) Ros og opmuntring
- 6) Tydelighed og forudsigelighed
- 7) Differentieret læringsmiljø
- 8) Samhørighed i klassefællesskabet.

## 6.8. Cases på børn med behov for støtte i almenskolen

I det følgende præsenteres fire fiktive cases med arketyper på børn med særlige behov. Som en del af hver case præsenteres eksempler på, hvordan konkrete tiltag i almenskolen kan imødekomme børnenes individuelle behov. Det er vigtigt, at der i tilrettelæggelsen af tiltagene og det inkluderende læringsmiljø huskes på, at alle børn er forskellige og har varierende grad af støttebehov.

Børn med de beskrevne typer af udfordringer er allerede en del af de almene fællesskaber, men skolerne vil fremover skulle inkludere flere børn med disse typer behov.

### Eksempel 1: Autisme og social tænkning

Sofie går i 5. klasse og har fået diagnosen autisme. Sofie er særligt udfordret i forhold til kommunikation og socialt samspil med andre mennesker. Hun har svært ved at aflæse andres følelser og tanker, og hun kan ikke altid sætte sig ind i, hvad andre griner af, da hun har svært ved at forstå ironi. Hun ved ikke altid, hvordan hun skal tage initiativ til sociale aftaler og er usikker på, hvad man skal spørge ind til eller foreslå at lave sammen. Skolen arbejder derfor med at hjælpe Sofie til bedre at kunne indgå i sociale relationer. Dette sker bl.a. ved at arbejde med træning af sociale kompetencer og social tænkning både individuelt



for Sofie og i klassens fællesskab. Klasse teamet har også fokus på, at alle kommer godt ind i lege i frikvartererne, og i klassen tales der om, at selvom vi er forskellige, er alle værdifulde og vigtige for klassens fællesskab.

Udover de sociale relationer har Sofie svært ved at håndtere pludselige ændringer og uforudsigelighed. Hun kan ikke overskue at gå i gang med skriftlige opgaver selv, og hun mister hurtigt overblikket.

Sofie har svært ved manglende struktur, men er god til visualiseringer. For at støtte Sofie har klasse teamet særligt fokus på at skabe struktur og genkendelighed i løbet af skoledagen. Dagens program gennemgås altid på tavlen og med brug af piktogrammer. Når klassen skal påbegynde en opgave, hjælper lærere eller pædagoger Sofie i gang, og der anvendes ofte en Time Timer, som viser hvor lang tid klassen har til at løse opgaven. Teamet er opmærksomme på at undgå pludselige ændringer i undervisningen og på at tage hånd om Sofie, når noget uforudset sker.

### **Eksempel 2: ADHD - koncentration, opmærksomhed og impulser**

Jakob går i 3. klasse og har diagnosen ADHD. I skolen oplever Jakob særligt udfordringer med at holde koncentrationen over tid og opmærksomheden på opgaver. Han mister hurtigt opmærksomheden og bliver distraheret i undervisningen. Jakob har svært ved at holde orden i sine ting. Bøger og papirer forsvinder ofte, og han glemmer sine ting. Han er også meget impulsiv og bryder sig ikke om at sidde stille. Han mærker en indre uro og har behov for at bevæge sig. Jakob har også svært ved at håndtere egne følelser. Han kan meget hurtigt blive vred og komme til at sige ting, han fortryder efterfølgende. I løbet af dagen mærker han sjældent appetit, og om aftenen har han svært ved at falde i søvn.

Jakob har brug for struktur, forberedelse og forudsigelighed fra tydelige, rolige og anerkendende voksne. I undervisningen anvender klasse teamet bl.a. en tjekliste over dagens aktiviteter med billeder og visualiseringer. Det pædagogiske personale har særligt fokus på relationskompetence. De fokuserer bl.a. på at vise forståelse og omsorg, samt på at opmuntre og kommunikere gennem positive tilkendegivelser og anvisninger. I skolen har de talt åbent om Jakobs diagnose, hvorfor han reagerer, som han gør, samt hvad det har af betydning for klasse kammeraterne. De voksne omkring Jakob hjælper ham med handlestrategier til at håndtere sine følelser. Hvis der opstår konflikter i løbet af skoledagen, bevarer de voksne roen og hjælper børnene med at aflede eller bearbejde konflikten uden at skælde ud.

For at imødekomme Jakobs og resten af klassens behov for bevægelse, foregår en del af undervisningen udenfor og med fokus på bevægelse og leg. Lærere og pædagoger er opmærksomme på at huske Jakob på at spise, når der er frikvarter, og på at samle ting sammen, når børnene skal videre til KKFO.

### **Eksempel 3: Autisme og ADD**

Benn går i 4. klasse og har fået diagnoserne autisme og ADD. Benn mangler overblik og har svært ved at have styr på sine ting. Han glemmer ofte sine ting, fx bøger, papirer, vanter og huer. Benn har svært ved at komme i gang i undervisningen og ved at holde sin opmærksomhed på opgaver. Han kommer hurtigt til at sidde og dagdrømme og miste fokus. Når han skal løse opgaver, er han detaljefokuseret og har vanskeligt ved at finde ud af, hvad der er det vigtigste at fokusere på. Han bliver hurtigt træt og udkørt. Benn er også udfordret i det sociale samspil med andre og har svært ved at forstå andre menneskers tanker og følelser. Han bryder sig ikke om høje lyde og skarpt lys.

For at støtte Benn hjælper klasse teamet med at give ham strukturerende rutiner og reducere kaos. Undervisningen tilrettelægges med udgangspunkt i struktur og genkendelighed. Alle i teamet benytter sig af de samme pædagogisk-didaktiske tiltag. De starter timerne på samme måde og med gennemgang af dagens aktiviteter. For at reducere støjniveauet i klassen benyttes der stille tegn og et piktogram med stemmeskaler, som det pædagogiske personale bruger til at pege på, hvordan der kan tales sammen i klassen. Klasse teamet skærmer også for skarpt lys, fx når solen skinner ind i klasse værelset. Når klassen skal i gang med selvstændige opgaver eller gruppeopgaver, er underviserne opmærksomme på at guide Benn i forhold til, hvad han skal fokusere på. De husker ham ofte på, hvad han skal. Når Benn bliver meget udkørt, kan han sætte sig med høreværn og få en pause i et roligt rum i et hjørne af

klasseværelset. Klasseteamet hjælper også Benn med at organisere sine ting og husker ham på at samle bøger, papirer, tøj osv., når klassen har fri.

#### **Eksempel 4: Angst og over-tænkning**

Mira går i 8. klasse og er præget af angst, over-tænkning og "grå tanker". Mira har svært ved at gøre noget halvt eller ikke at gøre det perfekt. Små problemer bliver hurtigt til store problemer. Hun tænker meget over, hvad andre tænker om hende, og hun har svært ved at være sammen med mange mennesker på én gang. Hun er detaljefokuseret og er udfordret i at finde ud af, hvad der er det vigtigste at fokusere på. Mira har desuden svært ved at sove om natten og er ofte meget træt i skolen.

Skolen arbejder med en pædagogisk rummelig tilgang og med at skabe tryghed og ro for Mira. En af klassens lærere har spurgt Mira selv, hvad der skal til for, at hun føler sig mere tryk. På den baggrund har de aftalt, at hun ofte kan komme i gruppearbejde med bestemte klassekammerater, når de arbejder i mindre grupper. Derfra arbejder de med at bygge videre på at gøre flere sociale relationer trygge. Klasseteamet arbejder i det hele taget med forskellige trivselstiltag og med at styrke klassens resiliens ved at opbygge tillid, omsorg og ansvar for hinanden. Lærerne taler også om, at alle ikke behøver at være perfekte hele tiden eller at få gode karakterer. Alle er gode nok, som de er. Klasseteamet har også afprøvet øvelser med mindfulness i fem minutter i løbet af skoledagen.

### **6.9. Løsninger på styrkelse af inkluderende læringsmiljøer i alment skolerne**

Der findes forskellige muligheder for at styrke arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, men det gælder for alle anbefalinger, at det er tættest på praksis, der skal ske forandringer og udvikling.

#### **Fælles bydækkende principper for udvikling af stærke inkluderende læringsmiljøer**

Fælles principper eller værdigrundlag for inkluderende læringsmiljøer – en fælles grundfortælling – kan understøtte en inklusionsforståelse med et ressourceorienteret børnesyn og tydeliggøre, hvad kvalitet er i almen. Principperne skal sætte en streg under, at alle børn skal have mulighed for at deltage fagligt og socialt i alment skolen.

Inklusionsforståelsen skal gennemsyre både skolens organisering og den anvendte pædagogik og didaktik. Hvis et barn har behov for støtte og mangler deltagelsesmuligheder i læringsfællesskabet, anvender skolen de tilgængelige ressourcer og arbejder på udvikling af læringsmiljøet og fællesskabet.

Ledelsesmæssigt skal det inkluderende og ressourceorienterede børnesyn oversættes til klare organisatoriske læringsmål. Organiseringen af skolen skal understøtte disse mål, og de fagprofessionelle skal koble sig på dette udviklingsarbejde, hvor skoleledelsen leder på forståelser, metoder og samarbejde mellem de professionelle – helt ned i undervisning til forældresamarbejde, teamsamarbejde og ledelse.

Behovet for en fælles grundfortælling og principper underbygges af inddragelsen af ledere, lærere, pædagoger og øvrige fagpersoner, som efterspørger et fælles sprog og en fælles fortælling om tilgangen til arbejdet med fællesskaberne, og af advisory boardet, som foreslår en fælles grundfortælling.

#### **Lokale organiseringer på skolerne**

Forskning og praksis eksempler tyder på, at skolerne selv bør vurdere og beslutte, hvordan de vil organisere deres inkluderende læringsmiljøer, herunder evt. Brug af mellemformer. Det er vigtigt, at skolen selv har mulighed for at udvikle en mellemform, der passer til den lokale skolekontekst og til den konkrete elevgruppe, de står med på skolerne, hvis mellemformen skal opleves som det mest relevante støttetilbud hos dem.

I nogle tilfælde kan skoler have brug for ekstern support i forhold til at opbygge deres inklusionskapacitet og udvikle deres inkluderende læringsmiljøer. Nogle skoler oplever eksempelvis, at de mangler viden om *best practice*, som nævnt i Implements analyse (jf. bilag 2).

Det forventes og forudsættes, at skolerne følger systematisk op på effekterne af deres igangsatte indsatser. Hvis data viser, at skoler har svært ved at skabe kvalitet i deres inkluderende læringsmiljøer, kan det følges op i det eksisterende kvalitetsarbejde, strategisk program, handleplanskonceptet m.m.

### Skolerne har de børn, de har

Implements analyse peger ligesom analysens advisory board på, at der samtidig med opbygningen af inkluderende læringsmiljøer også skal ske en begrænsning i skolernes mulighed for eller incitament til at segregere børn til specialtilbud. Hvis skolerne så at sige skal lave skole for de børn, de har, og ikke i samme grad har mulighed for at segregere, bliver skolen tvunget til at kigge på sin organisering, skabe kvalitet i læringsmiljøet og opbygge inklusionskapaciteten. Det understøtter en inklusionsforståelse med afsæt i et ressourceorienteret børnesyn, hvor alle børn skal have mulighed for faglig og social deltagelse på deres skole og i klassen.

### Opmærksomhed på at undgå nye segregerede specialtilbud

Som udgangspunkt understøtter vedvarende holdbaserede mellemformer så som Slusen muligheden for at ekskludere børn, hvilket ikke fordrer en inklusionsforståelse, hvor alle børn skal have mulighed for at være en del af det faglige og sociale fællesskab i almen. Skolerne skal derfor være påpasselige med, hvad de skaber af nye eksklusionsmuligheder med ordninger, der ellers har gode intentioner.

Der kan til gengæld godt arbejdes med midlertidige holdbaserede mellemformer, der lever op til god kvalitet, så længe det er ud fra et grundprincip om at styrke deltagelse i det større fællesskab.

Måden, støtten organiseres på, må altid have til formål at arbejde mod deltagelse i det fælles læringsmiljø. Mellemløst bør ikke bruges på en måde, så børn oplever at gå i segregerede specialtilbud på almenskolerne. Derfor skal det primære fokus være at styrke det almene læringsmiljø gennem almenpædagogik og -didaktik, god klasseledelse, relationskompetence, holddeling og undervisningsdifferentiering med afsæt i den konkrete børnegrupes forudsætninger.

Særligt tilrettelagt undervisning uden for klassen kan bruges som et læringslaboratorium – et rum for udvikling af det almene læringsmiljø med henblik på deltagelse, men hvor det for en afgrænset periode er muligt at zoome ind på barnet eller børnegruppen med henblik på at træne mestringsstrategier. Det er vigtigt samtidig at træne, øve og udvikle læringsmiljøet i det store fællesskab i klassen. Det kan være gennem co-teaching, intensive læringsforløb, træning og arbejde i mindre grupper med de materialer, klassen arbejder med, og hvor lærere og pædagoger gennem fælles forberedelse har sikret, at det som foregår særskilt, knytter sig til det som foregår i klassen.

Alle holdbaserede indsatser bør derfor være midlertidige og sigte mod at udvikle mere optimale rammer og nødvendige strategier og tilgange hos børn og professionelle, og som kan skabe grundlag for øget deltagelse i det almene fællesskab. Kvaliteten af disse indsatser skal vurderes på, hvorvidt de øger barnets deltagelse og bidrager til læring og mestring, og at barnet til stadighed oplever sig som en legitim deltager i det store fællesskab.

Denne opmærksomhed på at undgå at skabe nye segregerede tilbud på almenskolen kan med fordel indgå som en del af de fælles principper for udvikling af inkluderende læringsmiljøer.

## **Opbygning af inklusionskapacitet**

På baggrund af de foregående teoretiske og empiriske afsnit kan det opsummeres, at følgende hhv. organisatoriske rammer og pædagogisk-didaktiske tilgange og metoder er forudsætninger for at lykkes

med at skabe inkluderende læringsmiljøer i almenskolen, der giver deltagelsesmuligheder for størstedelen af alle børn:

- Inklusionsforståelse og et børnesyn, der retter sig mod muligheden for at tage del i fællesskabet og ikke er individorienteret
- Variation i undervisningsformer med brug af fx holddeling, undervisningsdifferentiering, praktiske færdigheder mm
- Færre elever pr. voksen, co-teaching, mindre teams om børnene og årgangsfællesskaber samt tid til fælles forberedelse, planlægning, refleksion og evaluering
- Individuelt tilpasset faglig stilladsering og støtte for børn med behov for støtte samt træning og understøttelse af social deltagelse
- Konfliktbearbejdning, konfliktforebyggelse samt arbejdet med ro og fokus, fx low arousal-tilgang.
- Stærke almene kompetencer og viden om særlige børnegrupper, specialpædagogik og evne til at omsætte dette i en almenkontekst, fx gennem a-guide samt tværfagligt samarbejde mellem almen- og specialfaglighed.
- Fleksibel indretning med fx gruppelokaler og flerfunktionelle rum til holddannelse og fysisk indretning, der understøtter børnegruppen og pædagogikken, med fx opladestationer og passende niveau af visuelle stimuli og læringszoner.
- Opbygning af stærkt ressourcecenter med vejledere med specialpædagogiske og faciliteringsmæssige kompetencer til teamrefleksioner og analyse af læringsmiljø.
- Elevcentreret, datainformeret faglig ledelse tæt på praksis med afsæt i observation, refleksion og sparring og som kan danne baggrund for både den lokale indsats og opfølgningen på strategiske programmer, udviklingssamtaler og evt. Handleplaner ift. inklusionskvaliteten

## 6.10. Anbefalinger om inkluderende læringsmiljøer i skolerne

Det anbefales, at de allerfleste børn, 97 pct., i fremtiden skal have deres skolegang i et alment fællesskab, mens børn med varige, omfattende behov for støtte skal have et mere individuelt tilpasset skoletilbud.

Det anbefales, at der udarbejdes principper for god kvalitet i inkluderende læringsmiljøer, der tager udgangspunkt i en inklusionsforståelse, hvor alle børn skal have mulighed for deltagelse i det almene fællesskab, og at der iværksættes dialog bredt på skolerne om, hvordan man vil arbejde med dem.

Det anbefales, at midler og kompetencer fra specialområdet flyttes gradvist ud på almenskolerne, som får frihed til at selv at afdække, hvordan de vil organisere og kapacitetsopbygge deres praksis og evt. mellemformer pba. de overordnede principper om inkluderende læringsmiljøer.

Det anbefales, at der etableres tæt opfølgning og ledelsesdialog om kvalitet i de inkluderende læringsmiljøer, og at inklusion indgår i det eksisterende kvalitetsarbejde, strategiske program, handleplanskoncept m.m.

## 6.11. Litteraturliste

Alenkær, R. (2021). *Social Læring & Nest*. Børnepsykologi med Rasmus Alenkær. ([social læring — Podcast — alenkaer](#)).

Beuchert, L. (2021). *På en skole i Aarhus er det pædagogikken, ikke børnene, der skal tilpasse sig*. *Asterisk*. DPU's digitale magasin, nr. november 2021. (Link: [På en skole i Aarhus er det pædagogikken, ikke børnene, der skal tilpasse sig \(au.dk\)](#)).

Bloksgaard, T. (2024). *Ledelse af specialpædagogiske indsatser og mellemformer*. Webinar v. Schultz: [Faglig Fredag - Ledelse af mellemformer og specialpædagogiske indsatser i skolen \(15. marts\) \(vimeo.com\)](#) set d. 15.03.2024.

- Børne- og Ungdomsforvaltningen (2023). *Funktionsprogram for skoler og Københavns Kommunes Fritidsordning (KKFO)*. 9. udgave.
- EVA (2020). *Bring specialpædagogisk kompetence ind i undervisningen*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).
- EVA (2022). *Mellemformer: Inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).
- EVA (2024a). *Evaluering af pilotforsøg med holddannelse*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).
- EVA (2024b). *Evaluering af pilotforsøg med co-teaching*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).
- Filges, T. m.fl. (2018). Small class sizes for improving student achievement in primary and secondary schools: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews: 10, 1-108*.
- Folkeskolen (2023). [Et rum, det er sjovt at lære i \(folkeskolen.dk\)](#) (set 24.04.2024)
- Hehir, T. (2016). A Summary of the Evidence on Inclusive Education. *International Journal of Inclusive Education*.
- KL (2024). *En almen skole for alle*. København: Kommunernes Landsforening (KL).
- KLF (2022). *KLF - Overblikrapport*. København: Københavns Lærerforening.
- Klinge, L. (2018). *Relationskompetence*. 1. udg., Aarhus Universitetsforlag.
- Lindeberg, N. H. m.fl. (2022). Kortlægning af mellemformer. Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Marchall, A. (2021). [DELTA-klasserne i Aalborg sejrer: "Danskmappen er rød, matematikmappen er blå"](#) AalborgBorgeren (set 30.5.24).
- Molbæk, M. & Tetler, S. (2015). *Inkluderende klasseledelse*. 1. udg. Dafolo.
- Professionshøjskolen UCN (2023). Episode 3 - Nest og DELTA. Tæt på skolen - en podcast fra Den Mangfoldige Folkeskole. (Link: [NEST og DELTA: Tæt på skolen Episode 3 — UC Knowledge - University Colleges Knowledge database \(ucviden.dk\)](#)).
- Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift (2022). *TEMA: Nest på rejse i Danmark*. 59. årgang, nr. 1/2022.
- Realdania m.fl. (2017). *Indeklima i skoler*. København: Realdania.
- Skolemonitor (2024). [Debat: Skolen har brug for nye veje til inklusion - lad os se mod Australien - skolemonitor.dk](#) (set 19.3.2024)
- Socialstyrelsen (2022). Vidensnotat. Tværfaglig indsats for inklusion i skolen af børn med udadreagerende adfærd. Odense: Socialstyrelsen.
- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2019). *Fysiske rammer - der understøtter inkluderende læringsmiljøer*. København: Undervisningsministeriet.
- Tegtmejer, T., Schoop, S. R. & Andreasen, A. G. (2024). *Mellemformer - Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- TEACHING Exceptional Children (2009). *The ASD Nest Program*. Vol. 42, No. 1, Sept/Oct 2009.
- Aarhus Kommune (2019). *Evaluering af Nest i Aarhus 2015-2019*. (Link: [evaluering-af-nest-i-aarhus-2015-2019.pdf](#)).
- Aarhus Kommune (2024). *Nest*. (Link: [Nest i Aarhus](#)).

Aarhus Kommune (2024). *Nest på Beder Skole*. (Link: [Nest på Beder Skole](#)).

## 7. Specialtilbud

Arbejdet med børn og unge med særlige behov kræver kompetencer og rammer, der er tilpasset børnenes forudsætninger og behov. Det kan bl.a. gives i specialtilbud, som er specialiserede, visiterede tilbud, og pligten til at yde specialpædagogisk støtte til børnene, følger af lovgivningen. I København er tilbuddene opdelt i forskellige kategorier, som retter sig til børnenes forskellige behov.

Specialtilbud har ligesom kommunens øvrige skoletilbud til formål at levere den bedst mulige skolegang til børnene og ruste dem til deres fremtidige liv. Andelen af elever, der kommer videre i ungdomsuddannelse efter endt specialskolegang, er væsentligt lavere end for almen skolegang, men de seneste år er andelen steget.

I Københavns Kommune er der 11 specialskoler og 13 specialklasserækker i almenskoler. Desuden blev det i skoleåret 2012/2013 muligt at visitere til det fleksible specialundervisningstilbud BUF-flex, hvor børn i målgruppen til et specialtilbud modtager dette i en almenklasse. Skolen modtager en bevilling, der svarer til 75 pct. af udgiften til et segregeret tilbud.

I 2023 er der i København 4,6 pct. af eleverne indskrevet i segregeret specialundervisning. Det svarer til alt 2.688 elever, hvoraf 1.407 er i specialskoler, 747 i specialklasserækker og 534 i dagbehandling. Desuden er 1 pct. (620 elever) i fleksible specialundervisningstilbud. Dermed er der samlet 3.308 elever i specialtilbud i Københavns Kommune. Fordelingen på tilbud og kategorier fremgår af nedenstående tabel 7.1.

### 7.1. Problemstilling

Dette kapitel giver viden om antal af børn i de eksisterende specialtilbud og giver eksempler på, hvad der kendetegner børn, der har behov for specialpædagogisk bistand i et specialtilbud.

Helt konkret forsøges følgende spørgsmål belyst:

- *Hvordan arbejder specialskolerne i dag, og hvad skal der til på specialområdet for at understøtte en udvikling, hvor langt færre børn fremadrettet vil have behov for længerevarende støtte i et specialtilbud?*

Først redegøres kort for indhold og andel af elever i forskellige typer af tilbud, derefter redegøres for empiri og forskning og endelig anbefales det, at der sker en omlægning af kapaciteten og ressourcerne fra specialområdet til almenområdet, så flere børn kan få den nødvendige støtte i almenskolerne. Undtaget er dog elever i et behandlings- og specialundervisningstilbud efter Barnets lov, som er et midlertidigt skoleophold til børn, som ikke kan inkluderes på almen eller specialskole. Den nuværende andel på 1 pct. forudsættes uændret med analysen.

Det anbefales desuden at have fokus på at fastholde de gode, faglige kompetencer fra specialområdet ved omlægningen samt at sikre en fornuftige implementeringsperiode, herunder at skabe ro om specialskolernes budgetmodeller i en overgangsperiode.

Tabel 7.1. Elever i specialtilbud fordelt på kategorier og skoleform, skoleåret 2023/24

	BUF-flex	Specialklasse	Specialskole	Skoleflex	Dagbehandling	I alt
Kategori 1	95	240	119	-	-	454
Kategori 2	54	108		-	-	162
Kategori 3	299	377	683	-	-	1.359
Kategori 4	1		452	-	-	453

Kategori Høre	1	10		-	-	11
Købt plads		12	153	-	-	165
BUF-SOF-tilbud	-	-	-	170	534	704
<b>Total</b>	<b>450</b>	<b>747</b>	<b>1.407</b>	<b>170</b>	<b>534</b>	<b>3.308</b>

Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen, opgørelse af elevaktivitet pr. 5/9-2023.

## 7.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om kvalitet i specialtilbud

### Nationale resultater

VIVE har i 2020 udgivet en undersøgelse af uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser. Undersøgelsen peger på, at børn og unge med funktionsnedsættelser i segregerede skoletilbud i gennemsnit klarer sig dårligere end børn og unge med funktionsnedsættelser i inkluderede tilbud. Det ses ved:

- Lavere karaktergennemsnit ved folkeskolens afgangseksamen
- En større andel af fritagelser fra folkeskolens afgangseksamen - både enkelte fag og hele afgangseksamen
- En lavere andel, der påbegynder ungdomsuddannelser.

VIVE (2020) bemærker dog, at analyserne ikke siger noget om årsagssammenhæng, og at resultaterne derfor ikke kan tolkes som, at børn på almenskoler klarer sig bedre end tilsvarende børn på specialskoler. Dels indeholder de registerdata, som undersøgelsen bygger på, ikke viden om graden af funktionsnedsættelse hos børnene. Samtidig peger rapportens kvalitative analyser på, at de børn, der segregeres til et specialtilbud, har mere gennemgribende udfordringer end de børn med samme diagnose, der bliver i almenskolen med støtte.

### Resultater i København

I København kan vi se, at specialskolerne også her placerer sig lavere end almenskolerne ift. følgende parametre:

- Resultater i den nationale trivselsundersøgelse (indikatorer for elevtrivsel)
- Afgangskarakterer
- Andel elever, der går op til afgangseksamener
- Andel elever, der påbegynder en ungdomsuddannelse.

Her er det dog vigtigt at bemærke, at samme forbehold som i VIVE's undersøgelse gør sig gældende, og at tallene ikke nødvendigvis siger noget om kvaliteten i specialskoler og -klasserækker.

Det er altså svært at vurdere kvaliteten af specialskolernes arbejde alene ud fra sammenligninger med almenområdet. Men i forbindelse med skoleledelsesuddannelsen for specialskolelederne er der et arbejde i gang med at opbygge interne systemer på skolerne, som samler data, så de i højere grad kan følge det enkelte barns progression.

### Specialskolers arbejde med faglige og sociale mål

Der er ikke lavet mange undersøgelser af specialskolerne i Danmark, men en undersøgelse af specialskolernes arbejde med folkeskolereformen fra 2018 (Rambøll 2018) peger på, at specialtilbuddene har vanskeligt ved at omsætte Fælles Mål til læringsmål for børnene. Flere skoler fortæller i undersøgelsen, at de involverer børnene i samtaler om deres sociale mål og mål for deres deltagelse i undervisningen, mens samtaler om faglige mål og progression fylder mindre. Samlet set konkluderer undersøgelsen, at



skolerne har stort fokus på børnenes sociale udvikling og trivsel, men at der savnes et større målrettet fokus på børnenes faglige progression i de enkelte fag.

I forbindelse med specialskolernes arbejde med at udvikle en 3-årig strategi for skolens udvikling sættes der nu konkrete mål for elevernes faglige progression. I den forbindelse anvendes bl.a. data for de elever, som gennemfører folkeskolens afgangseksamen, samt fra elevernes individuelle handleplaner, som også omfatter elevernes individuelle faglige mål, jf. afsnit nedenfor om specialskolernes forløb på skoleledelsesuddannelsen.

## **Arbejdet med mål og progression på københavnske specialskoler og -klasserækker**

### Udviklingsarbejde tæt på børnene

Indtil 2019 udarbejdede skolerne kvalitetsrapporter, og her beskriver specialskoler og skoler med specialklasserækker, hvordan de arbejder med udviklingen af børnenes faglige og personlige kompetencer.

De fleste angiver, at de arbejder med en udvidet elevhandleplan for alle børn, hvor barnet løbende beskrives og vurderes, og hvor der følges op på både faglige mål og mål for den enkeltes personlige udvikling, fx ift. sociale, motoriske, sensoriske, sproglige og dannelsesmæssige kompetencer. Specialtilbuddene har et stort fokus på at fremme livsduelighed hos børnene og derved understøtte, at de kan begå sig i ungdoms- og voksenlivet i det almindelige samfund efter skolen. Mange af specialskolerne og -klasserækkerne arbejder desuden med TEACCH (Treatment and Education of Autistic and Related Communication Handicapped Children), og alle skoler har gennemført skoleledelsesuddannelsen. Skolerne påbegynder således deres arbejde med at formulere et treårigt strategisk program, som forventes at omfatte tydelige mål for børnenes udvikling og progression, samt for dataunderstøttelse ift. opfølgning. Desuden arbejdes med at implementere et ressourceorienteret børnesyn og low arousal-teknikker. Dette udgør samlet grundlaget for fortsat at øge kvaliteten af specialtilbuddene til de børn, der har brug for det.

### Særligt tilrettelagt målarbejde på kategori 4-skolerne

På de københavnske specialskoler i kategori 4 (børn med udviklingshæmning og evt. andre større funktionsnedsættelser) er der indført en vurderingsskala (P-skalaer), der tager højde for, at børnenes faglige niveau ligger under de forudsætninger, der gives for Folkeskolens fælles mål. P-skalaerne er udviklet i England men oversat til en dansk kontekst med udgangspunkt i tematikkerne for Fælles mål. Formålet er at beskrive børnenes faglige udvikling i dansk og matematik. Samtidig skal P-skalaerne give et fælles sprog om børnenes faglige udvikling på tværs af faggrupper. Alle kategori 4-skoler i København anvender P-skala-modellen til at lave løbende vurderinger af børnenes individuelle progression.

## **Fortsat behov for at arbejde med øget revisitation**

I forbindelse med programmet "Plads til forskellighed" blev der i 2020 iværksat et pilotprojekt om styrket revisitation fra specialtilbud til almentilbud. Bl.a. blev der udviklet en vejledning samt actioncards til henholdsvis specialskoler, almentilbud og den tværfaglige support. Formålet var at understøtte arbejdet med at vurdere børns potentiale for at kunne vende tilbage til almen og understøtte en god overgang mellem special og almen. På baggrund af investeringsforslaget "Øget tilbageslutning fra specialundervisningstilbud" (vedtaget med Overførselssagen 2021/22) bliver der desuden udmeldt midler i 2022-24 til områderne, til at understøtte og styrke tilbageslutningsindsatsen.

Erfaringerne fra pilotprojektet om revisitation i "Plads til forskellighed" viste, at der er behov for en langt mere fleksibel overgangsfase i forbindelse med en tilbageslutning, hvor de voksne følger barnet i overgangen til almen. Da overgangen er et stort skift for barn og forældre, er der behov for tilvænning og stærkt samarbejde. I årene 2020-2022 har der i gennemsnit været revisiteret 70 elever årligt til et alment skoletilbud fra et specialtilbud. Der er inden for perioden sket en stigning i antallet, så der i 2023 blev revisiteret 89 elever. Der vil derfor fortsat være behov for fokus på revisitation, selvom en ændring i

målgruppen kan betyde, at det kan blive vanskeligt at fastholde den positive udvikling i antallet, der visiteres til alment tilbud.

### **7.3. En ny struktur for specialområdet**

Hvis den øgede inklusion af børn med behov for støtte i almenkolen indføres og primært sker ved, at færre skolestartere starter direkte i et specialtilbud, vil specialskoler og klasserækker gradvist modtage færre børn – særligt ved skolestart, men også via et reduceret løbende optag af børn på andre årgange fra almenkoler.

I det følgende skitseres to modeller for, hvordan specialområdet kan organiseres, så det tilpasses den foreslåede forandring, og så specialområdets kompetencer i stigende grad kan bruges i almenområdet.

#### **Mulige scenarier for organiseringen af specialtilbud på skoleområdet**

Nedenfor skitseres to scenarier for, hvordan der kan arbejdes på kvaliteten af specialtilbud. En forudsætning for begge scenarier er, at forandringen gennemføres "nedefra og op" - altså, at næsten alle børn på sigt starter i almenkolen, men at der ikke laves en kollektiv overflytning fra specialskoler til almen.

I begge scenarier arbejdes med de ca. 2 pct. i BUF's tilbud til børn med det laveste, varige funktionsniveau. Derudover forventes det, at de ca. 1 pct. af børnene, som i dag er i et dagbehandlingstilbud, også fremover vil være det, men dagbehandlingsskolerne indgår ikke i det følgende.

##### Fremtidsscenario 1: Færre børn på specialskoler og i specialklasserækker

*Målbillede:* Der er langt færre børn end i dag, der er i længerevarende specialtilbud. De ca. 2 pct. børn med det laveste, varige funktionsniveau er indskrevet i specialskole, mens de fleste af de øvrige børn med behov for specialtilbud visiteres midlertidigt til en plads i en specialklasserække eller et tilbud i almenområdet. Alle børn fra almene dagtilbud starter i almenkole. Der vil desuden være færre specialpladser end i dag. Der er i alt ca. 2.100 specialpladser fordelt på henholdsvis ca. 1.200 pladser på specialskoler og 850 specialklasserækker. På sigt vurderes der at være behov for ca. 1.200 specialundervisningspladser og stigende til 1.400 pladser, når man ser på demografiudviklingen.

I dette scenarie vil tilbudsviften se ud som følgende:

- Samlet set vil der være færre specialpladser end i dag
- Udvalgte specialklasserækker kan fungere som et midlertidigt tilbud
- BUF-flex nedlægges og midlerne lægges ud til skolerne (som foreslået i Implements analyse, jf. Bilag 2)
- Mellemløst i almen.

*Forudsætninger:* Der udarbejdes kvalitetsstandarder for specialklasserækker, så det er tydeligt for både almenkole, specialtilbud, barn og forældre, at der er tale om et midlertidigt tilbud samt hvad tilbuddet indeholder. Det kunne fx indebære krav til, hvordan der arbejdes med fremmøde, indslusning, stabilisering og tilbageslusning, ligesom en plan for tilbageslusning allerede fra opstart i specialklasserække udarbejdes i samarbejde med almenkolen.

##### Fremtidsscenario 2: Færre på specialskoler, ingen klasserækker

*Målbillede:*

- De 2 pct. børn med størst varig og permanent funktionsnedsættelse går i specialtilbud, og alle børn fra almene dagtilbud begynder i almenkolen
- BUF-flex nedlægges, og midlerne lægges ud til skolerne til egen beslutning om fx holddeling, individuel support mm.

- Specialskoler med en smallere målgruppe og specialklasserækker udfases over en periode og erstattes af tilbud og mellemformer på alment skolerne.

I dette scenarie vil tilbudsviften se ud som følgende:

- Specialskoler til de ca. 2 pct. af børnene med laveste funktionsniveau.
- Differentierede tilbud og mellemformer i alment skolerne.

#### 7.4. Hvad siger specialskolerne og -klasserækkerne?

På en workshop med ledere af specialskoler og -klasserækker i forbindelse med specialanalysen blev følgende mulige udfordringer for specialtilbuddene nævnt:

- Skolernes økonomi bliver usikker, da de gradvist vil få færre elever
- Risiko for medarbejderflugt pga. usikre fremtidsudsigter
- På sigt kan der blive tale om lukning af specialskoler og/eller -klasserækker
- Hvis børnene med de mindste specialpædagogiske behov fremover skal gå i alment skoler, vil den børnegruppe, som fremover skal være i et specialtilbud, have større behov, end dem, som er der i dag.

Skoler og klasserækker efterlyser i den forbindelse:

- En revideret økonomimodel for tildeling af midler til skolerne, så de nemmere kan styre deres økonomi i en forandringstid
- En klar plan for, hvordan forandringen vil komme til at foregå, herunder svar på
  - Hvilke kategorier og hvilke skoler vil blive ramt
  - I hvilket tempo og i hvilke etaper forandringen vil komme til at ske
  - Hvordan vi kan understøtte, at overskydende specialpædagogiske medarbejdere enten flyttes til andre specialtilbud eller alment skoler
  - Hvilken betydning forandringen får for skolernes fysiske rammer og beliggenhed.

#### 7.5. Bygningskapacitet til specialskole

I København er der ca. 2.200 segregerede specialundervisningspladser i 2023 (heraf ca. 1.400 i specialskoler og ca. 800 i specialklasserækker). Specialtilbuddene er i dag tilpasset flere målgrupper, specialtilbuddene er indrettet og bygget, så de kan understøtte den enkelte målgruppes behov, og bygningsmæssigt er de tilpasset den konkrete målgruppes behov for skærmning mm.

Specialskolernes ca. 1.400 pladser er fordelt på 11 specialskoler med mellem 65-145 pladser, dertil kommer en række midlertidige løsninger. Kommunen har specialklasserækker på 14 skoler. Det mindste tilbud har 13 elever, og det største tilbud har 108 specialklasseelever. Et målbillede med maksimalt 2 pct. af børnene i segregerede tilbud betyder et fremtidigt behov for ca. 1.200 og med udgangspunkt i demografisk fremskrivning til 1.400 pladser, når man er helt i mål med forandringen.

Der vil derfor være behov for en tilpasning, reduktion og omlægning af den eksisterende specialundervisningskapacitet, så den passer med den fremtidige målgruppe til segregerede specialtilbud. Den eksisterende tilbudsvifte er blevet udvidet og omlagt betydeligt siden 2017 for at imødekomme det stigende behov for pladser til elever med ADHD og autisme – i alt ca. 500-700 pladser i/til både midlertidige og permanente løsninger. Tilpasningen af kapacitet sker ved omlægning af eksisterende almen og specialkapacitet i videst muligt omfang, herunder også ift. at udskifte midlertidige tilbud til permanente.

En tilpasning af antallet af pladser til en fremtidig ændret målgruppe skal justeres i forbindelse med arealplansarbejdet, hvis der træffes beslutninger om ny struktur for specialtilbud.

I tilpasningen af den fremtidige kapacitet kan der overvejes følgende i forhold til en fremtidig løsning:

- Geografisk fordeling af tilbud i byen
- Driftsøkonomisk bæredygtighed i tilbud med elevtal under 80

- En sammensætning af segregerede tilbud, hvor der både indgår specialskoler og større specialklasser
- Et evt. behov for mere ensartet areal- og funktionskrav til de segregerede tilbud.

## 7.6. Cases på børn med behov for støtte i specialtilbud

En lille andel af den samlede børnegruppe har behov for fastlagte rammer for at kunne trives og udvikles fagligt, socialt og personligt. Dette gælder også i forhold til deres skolegang. Denne gruppe af børn kan karakteriseres ved at have omfattende og varige psykiske og/eller fysiske funktionsnedsættelser. De er oftest kendt tidligt i sundhedssystemet og udredt i Regionen enten i Børne- og Ungdomspsykiatrien eller i pædiatrien og ofte i begge regi. Børnene kan være udfordret kognitivt og beskrives med udviklingsforstyrrelser og medfødte fysiske/somatiske udfordringer. Der er oftest tale om multiple funktionsnedsættelser, der i kombination forøger børnenes støttebehov.

I småbørnsalderen går denne del af børnegruppen i et af de særlige dagtilbud eller får betydelig støtte i vuggestuen og børnehaven.

I skolealderen vil de være i målgruppen til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Der kan være tilknyttede ydelser fra Socialforvaltningen for at understøtte familien. Det kan være i form af fx tabt arbejdsfortjeneste til forældrene, aflastningstilbud eller særlige hjælpemidler både til det personlige og undervisningsmæssige. Familien kan også modtage enkelttydelser fx til særligt tøj, transport mv.

Børnene vil have behov for en høj grad af skærmmning, struktur, støtte og specialdidaktik. Det vurderes derfor, at de har brug for et meget specialiseret tilbud, der ikke kan imødekommes inden for almenrammerne i folkeskolen med støtte og andre indsatser.

I det følgende beskrives tre fiktive cases, der har til hensigt at skildre, hvad der typisk karakteriserer gruppen af børn med behov for fastlagte rammer for skolegangen.

### Eksempel 1: Udviklingshæmning

Jonas er otte år og går i 2. klasse på en specialskole for børn med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder. Han gik i det særlige dagtilbud Hvalen, inden han startede i skole. Han beskrives som psykisk udviklingshæmmet og er udfordret kognitivt. Skoledagen er meget struktureret og rutinepræget. Der er visuel understøttelse, og han undervises i en lille gruppe på seks børn med tre fast tilknyttede pædagogiske medarbejdere. Jonas har brug for hjælp til det praktiske med at tage tøj og sko på, spising og personlig hygiejne, herunder bleskift. Der arbejdes med konkrete materialer, sorteringsøvelser, sange med fagter og udeskole. Undervisningen indeholder mange gentagelser og træning. Jonas undervises i den fulde fagkreds, men på et niveau under de beskrevne læringsmål for 2. klasse.

Jonas er en glad dreng, der gerne vil indgå socialt, men hans adfærd er ofte voldsom og kan være grænseoverskridende i kontakten til andre børn. Han kan blive overstimuleret og komme i højt aktivitetsniveau. Her ses til tider selvstimulerende og selvskadende adfærd. Derfor har Jonas også hyppige pauser, hvor han skærmses for stimuli. Jonas' sprog er på et lavt niveau, og der bruges både tegn til tale og konkreter, når der kommunikeres med Jonas. Der er tilknyttet tale-/hørekonsulent og fysio-/ergoterapeut til skolen. Jonas savler meget, og han træner sin mundmuskulatur hver dag.

### Eksempel 2: Udviklingsforstyrrelser

Ida er 10 år og går i 3. klasse på en specialskole. Forældrene blev meget tidligt klar over, at kontakten til Ida var anderledes end til hendes ældre søskende. Sundhedsplejersken var også opmærksom på dette, og ADBB-screeningen, der undersøger for tidlige tegn på udfordringer i den sociale kontakt, viste, at Ida havde svært ved at falde til ro, når hun skulle sove og kun sov i korte perioder. Hun reagerede med stærk gråd og var utrøstelig, når familien var til større arrangementer. Det kunne være svært at gennemføre et måltid, og forældrene var ofte nødt til at trække sig ind i et roligt rum med Ida for at få hende til at spise.

Ida forsøges indkørt i vuggestue, og det reagerer hun stærkt på. Ida vil hverken spise eller sove i vuggestuen og er meget begrænset i sin sociale kontakt til både børn og voksne. Hun foretrækker at sidde i en barnevogn og observere på afstand. Forældrene oplever en overstimuleret og udtrættet lille pige, og dagligdagen er svær for hele familien. Efter en periode med indkøring vælger en af forældrene at tage orlov fra arbejdet og passe Ida i hjemmet. Da Ida er 1 ½ år, starter hun i en basisplads.

Forældrene er bekymrede for Idas trivsel, og denne bekymring fører efter råd fra sundhedsplejen, dagtilbuddet og den praktiserende læge til, at Ida henvises til udredning i Børne- og Ungdomspsykiatrien allerede som 2-årig. Her diagnosticeres hun med infantil autisme og opmærksomhed på ADHD. Hun beskrives som meget sansesart med ritualiseret adfærd og repetitiv leg/aktivitet samt sproglig forsinkelse. Det kognitive niveau vurderes på nuværende tidspunkt inden for normalområdet, men er ikke testet pga. alder.

Ida starter i en specialskole i børnehaveklassen. Undervisningen er meget struktureret med faste dagsplaner, der er visuelt understøttet. Ida har sin egen arbejdsplads med arbejdskasser og pausekasser. Der understøttes med piktogrammer og Time Timer. Ida foretrækker at sidde for sig selv, men kan sommetider indgå i meget strukturerede aktiviteter sammen med et til to andre børn og en voksen. Der undervises i små grupper med 6-8 børn og tre faste pædagogiske medarbejdere samt personale fra KKFO'en, når det er muligt. Ida foretrækker at spise alene og skal mindes om at drikke og gå på toilettet. Ida er for tiden stærkt optaget af enhjørninger og andre fabeldyr.

Ida reagerer fortsat voldsomt på alle uforberedte skift, fx vikarer og ture ud af huset til trods for, at der understøttes med meget detaljerede sociale historier og tæt voksen-støtte i alle nye aktiviteter.

Ida har lært at læse og behersker addition og subtraktion. Fagligt beskrives hun på 2. classes niveau, når hun arbejder med meget konkrete og lukkede opgaver. Ida blev testet kognitivt ved skolestart og viser et resultat inden for normalområdet. Hun er stærk i de visuelle prøver, men med et markant dyk i forarbejdningshastigheden, hvilket betyder, at Ida meget let presses, når der stilles krav til hastighed i daglige sammenhæng. Det bevirker, at hun tager lang tid om fx at få tøj på, at spise og i skift.

Ida er fortsat sansesart. Hun reagerer på lyd, lys og lugt og har behov for skærmning i forhold til sansestimuli. Hvis Ida overbelastes, reagerer hun med voldsomme affektudbrud, manglende appetit og har svært ved at falde til ro om aftenen. Der er afprøvet medicinering med melatonin, men med begrænset effekt. Ida bryder sig ikke om at få børstet tænder eller klippet negle, og tøj skal være løst, blødt og uden mærker, der kradsler. Skolens tilknyttede fysio-/ergoterapeut arbejder med hendes sanseprofil for at understøtte skolen og hjemmet i at aflaste og stimulere Ida.

### **Eksempel 3: Fysisk funktionsnedsættelse**

Emil havde en voldsom ankomst til verden i uge 30 af graviditeten. Fødslen endte med et akut kejsersnit og overførsel til neonatal afdeling i kuvøse. Han er født med lav fødselsvægt i forhold til graviditetens længde (small for gestational age). Moren havde en svær graviditet med mange gener, og der mistænkes nedsat moderkagefunktion i det sidste trimester.

Emil undersøges tidligt, og der konstateres cerebral parese (CP) samt en synsnedsættelse som bivirkning af det lange forløb i kuvøse. Emil opereres for forkortelse af spiserøret og fortsætter sondemadning, efter han kan komme ud af kuvøsen. Der indopereres fast sonde. Emil har betydelige forsinkelser i den motoriske udvikling både fin- og grovmotorisk og belastes af sit nedsatte syn i forhold til kontakt til omverden.

Efter endt barselsorlov tilbydes Emil plads i basisdagplejen. Han skal fortsat sondemades og aktiveres/stimuleres motorisk. Han er en glad dreng, der er meget opmærksom på, hvad der foregår rundt om ham. Han udtrættes og afledes let pga. sin fysiske funktionsnedsættelser og har brug for en høj grad af skærmning og struktur, da han ellers bliver utryg og utilpas.

Regionen konstaterede efter udredning, at Emil i forhold til det grovmotoriske klassifikationssystem er niveau GMFCS III (Gross Motor Function Classification Scale), og at han har brug for intensiv

fysioterapeutisk behandling i forhold til sit handicap. Derudover har han brug for kompenserende hjælpemidler, og synskonsulenterne inddrages i forhold til hans synshandicap.

Emil starter i det særlige dagtilbud Centerbørnehaven, hvilket han profiterer godt af, og det vurderes, at han er inden for normalområdet - kognitivt dog med eksekutive vanskeligheder samt udfordringer på arbejdshukommelse, måske pga. sit begrænsede syn eller anden uafklaret skade ved fødslen. Emil er også sprogligt forsinket. Emil kan ikke gå selvstændigt, men har lært at gå med støtte i form af gangvogn.

Emil er ikke aldersvarende i forhold til almindelige daglige færdigheder for et barn på seks år. Han har brug for hjælp til alle hverdagens gøremål og hygiejne, herunder bleskift, tøj, spisning, hvor man forsøger at udtrappe sondemadning samt hjælp til orientering i det fysiske rum pga. synshandicappet. Der er behov for specialundervisning, da Emil ikke for nuværende kan fungere uden hjælpemidler og har brug for vedvarende fysioterapi i forhold til CP.

Emil skal igennem en del operationer for at afhjælpe CP, og hans terapi skal jævnligt revurderes og justeres. Emil starter på Skolen ved Sundet – spor F efter sommerferien.

## 7.7. Anbefaling

Det anbefales, at der sker en udfasning/omlægning af specialskolerne og specialklasserækkerne, som også flytter ressourcer fra specialområdet til almenområdet, fx over en tiårig periode, så børn kan blive i deres nuværende tilbud.

Det anbefales, at de 2 pct. børn, som har de største varige funktionsnedsættelser, fremover visiteres til et tilbud i et segregeret specialtilbud, mens alle andre tilbud sker på almenskolen under hensyn til både fællesskabet og individet.

Det anbefales, at skolestartere fra alment dagtilbud som altovervejende udgangspunkt starter i almenskole.

Det anbefales, at der er et fortsat fokus på revisitation på trods af en ændret målgruppe for specialskolerne.

Det anbefales at følge progressionen for børn i specialtilbud, herunder andelen af elever i specialtilbud, som tager en afgangseksamen.

Det anbefales, at der bygges videre på specialskoler og -klasserækkers erfaring med implementering af P-skalaer.

Det anbefales, at der udarbejdes en særlig model for økonomien for specialskolerne i en overgangsfase.

Det anbefales, at der udarbejdes en plan for at fastholde kompetencerne fra specialområdet ved en omlægning, herunder fx ved at flytte nogle af de kompetencer og medarbejdere, der i dag er på specialområdet, med over i almenområdet.

Det anbefales, at der udarbejdes en plan for afvikling eller omlægning af specialskolekapacitet, og at der foretages en screening af eksisterende og planlagte anlæg, så der kan sikres de bedst mulige rammer for specialtilbuddene fremadrettet samt ses på, hvordan evt. afvikling af pladser kan øge almenskolerens mulighed for fleksible rammer til inkluderende læringsmiljøer. Der tages afsæt i et behov for ca. 1400 specialskolepladser i 2024-niveau.

## 7.8. Litteraturliste

Analyse af visitationen til specialtilbud (Børne- og Ungdomsforvaltningen, Københavns Kommune/Implement 2024)

Investeringsforslag: Øget tilbageslutning fra specialundervisningstilbud (BUF 2022)

Kortlægning af læreres kompetenceudvikling vedrørende arbejdet med børn med særlige behov (VIVE 2022)

Ledelsesinformation for specialområdet (Københavns Kommune 2024)

Specialundervisning på folkeskoleområdet - Inspiration til den økonomiske styring (VIVE 2018)

Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser (VIVE 2020)

Undersøgelse af undervisning i specialundervisningstilbud (Rambøll/STUK 2018)

## 8. Styrket forældresamarbejde

Blandt forskning og praksis er der bred enighed om forældresamarbejdets nødvendighed, men formålet og de konkrete rammer omkring samarbejdet opleves ofte som uklare. Både forskning og praksis peger på, at forventningerne til, hvad forældresamarbejdet skal løse, er steget de seneste år. Samtidig har en diskurs om stigende ansvarliggørelse af forældre vundet indtog i samfundet. Forældre skal i højere grad bidrage til skole og daginstitution, de forventes at handle og bliver stillet til ansvar (Knudsen 2010).

Skolens og dagtilbuddets inddragelse af forældres perspektiver er afgørende, når der arbejdes med inklusion, men inddragelsen vanskeliggøres af flere problemstillinger (Røn Larsen og Akselvoll 2014). Der opleves generelt at være en målsætning om konsensus, harmoni og dialog i samarbejdet, men den udfordres, når der opstår konflikter mellem institutionen og forældrene om, hvordan problemer skal forstås og håndteres. Forældre oplever, at deres stemme ikke bliver taget alvorligt, og at deres vurderinger ikke bliver opfattet som troværdige (Lund 2020). Både på skole- og daginstitutionsområdet oplever forældrene, at skolen og dagtilbuddet har definitionsmagten, hvilket kan føre til mistillid fra forældrene, særligt hvis/når forældrene tvivler på skolens kompetencer og ressourcer til at inkludere deres børn (Røn Larsen og Akselvoll 2014).

Der er derfor behov for et større fokus på at skabe et godt samarbejde, fx ved at institutioner og skoler tager afsæt i et ressourceorienteret forældresyn, så forældrene i højere grad bliver inddraget og set som en ligeværdig samarbejdspartner med ligeværdig viden om barnet. Det kan kræve udvikling af kompetencer i forældresamarbejde, fx som man kan lære at gøre i undervisningsforløbet "Styrket Borgerkontakt", som har fokus at understøtte en god og respektfuld dialog, også om potentielt konfliktfyldte emner.

### 8.1. Problemstilling

I dette kapitel undersøges det, hvad der skal til for at styrke samarbejdet med forældre både i dagtilbud og skoler og i særdeleshed i overgangen fra dagtilbud til skole.

Forældresamarbejdet er en central del af det pædagogiske arbejde i dagtilbud og skoler. Allerede med formålsparagrafferne for folkeskolen og dagtilbud bliver det betonet, at dagtilbud og skole skal samarbejde med forældrene om børnenes læring, trivsel og udvikling.

Et godt forældresamarbejde er vigtigt for udviklingen af inkluderende læringsmiljøer, der kan skabe trivsel, læring og udvikling for børn i dagtilbud og skole og kan øge personalets og forældrenes indsigt i barnets liv og skærpe opmærksomheden omkring barnets perspektiver (Danmarks Evalueringsinstitut 2021).

I det følgende afsnit belyses forskning om forældresamarbejdet og virkningsfulde praksiserfaringer fra Københavns Kommune samt pointer fra interviews med fem forældre til børn med behov for støtte.

Konkret forsøges følgende spørgsmål besvaret:

- *Hvordan skaber vi bedre samarbejde og mere tryghed blandt forældre, hvis børn er i (overgangen mellem) dagtilbud og skole - både specifikt for børn med behov for støtte og den generelle børnegruppe?*

### 8.2. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag om forældresamarbejde

Det teoretiske afsæt for forældresamarbejde tager udgangspunkt i en forskningskortlægning af/om forældresamarbejde suppleret med pointer fra nyere forskningsartikler. Desuden er der som led i analysen gennemført en række kvalitative forældreinterviews, og forældrerepræsentanter og -organisationer har været inviteret med på workshops og seminarer. Dertil gennemlæsning af klager på specialområdet for at få forældrenes perspektiver belyst.



## **Differentieret forældresamarbejde**

Samarbejdsprocesser omkring børn med behov for støtte kan ofte være så fast tilrettelagt, at forældrene ikke får mulighed for at udtrykke deres perspektiver og problemforståelser. Det kan være vanskeligt at navigere i samarbejdet, og det er ikke altid forældrenes oplevelse, at der bliver taget udgangspunkt i deres ressourcer (Undervisningsministeriet 2014). Samtidig er forventningerne til forældre generelt vokset, og den øgede ansvarliggørelse risikerer at ekskludere nogle forældre.

Derfor bør forældresamarbejdet - på samme måde som indsatser for børnene - differentieres. Dagtilbud og skole skal facilitere forældrefællesskaber og samarbejder og tage udgangspunkt i både forældrenes og barnets perspektiver (Lund 2020).

## **Samarbejdet mellem forældre om inkluderende fællesskaber**

Forskning peger på, at fællesskaberne og samarbejdet forældrene imellem har betydning for trivsel og relationer i børnefællesskaberne. Forældrene kan både medvirke til at understøtte og modarbejde relationer, fx ved at ses mere med nogle frem for andre. Særligt svært bliver det, når forældrene (og de professionelle) bliver optaget af særlige vanskeligheder. I de situationer flyttes fokus fra relationer, venskaber og fællesskaber til i højere grad at omhandle diskussioner om fx årsager, skyld og ansvar (EVA 2021).

Forskning i forældres indbyrdes samarbejde om en klasse peger på en tendens til, at skolens krydspres mellem fokus på inklusion på den ene side og høje ensartede faglige forventninger på den anden side, smitter af på forældrenes indbyrdes samarbejde.

Når det kommer til samarbejdet mellem forældre om en classes sociale liv, er der risiko for eksklusion af forældre, og skolerne kan med en klar afgrænsning af ansvar være med til at sørge for, at flere forskellige forældre deltager i samarbejdet. Men det kræver en målrettet indsats at inkludere alle forældre fra starten af samarbejdsprocessen (Undervisningsministeriet 2014).

## **Opbyg en tillidsfuld relation**

I forskning om forældresamarbejde fremhæves det, at en tillidsfuld relation opbygges ved at både dagtilbuddet og skolen inddrager forældrenes viden som en ressource og anvender den i deres arbejde med hele børnegruppens læring, udvikling og trivsel. Desuden bliver der peget på, at når de professionelle involverer forældrene i deres pædagogiske overvejelser, skaber det en større grad af tillid. Svære samtaler bliver lettere, når de professionelle taler ud fra et fagligt ståsted.

EVA fremhæver imidlertid, at det blandt professionelle kan opleves som en stor udfordring at have dialog med forældre om problemer i forhold til det enkelte barns udvikling og trivsel. Personalet oplever ikke at have tilstrækkelig viden eller de nødvendige redskaber til at gennemføre de svære samtaler (Danmarks Evalueringsinstitut 2019).

## **Samarbejde i overgangen mellem dagtilbud og skole**

I EVA's kortlægning om forældresamarbejde i dagtilbud (Danmarks Evalueringsinstitut 2019) peges der på, at det er vigtigt med en gensidig og åben dialog før, under og efter overgang fra dagtilbud til skole og SFO for at sikre en god overgang for børn og forældre. Både børn og forældre bør hele tiden forklares, hvorfor det pædagogiske personale i dagtilbuddet og det pædagogiske personale i skolen gør, som de gør. Gode forklaringer kan gøre overgangen mere tryk og forståelig for både børn og forældre. Ifølge kortlægningen efterspørger forældrene især information om logistikken i forbindelse med overgangen.

### 8.3. Analyse af forældreinterviews

Børne- og Ungdomsforvaltningen har ud fra interviews med fem forældre (herunder et forældrepar) identificeret fem hovedpointer om forældresamarbejdet i skolen omkring børn med særlige behov.

Forældrene har alle børn med særlige behov, som på et tidspunkt har været elev i en almen folkeskole i Københavns Kommune. Nogle af børnene er stadig i almenskolen med BUF-flex, mens andre er blevet visiteret til en specialklasse eller -skole. Forældrene bor forskellige steder i byen og har forskellig socio-økonomi.

Interviewene har taget udgangspunkt i, hvornår forældrene første gang oplevede, at deres barn havde særlige behov, og omhandlede forløbet frem til i dag. I et af forløbene har skolen reageret før forældrene og indsat støtte til barnet, før forældrene selv var opmærksomme på behovet. I de fire andre forløb har forældrene oplevet, at der gik mellem et og seks år i almenskolen, før deres barn fik den støtte eller det tilbud, som de oplevede, at der var behov for.

I det samlede interviewmateriale er der fundet seks tematikker, som går igen i forældrenes oplevelser på trods af forskellighed i baggrund, de udfordringer deres barn har, varigheden af deres forløb og mere eller mindre positive oplevelser med 'systemet'.

#### Tværgående temaer i forældreinterviews

I det følgende præsenteres følgende seks tværgående temaer og analysepointer fra interviews med forældre, og det understøttes af supplerende undersøgelser og forskning på områderne.



Figuren viser et overblik over de tværgående temaer i de fem forældreinterviews.

#### De interviewede forældre ønsker almen, hvis den rette støtte er tilstede

Forældrene ønsker at have deres børn i folkeskolen, hvis udfordringerne ikke er for store

Forældrene tror på og vil gerne folkeskolen som institution. Forældrenes forventning til almenskolen er, at den godt kan løfte opgaven med at støtte barnets særlige behov, da der i deres øjne kun skal få justeringer til for at det lykkes.

### Folkeskolen tilvælges pga. mangfoldighed, sociale relationer og praktikaliteter

Forældrene foretrækker, at barnet bliver i folkeskolen, hvor barnet kan socialisere med mange forskellige slags børn. Nogle forældre tænker, at der er for meget larm på specialskoler pga. mange børn, der har brug for støtte. Derfor foretrækkes almenmiljøet, men med specialfaglige voksne. Derudover er der et ønske om at blive på distriktsskolen for at få hverdagen til at hænge bedre sammen.

### Forældrenes tillid til almenmiljøet forudsætter, at der handles hurtigt nok

Når det tager for lang tid at få støtte i almen, så ender barnet med at få flere og flere udfordringer. Det betyder, at forældrene ikke oplever, at de har mulighed for at vælge at blive i almenskolen, da de mister tilliden til, at almenskolen kan lykkes med opgaven.

## **Forældrene oplever stor mangel på inklusionsfaglighed**

Forældrene forventer, at læreren kan spotte barnets særlige behov og fx igangsætte en proces om at søge støtte til barnet i samarbejde med den tværfaglige support eller fx et kompetencecenter. Når skolen er gode til at samarbejde med kompetencecenteret om at omsætte barnets behov til konkrete pædagogiske tiltag, er der stor ros fra forældrene. Dog oplever forældrene ofte, at lærerne famler i blinde, når de møder et barn med behov for noget særligt, og at muligheder for at inddrage inklusionsfaglighed ikke altid tages i brug til at løse problemstillingen.

### Ressourcer må ikke stå i vejen for støtte til barnet

Forældrene forventer, at forslag og aftaler om støtte til barnet igangsættes og overholdes for at sikre barnets læring og trivsel. Nogle gange afgøres omfanget af støtte dog af, hvad der kan lade sig gøre for skolen, frem for at der tages udgangspunkt i barnets behov. Støtten bliver afhængig af ressourcer og skemalægning og bliver ofte inkonsistent. For forældrene opleves dette som skolens manglende vilje til at hjælpe deres barn.

### Relationen mellem barn og lærer kan veje op for manglende faglighed

Forældrene italesætter, at det er allervigtigst, at barnets lærer ser barnet og gør det bedste han/hun kan. Det betyder noget for forældrene, at læreren har et oprigtigt ønske om at lære det, der skal til for at løse udfordringerne. Nogle gange er relationen vigtigere end specialfaglig viden.

En af pointerne fra inddragelsen af lærere og skolepædagoger understøtter forældrenes perspektiv. Her pointeres det, at der mangler specialkompetencer til at kunne tilrettelægge en undervisning, der imødekommer flere elever med særlige behov, og til at kunne samarbejde relevant med forældre i svære situationer.

Som beskrevet i afsnittet om inkluderende læringsmiljøer peger forskning på, at det ikke kun er specialkompetencer, der er afgørende, men i lige så høj grad almindelige kompetencer som relationskompetence og klasserumsledelse.

Forældrenes oplevelse af manglende faglighed bekræftes i forskning fra Gro Emmertsen Lund, "Forældrene oplever, at skolerne ikke har de fornødne kompetencer til at skabe et undervisningsmiljø, der inkluderer deres barn" (Lund 2020).

## **Viden om vores barn skal indgå på lige fod med fagfolkens viden**

### Skolen skal lytte til forældrenes viden om barnet

Forældrene forventer et samarbejde med skolen, hvor deres oplevelser i hjemmet tæller med i den samlede forståelse af barnet og dets udfordringer. Nogle ting kan barnet fx undertrykke i skolen og så reagere kraftigt på, når de kommer hjem. Når skolen ikke møder forældrenes bekymring for barnet, bliver forældrene frustrerede. Her opleves det, som at skole og forældre ikke er på samme side.

### Forældrene oplever, at skolen kan være berøringsangst over for barnets udfordringer

Forældrene kan nogle gange have en oplevelse af, at skolerne er berøringsangste, rådvilde og passive i forhold til barnets udfordringer af frygt for forældrenes reaktion, eller fordi skolen holder igen med at give støtte pga. mangel på ressourcer.

#### Netværksmøder er et godt initiativ, men kan forbedres

Forældrene er overordnet set glade for konceptet med netværksmøder, fordi flere forskellige fagpersoner (ledelse, lærere, psykolog, støtteperson, KKFO-repræsentant) mødes for at tage en dialog om barnets udfordringer. Hvis man som forælder, ikke er vant til at tale foran mange mennesker eller har svært ved at forstå, hvem de øvrige mødedeltagere er, kan mødet dog virke overvældende. Derudover oplever nogle forældre, at særligt psykologen tager en ekspertrolle på sig, hvor psykologens betragtninger er vigtigere end forældrenes viden om barnet.

I en undersøgelse af magasinet Skolebørn med besvarelser fra 1433 forældre til børn med særlige behov, svarede 47 pct. at de oplever, at de som forældre i ringe grad eller slet ikke er blevet hørt og inddraget i forbindelse med, hvilken støtte eller hvilket skoletilbud deres barn har fået (Skole og Forældre 2022)

Gro Emmertsen Lund arbejder i sin forskning med begrebet *responsivt forældresamarbejde*, som grundlæggende handler om at lytte og spørge aktivt ind til forældrenes oplevelser og perspektiver på skolen, og at skolen er i stand til at ændre sin praksis på baggrund af den feedback, børn og forældre giver. Dernæst bygger *responsivt forældresamarbejde* på en relationel etik, hvor der tages udgangspunkt i børn og forældres ret til at blive tilbudt en position, hvor de kan bidrage til og indgå aktivt i samarbejdet.

### **Proaktiv og ærlig kommunikation gør os trygge**

Forældrene forventer, at skolen videregiver vigtig information til dem om deres barn. Fx hvis der opstår en konflikt eller hvis barnet ikke trives igennem længere tid. Forældrene forventer også, at skolen informerer, hvis der afviges fra aftaler, fx hvis der er tildelt støtte med en støtteperson, men vedkommende er sygemeldt. Når forældrene kun får disse informationer ved at være opsøgende eller tilfældigt, fx fra en vikar i skolegården, så mister de tillid til skolen og bliver utrygge i forløbet. Det giver indtryk af, at der ikke handles på aftaler, og at forældrene er nødt til at presse på for at få den støtte, barnet har behov for.

#### Ærlig kommunikation gør forældre trygge

Forældrene bliver trygge, når skolerne kommunikerer ærligt om, hvad de kan og ikke kan. Fx hvis skolen fortæller, at de ikke har fagligheden til at håndtere barnets behov, men at de vil gøre hvad de kan, fx inddrage ressourcepersoner fra et kompetencecenter og lægge en plan for et forløb, hvor forældrene inddrages løbende.

#### Kommunikation skal være i øjenhøjde med forældrene

Skolen bruger nogle gange interne begreber og forkortelser, som forældrene har svært ved at forstå - såsom "stilladsering" og "PPV". Uklar kommunikation og ukendte begreber kan give forældrene en oplevelse af, at nogen prøver at skjule noget eller i virkeligheden ikke har styr på det.

### **Det opleves som et stort og ensomt arbejde at få den hjælp, som der er brug for**

#### Skolen mangler faste procedurer, som leder til handling

Forældrene forventer, at skolen har faste procedurer for, hvad der skal ske, når deres barn har brug for støtte. Skolen forventes at handle, fx når barnet får stillet en diagnose, fordi det for forældrene er beviset på, at barnet har særlige behov. Skolen er dog ikke forpligtet på at gøre noget særligt på baggrund af en diagnose, men det gør forældrene frustrerede, hvis skolen ikke handler eller ikke forklarer, hvorfor de vælger ikke at gøre noget.

### Information om barnets rettigheder og muligheder skal samles et sted

Forældrene har behov for, at basal viden om muligheder og rettigheder for barnet er samlet et sted, fx på kommunens hjemmeside. Forældrene oplever lige nu, at de selv skal søge juridisk rådgivning og sætte sig ind i folkeskoleloven for at få den nødvendige støtte, viden og kunne forsvare sig i systemet.

### Forældrene vil ikke stå alene med ansvaret i forhold til at hjælpe barnet

Forældrene forventer, at skolen vil samarbejde med dem om at igangsætte den bedst mulige støtte til barnets specifikke udfordringer. Nogle gange er det dog ikke tilfældet, og forældrene kan opleve, at de skal presse på uden samtidig at gøre sig upopulær overfor skolen, da det kan risikere at gå ud over barnet.

Pointen om det store ansvar, som forældre oplever at stå alene med, bekræftes ligeledes af Lunds forskning: "Samtidig oplever forældrene at være de bærende kræfter i forhold til at få iværksat foranstaltninger, der skal sikre, at undervisning af deres barn bliver mulig" (Lund 2020).

### **Støtte opleves tilfældig og personbåren**

Forældre kan ikke gennemskue, hvornår der gives støtte og hvornår der ikke gør. Mange oplever en manglende faglig forklaring på den beslutning, som skolen tager i forhold til støtte, hvilket skaber utryghed hos forældrene. De oplever, at det er tilfældigt, hvilken type støtte der gives, og at det sker, fordi de som forældre har presset på.

### Forældrene oplever "helte" i deres forløb, men disse forekommer tilfældigt

Forældrene har alle haft positive oplevelser med særlige "helte" undervejs i deres forløb. "Heltene" kan være en barselsvikar, der kender til ADHD og får igangsat noget støtte, en nabo, der orienterer om at skolen kan gøre brug af et kompetencecenter eller en matematikvejleder med særlig specialviden. Det opleves positivt, at visse personer griber problemet og hjælper til, men det betyder også, at hjælpen mange gange er tilfældig.

### **Forældrenes anbefalinger til almenskolen**

De interviewede forældre peger på følgende centrale tiltag, hvis deres børn skal kunne lære og trives som en del af fællesskabet i almenskoen:

#### Flere voksne og færre børn

- To-lærer ordning
- Færre børn i klassen og undervisning i mindre grupper
- Kortere skoledage, få skift og samme lærer hele dagen.

#### Gennemsigtighed og god kommunikation

- Skolernes støtte skal være ensartet og gennemsigtig
- Kommunen skal have en hjemmeside, hvor der tydeligt kommunikeres om barnets rettigheder og oplysninger om støttesystem, fx hvad er en BUF-flex, et kompetencecenter mv.
- Skolen skal kommunikere mundtligt om barnet for at undgå misforståelser, men give en skriftlig bekræftelse, så forældrene har noget at stå på og oplever muligheden for at kunne klage
- Skolen skal i alle tilfælde kommunikere ærligt og proaktivt – også selvom svaret kan være, at de mangler viden, men gerne vil finde svar.

#### Mere specialfaglig viden på skolerne

- (Klasse)lærere med viden om diagnoser og særlige behov, så de kan spotte udfordringer og sætte udredning eller indsatser i gang

- Mere samarbejde med kompetencecentrene, som kan hjælpe med at oversætte mellem psykologi/psykiatri og undervisning samt udvikle lærernes kompetencer
- God støtteordning med en lærer med specialkompetencer, som er den samme igennem længere tid.

#### Styrket forældresamarbejde

- Skolen skal tage mere initiativ til forældresamarbejdet, følge op på aftaler og give besked om, hvordan barnet har det
- Der skal altid tages udgangspunkt i barnet, og forældrenes oplevelser skal tages alvorligt og indtænkes i støtteindsatser for barnet.

#### **Pointer om dagtilbud i forældreinterviewene**

På tværs af forældreinterviewene ses der også følgende pointer omkring dagtilbud:

##### Forældrene ser de første tegn i børnehaven.

Forældrene oplever, at deres barn har det svært og bliver bekymrede for deres trivsel og udvikling, mens barnet går i børnehaven. Det er typisk udfordringer med sanseintegration og motorik. Forældrene fortæller også om, at der bliver afholdt trivsel- eller netværksmøder med dagtilbuddet, og at der tilknyttes en støttepædagog i forhold at lægge en plan for, hvad der skal/skulle arbejdes med.

##### Forældre savner faglighed, tid og ressourcer ved pædagogerne

Forældrene oplever, at der er fokus på problemet med deres barns adfærd frem for løsningen på problemet. For eksempel oplever et forældrepar at blive mødt med, at barnet er besværligt at have med på tur. Forældrene oplever også, at de selv må være aktive og bede om kontakt til tværfaglig support, samt at der er mangel på ressourcer i form af sygemeldinger, som gør, at indsatsen blev sat på pause for deres barn.

##### Forældrene oplever overgangen til skole forskelligt

Det er forskelligt, om forældrene har haft et overleveringsmøde. Det forældrepar, som har oplevet et godt overleveringsmøde, lægger vægt på, at de havde oplevelsen af, at der var en stor faglighed og et blik for, hvad der var vigtigt for børns trivsel.

### **8.4. Eksempler på forældresamarbejde i Københavns Kommune**

#### **Skole- og forældrebestyrelser samt forældreråd**

Der er i dag etableret helt konkrete rammer for, hvordan forældre kan samarbejde med og få indflydelse på de beslutninger, der træffes i skole og dagtilbud.

I Forældreråd og -bestyrelser (for dag- og fritidstilbud) kan forældre få indflydelse på deres børns hverdag i samarbejde med andre forældre, det pædagogiske personale og ledelsen. I Skolebestyrelsen indgår forældrerepræsentanterne som en del af skolens strategiske ledelse. Bestyrelsen sætter mål og rammer for skolens virksomhed inden for de overordnede rammer, som fastsættes af Folketinget, undervisningsministeren og kommunalbestyrelsen. Her kan man bl.a. få indflydelse på, hvordan skolen organiseres og på valg af skolens indsatsområder - fx mobbefri skole, faglige indsatser, prioritering af sund kost eller lignende. Opgaven omfatter også tilsyn med undervisningen og skolens fysiske forhold. Bestyrelsen er sammensat af forældre, elever og ansatte ved skolen.

## 50-dages samtaler i stedet for traditionelle skole-hjem-samtaler

50-dages samtalen finder sted fire gange om året (cirka hver 50. dag) og er en alternativ måde at afvikle skole-hjem-samtaler på. Frem for den klassiske skole-hjem-samtale, hvor forældre, lærere og børn mødes to gange om året i ti minutter til en status med fx dansk- og matematiklæreren, afholdes alle skolens samtaler for alle elever på samme dag.

Alle forældre og elever er samlet på én gang, typisk i tidsrummet 12-18, hvor hele skolen summer af liv. Der er intet fast format for, hvordan 50-dages samtalen skal foregå. Skolen har mulighed for at variere mødeformerne og tilrettelægge dialogen, så den passer til den aktuelle forældregruppe og deres muligheder for at deltage. 50-dages samtalerne erstatter de traditionelle halvårlige skole-hjem-samtaler, men selve mødeformatet, hvor barn, forældre og kontaktlærere sammen sidder om et bord og taler om faglighed og trivsel, kan være en del af 50-dages samtalen [Fælles om forældresamarbejdet | Bedst Sammen \(kk.dk\)](#).

## Alle forældre inkluderet fra start

Fra 2020-21 udviklede Skole og Forældre København materialet *Alle forældre med fra start*. Materialet er udviklet med støtte fra Københavns Børne- og Ungdomsudvalg og med deltagelse af fire pilotskoler: Sluseholmen Skole, Langelinieskolen, Husum Skole og Tove Ditlevsens Skole.

Formålet med materialet er at skabe en bedre forståelse af, hvordan man som skole og skolebestyrelse kan understøtte, at forældre deltager og involverer sig i udviklingen af børnenes dannende fællesskaber og inkluderende læringsmiljøer. Materialet forholder sig til en række af de vigtigste samarbejdsarenaer mellem skole og hjem i barnets første skoleår og består af en samskabelsesmodel og en række værktøjer, eksempler og inspiration til skolebestyrelser og det pædagogiske personale. ([Alle forældre inkluderet fra skolestart – Skole og forældre KBH \(skole-foraeldre-kbh.dk\)](#))

## Styrket Forældrekontakt

I 2012 blev der i Københavns Kommune igangsat et pilotprojekt, hvor medarbejdere i Borgerservice blev uddannet i metoder og værktøjer fra konceptet "Styrket Borgerkontakt". Projektet viste gode resultater på både borgertilfredshed, medarbejdertilfredshed og brug af tid. På denne baggrund udbredte man konceptet til andre forvaltninger, og i 2017 blev der i samarbejde med Gasværksvejens Skole, Bavneshøj Skole og Valby Skole udviklet et koncept og materiale for "Styrket Forældrekontakt".

Materialet anviser en ændret tilgang til forældresamarbejde, hvor der er fokus på at skabe en imødekommende og konfliktnedtrappende samtaleform. Det guider skolerne til at udarbejde principper for deres forældresamarbejde og giver konkrete redskaber til at håndtere det svære forældresamarbejde.

Skolernes arbejde med materialet viser en øget forældretilfredshed, færre konflikter og klager samt øget medarbejdertrivsel. Materialet kan anvendes som selvstændigt materiale eller i kombination med kompetenceudvikling i Styrket Borgerkontakt. Der er i dag flere skoler i Københavns Kommune, der anvender materialet om Styrket Forældrekontakt som udgangspunkt for deres forældresamarbejde.

## Styrket Borgerkontakt

Styrket Borgerkontakt er et evidensbaseret og løsningsorienteret koncept, som kan hjælpe til at holde dialogen med borgerne professionel og konstruktiv og samtidig give borgerne en oplevelse af at blive mødt, der hvor de er. Det gælder også, når de er utilfredse, kritiske eller fremsætter en direkte klage over noget.

Metoden har fokus på, at:

- Være tidlig og hurtig – det vil sige at 'opfange' konflikter eller spændingsfyldte samtaler, inden de eskaleres.
- Anvende mæglingslignende teknikker, herunder arbejde i en bestemt rækkefølge i en samtale.

- Lytte og være undersøgende i dialogen med borgerne.
- Være mundtlig, når der er noget på spil – frem for at skrive.
- Være procesorienteret – fokusere på at lytte og spørge og ikke gå i løsningsmodus med det samme. Altså være opmærksom på måden, borgerne bliver mødt og kommer til orde på undervejs i en samtale. Uden at glemme sagen og indholdet.

### **Årlig inklusionsdrøftelse i skolebestyrelser**

I 2019 blev det i forbindelse med programmet "Plads til forskellighed" besluttet, at alle skolebestyrelser årligt skulle afholde en inklusionsdrøftelse. Der blev lagt op til, at drøftelsen bl.a. kunne indeholde inklusionsdata og økonomi samt faglige overvejelser.

På baggrund af en rundspørge hos områdeforvaltninger og enkelte skoleledere fremgår det, at langt de fleste skoler årligt afholder en drøftelse i skolebestyrelsen. I nogle områder tager drøftelsen udgangspunkt i et fælles skolebestyrelsesmøde på tværs af alle skoler i et område, mens den andre steder er mere lokalt forankret. På drøftelserne bliver der bl.a. talt om skolens lokale arbejde med inklusion, supportmuligheder for skolen, skole-hjem-samarbejde, børnesyn, kompetenceudvikling af personale og konkrete inklusionsdata på skolen.

Drøftelsen opleves som relevant for skolebestyrelserne, og der peges på, at det er en god anledning til at få en mere indgående forståelse for skolernes opgave med at skabe inkluderende læringsmiljøer. Samtidig giver det anledning til at drøfte et fælles børnesyn på skolen, og det klæder skolebestyrelsen på til at drøfte inklusion med den øvrige forældregruppe. Ligeledes er det et godt udgangspunkt for skolebestyrelsens arbejde med principper for skolens inklusionsarbejde.

### **Et løft til forældresamarbejdet i dagtilbud**

I 2021 blev der besluttet en række initiativer til styrkelse af forældresamarbejde på dagtilbudsområdet under indsatsen "Et løft til forældresamarbejdet i dagtilbud". Indsatsen var inddelt i tre områder 1) Styrke det brede forældresamarbejde, 2) Styrke samarbejdet i råd og bestyrelser, og 3) Understøtte ledere og medarbejdere i forældresamarbejdet.

Formålet var blandt andet at tydeliggøre formål, roller og ansvar i samarbejdet, og som en del af indsatsen blev der blandt andet udarbejdet et inspirationsredskab til dagtilbud, der skal bidrage til en løbende dialog med forældre om forventninger til samarbejdet. Materialet består af en øvelse med en række spørgsmål, der kan gennemføres på et forældremøde eller lignende, og en plakat til visuel formidling af institutionens principper for forældresamarbejde. Derudover blev der også udarbejdet en dialogguide til håndtering af konflikter, der viser forældre og dagtilbud, hvordan udfordringer i samarbejdet kan håndteres. Guiden gælder både for dagtilbud, skole og KKFO.

## **8.5. anbefalinger og løsninger**

Som det fremgår af ovenstående, er der behov for at styrke skoler og dagtilbuds fokus på forældresamarbejde, hvilket forudsætter lokal prioritering af ressourcer, kompetenceløft og ledelsesfokus.

Det anbefales, at skoler og dagtilbud i højere grad prioriterer inddragelse og efterspørgsel efter forældrenes perspektiver og viden om deres barn. Det kan bl.a. ske ved at vedtage lokale principper og/eller politikker om forældresamarbejdet. Endvidere kan det ske ved at supplere skolernes selvanalyse og strategiske program med indikatorer og mål for det gode forældresamarbejde.

Det anbefales, at lærere og pædagogers faglighed i forældresamarbejdet styrkes, så de professionelle i højere grad kan indtage en "værtsrolle" i forældresamarbejdet eller evt. etablere tovholderfunktioner.



Det anbefales, at uddannelsesforløbet "Styrket Borgerkontakt" udbredes til flere medarbejdere i dagtilbud og skoler (udbydes allerede i Københavns Kommune og har været godt modtaget på skolerne).

Det anbefales at fastholde og udvikle koncept for inklusionsdrøftelse i skolebestyrelsen (som udviklet i programmet Plads til Forskellighed) samt udvikle lignende koncept for bestyrelser i/på dagtilbud.

Det anbefales at styrke kommunikation til forældre om muligheder, proces samt rolle- og ansvarsfordeling i forbindelse med visitation til specialpædagogisk bistand.

## 8.6. Litteraturliste

Børne- og Socialministeriet (2018): *Den styrkede læreplan, Rammer og indhold*. Børne- og Socialministeriet.

Danmark Evalueringsinstitut (2019): *Kort om forældresamarbejde*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).

Danmarks Evalueringsinstitut (2021): *Forældresamarbejde i Dagtilbud*. Holbæk. Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).

Lund, G. E. (2020). *Responsivt forældresamarbejde i skolen*. Studier I læreruddannelse Og -Profession, 5(1).

Knudsen, H. (2010): *Har vi en aftale - magt og ansvar i mødet mellem folkeskole og familie*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Rønn, M. L. (red.), Ørskov, M. A. m.fl. (2014): *Forældresamarbejde og inklusion - afdækning af et videnskabeligt felt i bevægelse*. Undervisningsministeriet.

Skole og Forældre (2022): *Behov for bedre støtte - forældre oplevelse af inklusion*. Magasinet skolebørn.

## 9. Tæt faglig ledelse med afsæt i data, analyse og dialog

Høj kvalitet i dagtilbud og skole forudsætter tæt faglig ledelse af praksis. I dette afsnit beskrives formål og indhold i dagtilbuds- og skoleledelsesuddannelsen med det formål at vise, hvordan Børne- og Ungdomsforvaltningen arbejder med at udvikle høj kvalitet i ledelsesopgaven med afsæt i viden, data og handling.

Afsnittet er bygget op om en beskrivelse af hhv. dagtilbudsledelsesuddannelsen, tilsynskoncept og KIDS og en evaluering af erfaringer fra praksis, en beskrivelse af indhold og metode i skoleledelsesuddannelsen, samt en beskrivelse af koncept for ledelsesdialog, udviklingssamtaler, strategisk program og handleplanskoncept.

Afsnittet leder frem til en anbefaling om at bygge videre på de eksisterende kvalitetsværktøjer og styrke fokus på kvaliteten af de inkluderende læringsmiljøer.

### 9.1. Om dagtilbudsledelsesuddannelsen

#### Kvalitetsudvikling gennem faglig ledelse

Dagtilbudsledelsesuddannelsens formål er at skabe læringsmiljøer af høj kvalitet for alle børn gennem faglig ledelse. Resultaterne fra den uddannelse, som Børne- og Ungdomsforvaltningen har udviklet og gennemført i samarbejde med LSP<sup>2</sup>, Aalborg Universitet i to af kommunens fem bydelsområder i perioden 2021-2023, viser, at dagtilbuddene er lykkedes med dette.

Et centralt element i uddannelsen handler om at lære at analysere praksis gennem KIDS. KIDS er et forskningsbaseret redskab til evaluering og udvikling af den pædagogiske kvalitet i daginstitutioner og tager afsæt i forskningsbaseret viden om læringsmiljøets betydning for børns trivsel, læring og udvikling. KIDS bruges konkret til observation af de faktiske forhold i daginstitutionen og fokuserer på tre overordnede udviklingsområder: de fysiske omgivelser, relationer samt leg og aktivitet (Ringsmose og Kragh-Müller 2020).

Professor Charlotte Ringsmose og studielektor Line Skov Hansen fra Aalborg Universitet, der er gennemgående undervisere og forskere på uddannelsen, konkluderer, at der overordnet set har været en positiv udvikling på de tre områder af KIDS: Fysiske omgivelser, Relationer og Leg og aktivitet (Ringsmose og Hansen 2023).

Ringsmose og Hansen udleder, at faglig ledelse har betydning for medarbejderes læring og udvikling. Ledelse er med til at højne kvaliteten af læringsmiljøer i dagtilbud, og det skaber mærkbare forbedringer for børnene, når ledere og medarbejdere samarbejder ud fra tydelige mål og systematisk anvender data, som det er tilfældet, når de bruger KIDS sammen (Ringsmose og Hansen 2023).

Erfaringerne fra uddannelsen indikerer, at klynger med et stærkt samarbejde mellem pædagogiske ledere, klyngeledere og pædagogisk konsulent lykkes bedst med at skabe kvalitet i deres dagtilbud, ligesom en sammenhængende indsats i hele dagtilbudssystemet har betydning for kvalitetsudviklingen (Ringsmose og Hansen 2023).

#### Deltagere

I perioden 2021-2023 har alle kommunale klynger og et selvejende netværk i Område Indre By/Østerbro og Valby/Vesterbro/Kgs. Enghave gennemført uddannelsen. Fra 2024-2026 deltager alle

---

<sup>2</sup> LSP – Laboratorium for praksisrettet dagtilbuds- og skoleforskning.

kommunale klynger i Område Amager, Brønshøj/Vanløse og Nørrebro/Bispebjerg i uddannelsen. Derudover vil der forventeligt deltage et selvejende ledelsesteam pr. område.

Lederne deltager i uddannelsen som ledelsesteam for at understøtte teamet som arbejdsfællesskab og styrke mulighederne for at samarbejde på tværs.

Udover de pædagogiske ledere indgår klyngeledere, pædagogiske konsulenter, områdeledelser og direktion også i uddannelsen for at sikre implementering og forankring af det kvalitetsløft, som uddannelsen skal skabe.

### **Praksisnær ledelsesuddannelse**

Uddannelsen understøtter dagtilbuddenes arbejde med den lovgivningsmæssige ramme, der er givet med den styrkede pædagogiske læreplan.

Der er især fokus på udvikling af dagtilbuddets evalueringskultur, hvor ledere og medarbejdere løbende forholder sig til kvaliteten af det pædagogiske læringsmiljø gennem observation, analyse og refleksion. Hansen og Ringsmose fremhæver i denne forbindelse lederes kompetencer til problemidentifikation, -afgrænsning og -løsning. Uddannelsen understøtter udvikling af en kultur, hvor der er mod og tillid til at observere, analysere og tale om egen og andres praksis, hvilket er en forudsætning for et systematisk forbedringsarbejde (Hansen og Ringsmose 2024).

Uddannelsen er tilrettelagt som to forbundne læringsforløb, så lederne får mulighed for at øve sig og blive fortrolige med de forskellige elementer samt kunne evaluere på, om de iværksatte forbedringstiltag forbedrer læringsmiljøet. Ifølge Hansen og Ringsmose bliver data i den forstand en del af en vidensopbyggende cyklus, der understøtter organisationens læring og kapacitet (Hansen og Ringsmose 2024).

Det er en praksisnær uddannelse forstået på den måde, at størstedelen af aktiviteterne og udviklingen foregår i dagtilbuddene. Lederne får en fælles viden og et fælles sprog om kvalitet i dagtilbud og undersøger kvaliteten i deres eget dagtilbud. De skal skabe konkrete kvalitetsforbedringer gennem ledelse af medarbejdernes læring. Gennem uddannelsen styrker de deres forudsætninger for at udvikle medarbejdernes arbejde med kerneopgaven på en måde, der giver alle børn de bedste betingelser for trivsel, læring og udvikling.

### KIDS

Alle pædagogiske ledere, klyngeledere og pædagogiske konsulenter certificeres i KIDS, så de lærer at anvende og lede på redskabet. KIDS bygger på forskningsbaseret viden om læringsmiljøets betydning for børns trivsel, læring og udvikling (Ringsmose og Kragh-Müller 2020). Erfaringerne fra uddannelsen er, at KIDS-data går helt tæt på den pædagogiske praksis. KIDS giver et fælles sprog og bidrager til en fælles viden, hvilket er med til at skabe en intern ansvarlighed for udviklingen (Hansen og Ringsmose 2024).

### Pædagogisk analyse

Alle deltagere undervises i pædagogisk analyse, så de bliver fortrolige med systematikken og kan lede datainformerede forbedringstiltag i praksis (Nordahl 2016). Erfaringerne fra uddannelsen er, at pædagogisk analyse som systematik hjælper ledere og medarbejdere til at blive længere tid i analysedelen og belyse en udfordring fra flere perspektiver fremfor at igangsætte handlinger og tiltag med det samme (Hansen og Ringsmose 2024).

### Læringssamtaler

Hvert klyngeledelsesteam gennemfører i løbet af uddannelsen to læringssamtaler med undervisere samt områdeledelse og pædagogisk konsulent. De pædagogiske ledere præsenterer på skift deres pædagogiske analyse af KIDS-data og øvrige data for at få sparring og feedback.

Erfaringerne fra uddannelsen er, at læringsamtalerne skaber et refleksionsrum for faglig ledelse og hvordan ledelse udøves i praksis (Ringsmose og Hansen 2023).

#### Forbedringstiltag og ledelse af medarbejderes læring

En stor del af uddannelsen forløber som forbedringstiltag i praksis. Disse tiltag ledes af de pædagogiske ledere, der understøttes af klyngeledere og konsulenter. Intentionen er at lave konkrete forbedringer i dagtilbuddene, som tager afsæt i en datainformeret pædagogisk analyse af kvaliteten.

Lederne igangsætter læringsforløb og leder medarbejdernes læring gennem kompetencepakker, der er praksisnære kompetenceforløb målrettet medarbejdere i dagtilbud (Ringsmose og Hansen 2023).

Uddannelsen bygger således på aktionslæringsprincipper med fokus på involvering og forpligtelse af medarbejdere. Det forudsætter, at ledere udvikler kompetencer til at indgå i dét, Cato Wadel, norsk sociolog, kalder lærings-, kommunikations- og motivationsforhold med deres medarbejdere (Hansen og Ringsmose 2024).

Erfaringerne fra uddannelsen er, at ledere lykkes bedst, når de formår at inddrage og aktivere medarbejdere både i forhold til KIDS, pædagogisk analyse og forbedringstiltag (Ringsmose og Hansen 2023). De institutioner, der har rykket sig aller mest i løbet af uddannelsen, har ledere, der har høje forventninger og sætter retning for deres medarbejdere, tilpasser deres ledelsesstile efter behovet og selv er lærende. Ledelser på dagtilbudsområdet peger på, at det højner kvaliteten af læringsmiljøer i dagtilbud og skaber mærkbare forbedringer for børnene, når ledere og medarbejdere samarbejder ud fra tydelige mål og fælles sprog og forståelse af høj kvalitet samt systematisk anvender data. Når kvaliteten af læringsmiljøet forbedres, styrkes børnenes deltagelsesmuligheder, og færre børn er i risiko for at falde ud af fællesskaberne.

## **9.2. Om skoleledelsesuddannelsen: Viden, Valg og Handling**

### **En fælles tilgang til faglig ledelse af skolens kvalitet i Københavns Kommune**

Skoleledelsesuddannelsen blev besluttet af Borgerrepræsentationen i budgetår 2018. Det var et samarbejde med Aalborg Kommune og blev medfinansieret af A.P. Møller Fonden. Det blev efterfølgende - med budget 2022- besluttet at udbrede uddannelsen i en justeret model til alle folkeskoler i København. De seneste to år har Københavns Kommune finansieret hele uddannelsen selv.

### **Uddannelsens indhold og skolernes rammer for kvalitetsudvikling**

Uddannelsens indhold bygger på bred forskningsbaseret viden om, hvad der skaber høj kvalitet i skoler (jf. bl.a. Viviane Robinsons og Thomas Nordahls forskning om skoleledelse, samt VIVE og EVA's undersøgelser om datadrevet skoleledelse). Uddannelsen gennemføres af ValuEd fra Norge, hvor professor Johan From, Thomas Nordahl og Kjerstin Klette er blandt underviserne.

Uddannelsens formål er at fremme høj kvalitet på den enkelte skole ved at vise, hvordan man på baggrund af data og viden om egen skole kan arbejde med faglig ledelse på en måde, der gavner elevernes læring og trivsel. Uddannelsen omfatter således en række analyser af praksis på egen skole samt et 3-årigt strategisk program. I programmet har skoleledelserne sat præcise mål for udviklingen af elevernes læring og udvikling, og de har beskrevet de tiltag, de vil sætte i værk for at nå deres mål.

Uddannelsen varer to år og består af en blanding af undervisning, lokal sparring om skolens egenanalyse samt udarbejdelse af et strategisk program. Desuden gennemfører skoleledelserne uddannelse og træning i metoden "Leading by Learning", som har til formål at styrke gensidig læring og feedback mellem ledelse og skolens lærere og øvrige pædagogiske personale.

Alle skoler er tilknyttet en mentor, som sparrer med og vejleder ledelsen i processen, mens de er på uddannelsen. Mentorerne er både sparringspartner, kritisk ven og facilitator af ledelsens proces med analysen.

72 skoler har gennemført eller er i gang med uddannelsen fra 2018 til 2025.

## Ledelse af kerneopgaven

Det er en grundpræmis for uddannelsen, at der først og fremmest er behov for en grundviden om, hvordan man udvikler en organisation, som er stærkt forankret i viden om, hvordan folkeskolens kerneopgave (efter folkeskoleloven) løses allerbedst. Det giver lederne forudsætninger, overskud og faglige kompetencer til at favne de forskellige udfordringer og elevgrupper, som politikerne løbende har fokus på.

De udfordringer, som skolerne oplever, er forskellige. Fx vil nogle skoler opleve udfordringer ift. overgang til ungdomsuddannelse. Andre har svært ved at skabe inkluderende læringsmiljøer og trivsel for alle børn eller gode faglige resultater. Med skoleledelsesuddannelsen får skolerne en grundlæggende metodisk redskabsskuffe, som kan bruges til at analysere egen skole, prioritere og iværksætte det, som der aktuelt er brug for.

Målet er at styrke børnenes læring, trivsel og udvikling og derved give dem de bedst mulige forudsætninger. Det omfatter bl.a. faglige præstationer, motivation for læring samt evne og vilje til at vælge en videre vej i livet via ungdomsuddannelse.

Skoleledelsesuddannelsen er centreret om fem temaer: elevresultater, ledelse, læringsmiljø, undervisningskvalitet og pædagogiske læringsfællesskaber. Skoleledelserne analyserer deres skoles praksis på baggrund af en række indikatorer for god kvalitet, bl.a. gennem observation af undervisning og andre aktiviteter på alle skolens årgange og klasser, samt interviews med elever og evt. medarbejdere. Under temaerne læringsmiljø og undervisningskvalitet kigger ledelsen særligt på inklusion, fx på elev-elev-relationer, lærer-elev-relationer og relationsbaseret klasseledelse.

## Ledelsesdialog og handleplanskoncept

I Børne- og Ungdomsforvaltningen arbejdes strategisk med brug af data som en integreret del af ledelsespraksis. Det understøttes af den løbende ledelsesdialog, hvor områder og skoleledelser systematisk har dialog, som er understøttet af forskellige datakilder. Det sker som en integreret del af skoleledelsesuddannelsen og dagtilbudsledelsesuddannelsen.

Praksis for brug af data i København følger de generelle tendenser på uddannelsesområdet. Således skriver Ringsmose og Skov i *Pædagogisk ledelse og datainformeret kvalitetsudvikling*, at: "På uddannelsesområdet er brug af data blevet en central del af ledelsesopgaven og arbejdet med kvalitet. Denne brug er mangefacetteret, og den omhandler bl.a. indsamling af data såvel som analyse. Den involverer også det at arbejde systematisk med målsætning og opfølgning, samt ikke mindst at fremme organisatorisk læring og kapacitetsopbygning."

I Københavns Kommune findes der to koncepter for skærpet opfølgning på skoler og dagtilbud med vedvarende lav kvalitet – såkaldte handleplanskoncepter. På dagtilbud hedder konceptet *særlig indsats til udvikling af kvalitet*. På skoleområdet hedder det *skoler på faglig handlingsplan*.

## 9.3. Erfaringer med kvalitetsudvikling på dagtilbud og i skoler

### Kvalitetsudvikling i dagtilbud

På dagtilbudsområdet har der traditionelt været et større fokus på observation af praksis. I København sker det bl.a. som en del af det løbende, pædagogiske tilsyn. Her observerer en pædagogisk konsulent på baggrund af faglige mål og observationskriterier kvaliteten af praksis og giver pædagogisk funderede anbefalinger til, hvordan institutionen med fordel kan arbejde med sin kvalitetsudvikling. Dermed bliver der genereret systematiske data om kvaliteten i det enkelte dagtilbud.

#### Særlig indsats til udvikling af kvalitet

Hvis det pædagogiske tilsyn viser, at der er udfordringer med den faglige kvalitet, vil der blive igangsat en "Særlig indsats til udvikling af kvalitet".

Indsatsen iværksættes altid i dagtilbud, der i det pædagogiske tilsyn bliver vurderet at skulle "Ændre indsats" eller "Iværksætte ny indsats" i tre eller flere temaer. I den toårige indsatsperiode skal

dagtilbuddet i samarbejde med forvaltningen gennemføre en analyse af den pædagogiske kvalitet, udarbejde en udviklingsplan og arbejde målrettet med udviklingsplanens tiltag. Målet er, at der ved næste års tilsyn ses en positiv udvikling, og at dagtilbuddet ved indsatsens afslutning har opnået de aftalte mål og opbygget kapacitet til at kunne fortsætte arbejdet med en positiv udvikling på egen hånd.

Til analysen af den pædagogiske kvalitet er det obligatorisk at bruge redskabet KIDS, der er udviklet til at understøtte kvalitetsudvikling. Her er det dog ikke udelukkende en ekstern vurdering af kvaliteten, men et redskab hvor både ledelse og medarbejdere observerer praksis og dermed skaber data, som kan bidrage til refleksion over og praksisudvikling af de pædagogiske læringsmiljøer.

I og med, at observationskriterierne i KIDS er udviklet på baggrund af *state of the art* forskning om pædagogisk kvalitet, hjælpes lederen med et tydeligt billede af, hvordan kvalitet konkret ser ud, og medarbejderne gøres til aktive medskabere af kvalitetsudviklingen.

KIDS indgår også som en del af dagtilbudsledelsesuddannelsen, og resultaterne herfra viser, at kvaliteten kan løftes markant ved at bruge redskabet som en del af en mere systematisk kvalitetsudvikling af praksis.

### **Kvalitetsudvikling på skoler**

På skoleområdet indgår udvalgte data som en del af den årlige skoleudviklingssamtale, hvor skolens udvikling og kvalitet drøftes med elever, forældre og forvaltningen.

#### Konceptet "Skoler på faglig handlingsplan"

Hvert år udvælges der skoler til faglig handlingsplan med udgangspunkt i en helhedsvurdering af en skoles udvikling inden for bl.a. faglige resultater, elevtrivsel, chancelighed og overgang til ungdomsuddannelse. Børne- og Ungdomsudvalget beslutter på den baggrund, om en skole skal på faglig handlingsplan for en toårig periode.

Alle skoler udarbejder et strategisk program, der omhandler hele skolens flerårige udvikling. Den faglige handlingsplan identificerer særlige udfordringer, der skal arbejdes med og er på denne måde et fokuseret tillæg til skolens strategiske program.

Forvaltningen er ansvarlig for at lede og understøtte skolens strategiske ledelse i arbejdet med den faglige handlingsplan med analyser, identificering og prioritering af indsatser, opfølgning mv. Den konkrete support kan derudover bestå i, at medarbejdere fra den tværfaglige support, HR, etc. i et tæt samarbejde med skolens ledelse og fx ressourcecenter og pædagogisk læringscenter understøtter de besluttede indsatser på skolen.

### **Brug af data til kvalitetsudvikling**

Data fra skolen har traditionelt været optagede af elevernes faglige resultater som karakterer og nationale test samt fx data om elevfravær og besvarelser fra trivselsmålinger. Data suppleres herudover af traditionelle HR-data, som medarbejdertrivselsundersøgelser, sygefravær, personaleomsætning mv., som giver en indikation på, hvor velfungerende skolerne er, og dermed om rammerne for kvalitetsudvikling er til stede.

Derimod har der ikke i lige så høj grad været tradition for anvendelse af systematiske data om de pædagogiske læringsmiljøer, herunder data der kan bidrage til en kvalitetsudvikling af inkluderende praksis i skolerne. I "Plads til forskellighed" blev de første skridt taget med et kvalitetsværktøj, der handler om at styrke RC/PLC på skolerne. Værktøjet er et redskab til at vurdere egen praksis ift. at skabe kvalitet i de inkluderede læringsmiljøer. Det er bygget op om fire centrale temaer, som skoler bør arbejde med, hvis de vil skabe kvalitet i deres inkluderende læringsmiljøer. De fire temaer er tydelig ledelse, ressourceorienteret børnesyn, fælles ramme for samarbejde og fælles didaktisk tilgang. RC/PLC laver en egenanalyse ud fra de fire temaer. På baggrund af analysen vælger de et fokuspunkt, som de vil arbejde med. Dette arbejde formulerer de i en handleplan. Det er frivilligt for skolerne, om de vil bruge kvalitetsværktøjet, og det er meget forskelligt, i hvor høj grad det er et redskab, skolerne har valgt at anvende.

Implement har i sin analyse af visitation og beslutningsprocesser i Københavns Kommune peget på inklusionshandleplaner som et muligt forandringsværktøj. Det ville indebære, at 1-2 skoler pr. områder med den højeste segregeringsgrad får en inklusionshandleplan, som områdeledelsen har ansvar for og mandat til at arbejde med. På den måde gives der forpligtende hjælp og understøttelse til de skoler, der har sværest ved at løfte opgaven med at udvikle inkluderende læringsmiljøer og opbygge en solid inklusionskapacitet, og områderne kan fokusere deres ressourcer, hvor behovet er størst.

#### 9.4. anbefalinger

Det anbefales, at ledelsesuddannelserne på dagtilbuds- og skoleområdet fortsættes og evt. videreudvikles ift. databaseret analyse af inkluderende læringsmiljøer, forældresamarbejde og ressourcorienteret børnesyn.

Det anbefales, at det eksisterende arbejde med at skabe høj faglig kvalitet via selvanalyser, brug af det strategiske program, tilsyn og udviklingssamtaler m.v. suppleres med et særligt fokus på kvaliteten i de inkluderende læringsmiljøer og skolernes inklusionskapacitet, og at dette følges tæt i ledelsesstrengen.

Det anbefales, at det eksisterende handleplanskoncept udvides til også at omfatte udvikling af en solid inklusionskapacitet, og at der træffes beslutning om handleplaner som led i tilsyn eller udvalgets faglighedsdrøftelser.

Det anbefales at øge ressourcerne til faglig ledelse på skolerne i en midlertidig periode til at understøtte opbygningen af skolens inklusionskapacitet og udviklingen af inkluderende læringsmiljøer.

#### 9.5. Litteraturliste

Ledelseskommisionen (2018). *Sæt borgerne først: Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften*.

Lindeberg, N. H., Bro, L. & Nøhr, K. (2021). *Vidensopsamling om faglig ledelse på dagtilbudsområdet*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Nordahl, T., & Hansen, L. S. (2016). *Det ved vi om datainformeret forbedringsarbejde i dagtilbud*. Dafolo.

Ringsmose, C., & Hansen, L. S. (2023). *Udvikling af kvalitet i daginstitutioner gennem faglig ledelse*. Paideia: tidsskrift for professionel pædagogisk praksis (26).

Hansen, L. S. & Ringsmose, C. R. (2024): *Pædagogisk ledelse og datainformeret kvalitetsudvikling*. Kap. 7 i Ziethen, M., Ydesen, C. & Rohwedder, A. B. (Red.): *Pædagogisk ledelse*. Samfundslitteratur (udkommer i efteråret 2024).

Ringsmose, C., & Kragh-Müller, G. (2020). *KIDS: Kvalitetsudvikling i daginstitutioner*. (2. udg.) Dansk Psykologisk Forlag.

Robinson, V. (2014). *Elevcentreret skoleledelse*. Dafolo.

## 10. Visitation og økonomistyring

I dette kapitel belyses visitationen til specialundervisning og specialtilbud samt de faglige og økonomiske styringsspekter, der knytter an til visitationen. Implement Consulting Group har til brug for analysen udarbejdet en selvstændig undersøgelse af visitation og styring i Københavns kommune, jf. Bilag 2. Undersøgelsens anbefalinger vil blive gennemgået i kapitlet.

### 10.1. Problemstilling

Hovedfokus i kapitlet er, hvordan visitationen til specialtilbud bedst muligt kan understøtte, at flere elever hurtigt kan få den støtte de har behov for i almenområdet, samt hvordan faglige og økonomiske hensyn kan balanceres ved visitation til specialundervisning, så flere midler på skoleområdet kan anvendes på fællesskaberne i almenområdet.

Analysen peger bl.a. på et behov for en bedre sammenhæng mellem faglig og økonomisk styring samt en mere enkel visitationsproces, hvor visitationen kommer tættere på praksis.

### 10.2. Vidensgrundlag om visitation og økonomistyring

#### Regelgrundlag

Visitation til specialundervisning følger af Folkeskoleloven, hvoraf det fremgår, at elever med særlige behov for støtte i mindst ni undervisningstimer om ugen for at kunne gennemføre undervisningen i den almindelige klasse, gives specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand. Støtte under ni timer om ugen kræver ikke visitation til specialundervisning. Specialundervisning kan også gives i specialklasser eller på specialskoler.

“§3, stk. 2. Børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler. Undervisning som nævnt i 1. pkt. kan også gives i behandlings- og specialundervisningstilbud efter § 20, stk. 5, eller specialundervisningstilbud på et børne- og ungehjem efter § 20, stk. 5. Der gives desuden specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, jf. § 16, stk. 4.”

Folkeskoleloven

Visitationen til specialundervisningen sker efter pædagogisk-psykologisk rådgivning, hvor der udarbejdes en psykologisk-pædagogisk vurdering (PPV), der nærmere beskriver barnets udfordringer og støttebehov. PPV'en skal oplyse sagen, men der er i øvrigt ikke specifikke formkrav til udformningen af en PPV.

“§12, Stk. 2. Henvielse til specialundervisning, som ikke er af foreløbig karakter, sker efter pædagogisk-psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene. Elevens synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til elevens alder og modenhed.”

Folkeskoleloven

Afgørelser om henvielse eller afslag på henvielse til specialundervisning kan indbringes for Klagenævnet for Specialundervisning under Ankestyrelsen. Det gælder både afgørelser om specialundervisning i specialklasser og på specialskoler og specialundervisning i normalklassen på mindst ni timer ugentligt.



## Grundlæggende visitationsmodeller – det kommunale landskab

På trods af mange variationer kan kommunernes organisering af visitationsprocessen for specialundervisning overordnet inddeles i en central og decentral visitation. I en kortlægning fra skoleåret 2019/2020 fremgik det, at 91 pct. af kommunerne anvender en central visitationsproces (Index100 2020).

I den *centrale* visitation indstiller skolelederen, bl.a. på baggrund af en PPV, eleven til visitation ved et centralt kommunalt visitationsudvalg, når skolens lokale støtteindsatser ikke har vist sig tilstrækkelige. De faste visitationsudvalg, der ofte er etableret i skoleforvaltningens regi, består typisk af PPR's leder og medarbejdere, skoledirektøren/-chefen, folkeskoleledere med ansvar for specialklasser, repræsentanter for familieafdelingen/socialforvaltningen samt andre fagchefer (VIVE 2022). I visitationsudvalget afgøres det, på baggrund af skolelederens samlede indstilling, hvorvidt sagen skal afvises, om skolen skal initiere særlige indsatser for eleven i almenklassen, eller om eleven skal segregeres til et specialtilbud (VIVE 2022).

I den *decentrale* visitationsproces er det skolelederen, der har visitationskompetencen til specialundervisning på baggrund af involveringen af PPR og den udarbejdede PPV. Dog har nogle kommuner med decentral visitation også et visitationsudvalg, der hjælper med sparring og sikring af processuelle skridt eller visitation til særligt indgribende specialtilbud (VIVE 2022).

Der er i de senere år opstået en tredje visitationsform, samarbejdsmodellen, der trækker på elementer fra både den centrale og decentrale visitationsproces. I samarbejdsmodellen består visitationsudvalget primært af kommunens skoleledere, der sammen skal vurdere og finde løsninger på de visitationssager, som de enkelte skoleledere har lagt op til visitationen (KL 2021).

## Styring af økonomien på specialområdet

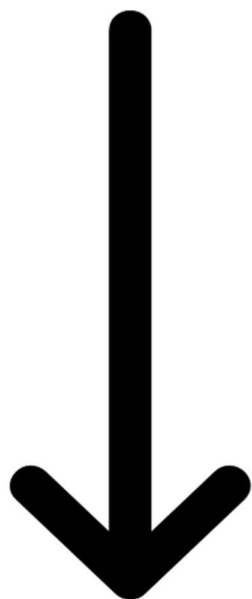
Mange kommuner har gennem en årrække oplevet en stigning i udgifterne til specialområdet, og der har blandt andet på denne baggrund været et stigende fokus på styring af specialøkonomien. En tendens har været, at flere kommuner helt eller delvist lægger specialøkonomien ud til skolerne (Index100 2020).

Rationalet for en decentralisering af økonomien er, at skolerne får bedre muligheder for at iværksætte indsatser på skolen, der kan forebygge behov for segregering. En sammenkædning af det faglige og det økonomiske ansvar for visitation/henvisning til specialtilbud giver således skolerne incitamentet til i højere grad at arbejde med inkluderende indsatser, hvor det er muligt.

### Centrale vs. decentrale modeller

Man kan grundlæggende identificere to hovedmodeller for økonomistyring på specialområdet; 1) en central styringsmodel, hvor alle kommunens specialudgifter afholdes centralt fra forvaltningen, og 2) en decentral styringsmodel, hvor budgettet til specialområdet er lagt ud til skolerne, som også afholder udgifterne til specialtilbud. Herimellem findes forskellige afarter af delvis decentralisering, hvor nogle udgifter afholdes af skolerne og andre afholdes centralt, jf. figur 10.1.

Figur 10.1. Eksempler på økonomistyringsmodeller



**Centralt betalingsansvar** - Det er udelukkende en central pulje eller bevilling i skoleforvaltningen, der betaler for elever i specialundervisning

**Delvist decentralt betalingsansvar** - 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.

**Delvist decentralt betalingsansvar** - Skolerne betaler eksempelvis kun for specialklasser eller for fleksible tilbud. Til gengæld er der stadig en central pulje fra skoleforvaltningen, der betaler for noget specialundervisning - som oftest specialskoler.

**Decentralt betalingsansvar** - Det er den enkelte skole, der fuldt ud betaler for de elever, der henvises til specialundervisning enten på skolen eller på en anden skole. **Der betales omkostningsægte - 100 % af udgifterne ved specialundervisningen.**

Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen.

I 2011 anvendte 72 pct. af landets kommuner en central model for betalingsansvaret for segregeret specialundervisning, og 28 pct. anvendte en delvis eller fuld decentral model (Krevi 2011). En opgørelse af kommunernes betalingsansvar fra 2022 viser, at 43 pct. af landets kommuner bruger en central model, mens 57 pct. anvender en model med delvist eller fuldt decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning (VIVE 2022).

Geografisk set er der kun få kommuner i Region Hovedstaden, der har en decentral model, mens andelen er større i de øvrige regioner (Index100 2020). Der er ikke umiddelbart nogen sammenhæng mellem model og kommunestørrelse.

Fordele og ulemper ved de forskellige modeller

Der er både fordele og ulemper ved de forskellige modeller. Decentraliseret betalingsansvar har den fordel, at det kan understøtte et økonomisk incitament til tilrettelæggelse af undervisning og støtte, så flere børn kan deltage fagligt og socialt på alment skolerne. Derudover kan det decentrale betalingsansvar give et øget råderum til at etablere inkluderende læringsmiljøer, som på sigt kan forebygge, at en del af behovet for segregeret specialundervisning opstår. En model med decentralt betalingsansvar kan således medvirke til, at skolerne både ud fra pædagogiske og omkostningsmæssige overvejelser arbejder med at udvikle et inkluderende læringsmiljø. Dertil er det en fordel, at den understøtter sammenhængen mellem skolelederens lovgivningsmæssige indstillings- og henvisningskompetencer og deres betalingsansvar. Der kan samtidig være et aspekt af retfærdighed i en decentral model, hvor skolerne betaler for de specialtilbud, de selv henviser til, og ikke for andre skolars manglende inklusionsevne, som i en central model. Omvendt kan det i en central model opleves uretfærdigt, hvis skoler kollektivt "straffes" økonomisk for, at nogle skoler segregerer mere end andre, hvilket kan demotivere skoler, der inkluderer over gennemsnittet. Dette argument er bl.a. udtrykt af nogle skoleledere i København (Implement 2024).

Studier viser, at de økonomiske incitamenter ved decentralt betalingsansvar ser ud til at medføre, at flere skoler selvstændigt opretter og visiterer til egne specialpædagogiske holddannelser internt på skolen for herigennem at kunne arbejde med mere fleksible mellemformer (VIVE 2020).

Der er imidlertid også ulemper ved en decentral model, der omvendt er fordele ved den centrale model. I en model med decentralt finansieringsansvar får den enkelte skole et større budget, som til gengæld skal dække flere udgifter, hvilket pålægger skoleledelsen et stort ansvar for at finde den rigtige balancerende af ressourceforbruget til almenundervisning, støtteindsatser og segregeret specialundervisning. Herunder kan skolernes indtægter og udgifter variere fra år til år som følge af forskellig elevsammensætning og kommunens fordelingskriterier. Dette kan medføre, at en skole af økonomiske årsager ikke indstiller et barn med behov for støtte til specialundervisning og altså inkluderer et barn, som der ikke er det nødvendige faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning (Index100 2020, VIVE 2020, VIVE 2018).

En anden potentiel udfordring ved den decentrale model er, at nogle skoler kan risikere at havne i en negativ spiral. Det skyldes at de skoler, der vælger - eller ser sig nødsaget til - at visitere mange børn til segregerede specialundervisningstilbud, får beslågt en så stor en del af skolens budget, at der ikke er råderum til at opbygge kapaciteten i almenskolen. I kontrast hertil er fordelene ved det centrale betalingsansvar især at sikre en økonomisk sikkerhed blandt kommunens skoler, når der lokalt er behov for segregering af elever til specialundervisning. Den største ulempe herved er dog, at skolerne afholdes fra at arbejde med inklusionsfremmende tiltag, da de omkostningsfrit kan videresende børn til centralt betalt specialundervisning.

### Viden om effekter og virkninger

På baggrund af modellernes komplekse påvirkning og kommunale kontekstuelle forhold har der i forskningslitteraturen været debat om, hvorvidt det centrale eller decentrale/delvist decentrale betalingsansvar er bedst egnet til det danske skolesystem. Det seneste årti har litteraturen dog tenderet til større opbakning til den decentrale finansieringsmodel for specialundervisning, da det sammenlagt vurderes, at fordelene herfor overstiger ulemperne (Uddannelsesudvalget 2010, DPU 2015, VIVE 2018). Her argumenteres det for, at en decentral finansieringsmodel alt andet lige er den økonomistyringsmodel, som bedst understøtter fremme af inklusion og inkluderende læringsmiljøer på folkeskoleområdet. Kommunerne skal imidlertid være meget opmærksomme på, hvordan de sammensætter indholdet af en decentral finansieringsmodel, så det bedst muligt forhindres, at skolerne af økonomiske årsager undlader at indstille en elev med behov for specialundervisning (VIVE 2018).

Det fremgår desuden af en rapport fra Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkenhed, at kommuner med centralt betalingsansvar alt andet lige har en højere segregeringsprocent, end kommuner med fuldt decentralt betalingsansvar. Vel at mærke, når der er taget højde for forskelle i kommunernes elevgrundlag (Benchmarkenheden 2021). Dog findes der ikke belæg for, at segregeringsprocenten i kommuner med et delvist decentralt betalingsansvar er anderledes end i kommuner med centralt betalingsansvar, når der er taget højde for forskelle i kommunernes elevgrundlag (Benchmarkenheden 2021, VIVE 2022). Dette skyldes formentlig, at kommunerne med et delvist decentralt betalingsansvar har indrettet sine konkrete betalingsmodeller så forskelligt, at omfanget af det delvise decentrale betalingsansvar varierer forholdsvist meget på tværs af disse kommuner. De to typiske organiseringer af et delvist decentralt betalingsansvar omfatter, at skolerne kun betaler for enten specialklasserækker eller specialskoler (oftest) eller, at skolerne betaler en fast procentdel eller beløb til segregeret specialundervisning (Benchmarkenheden 2021).

Det findes imidlertid også, at en lidt højere andel elever undervises på specialskole i kommuner med centralt betalingsansvar sammenlignet med elever i kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning. Omvendt undervises en lidt højere andel elever i specialklasser på almenskolen i kommuner med decentralt betalingsansvar, end det er tilfældet i kommuner med centralt betalingsansvar. Skolerne med decentralt betalingsansvar kan have et økonomisk incitament til at oprette specialklasser, hvor de har mulighed for at styre udgifterne i højere grad, end hvis eleverne segregeres til specialskole. Specialklassen kan også indgå i arbejdet med mellemformer, herunder arbejdet med at tilbageføre elever på sigt (VIVE 2022).

Det skal endeligt bemærkes, at det ikke kan konkluderes, at kommunernes organisering i form af betalingsansvar for segregeret specialundervisning og andel elever på specialskole har en entydig

sammenhæng med, hvor godt eleverne med særlige behov klarer sig fagligt eller i forhold til deres trivsel, fravær og skoleskift (VIVE 2022).

### **10.3. Hovedudfordringer i nuværende praksis i København**

Som led i nærværende analysearbejde har Børne- og Ungdomsforvaltningen bedt Implement Consulting Group (herefter Implement) om at udarbejde en analyse af visitationen til specialtilbud i Københavns Kommune. Analysen har fokus på at afdække fordele og ulemper i den eksisterende visitationsproces med fokus på samspillet mellem faglige og styringsmæssige aspekter og på baggrund heraf opstille mulige løsningstiltag, der kan bidrage til styrket inklusion.

Analysen (bilag 2) er gennemført i foråret 2024 og bygger dels på eksisterende data og materialer om visitationen til specialtilbud m.v. i Københavns Kommune, dels interviews, som dækker et bredt udsnit af aktører i Børne- og Ungdomsforvaltningen, herunder direktionen, områdechefer og faglige chefer, medarbejdere og skoleledere. Desuden trækker analysen på viden fra relevant empiri og forskning m.v.

#### **Visitationen til specialtilbud**

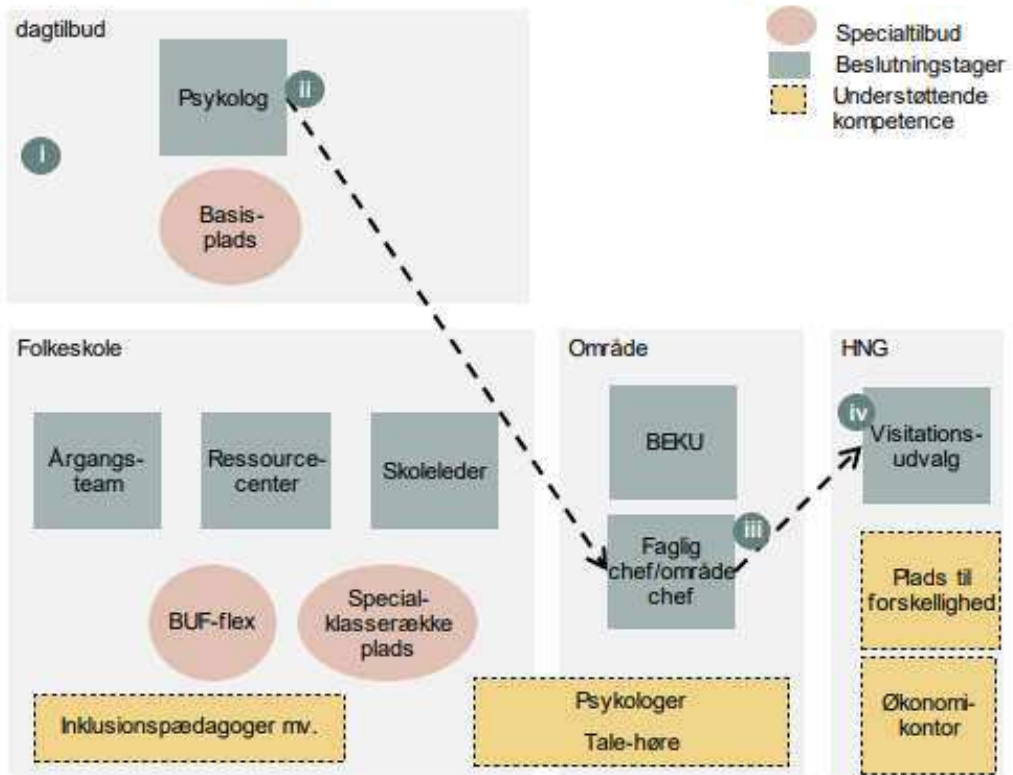
Visitationen til specialtilbud både på dagtilbuds- og skoleområdet i Københavns Kommune foregår efter en central model. Dette gælder dog ikke visitationen til dagbehandling og skoleflex, som er specialtilbud, der tilbydes i samarbejde med Socialforvaltningen. Her foregår visitationen lokalt i områderne.

Økonomiansvaret for specialbudgettet er forankret centralt, og der er således ikke en delegering af budgetansvaret til hverken områdeforvaltninger eller skoler.

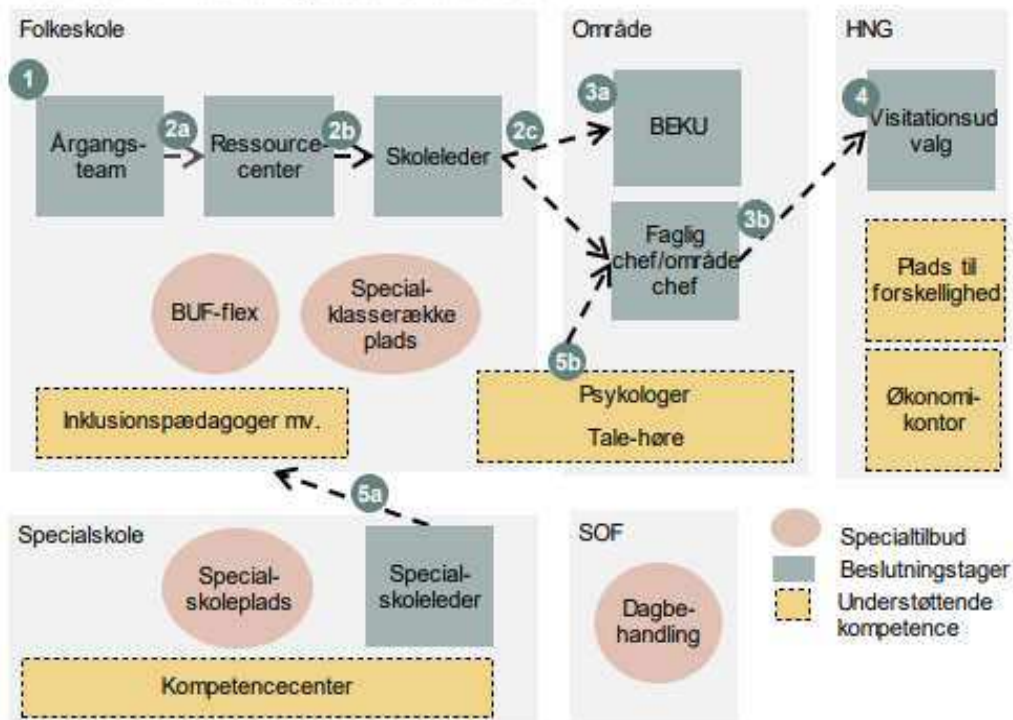
Analysen viser, at visitationsprocessen i København er relativt kompleks, at der er mange aktører og der er langt fra elev til endelig afgørelse. Der er samtidig tale om en primært faglig beslutnings- og styringsproces, der er afkoblet fra de økonomiske beslutninger. I nedenstående figur 10.2. er visitationsprocessen, som den i hovedtræk ser ud i dag, skitseret.

Figur 10.2. Visitationsprocessen på dagtilbud og skoleområdet

**Illustration af visitationsproces for dagtilbudsbørn – beslutninger**



**Illustration af visitationsproces for skoleelever**



Kilde: Implement 2024.

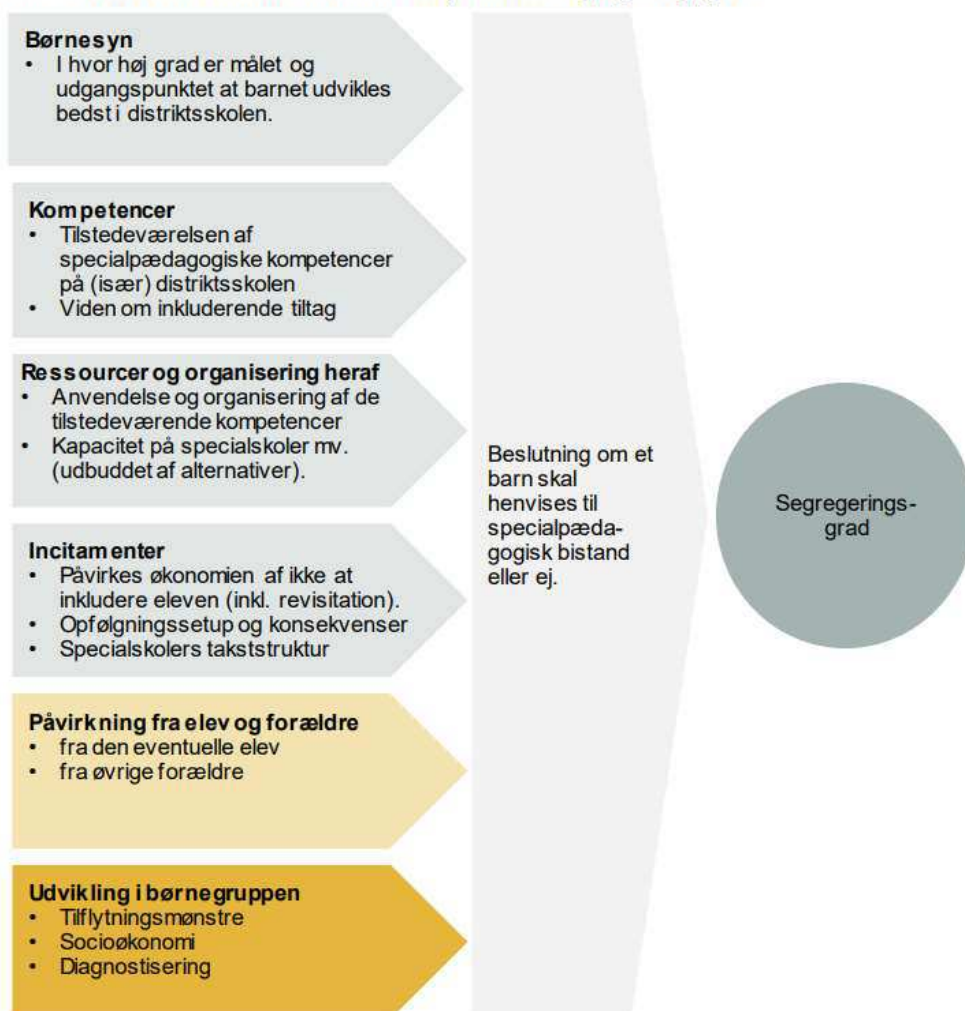
## Påvirkningsmuligheder

Det primære fokus for Implement har været at identificere udfordringer og årsager til øget segregering til specialtilbud samt at komme med anbefalinger til, hvordan man kan arbejde henimod øget inklusion.

En del af rapporten omhandler derfor en række af de tiltag, Københavns Kommune som en del af et strategisk fokus er lykkedes med i forskellige udstrækninger. Den viser, at der er og har været et arbejde i gang i forhold til et ressourceorienteret børnesyn, kompetenceudvikling samt dataunderstøttelse. Den viser dog også, at det ikke har været prioriteret i den nuværende strategi og derfor pt. ikke er lykkedes til fulde at arbejde med økonomiske incitamenter. Modellen i figur 10.4. nedenfor viser på en enkel måde de centrale elementer, der påvirker segregeringsgraden, og som man kan arbejde med for at vende udviklingen. De øverste elementer er dem, der i højest grad er mulighed for at påvirke. I figur 10.4 ses Implement's vurdering af de respektive faktoreres strategifokus, hvor det fremgår at særligt brugen af incitamenter har et lavt strategisk fokus.

Figur 10.3. Faktorer der påvirker segregeringsgrad

### Enkel model for centrale faktorer der påvirker segregeringsgrad



Kilde: Implement 2024

Figur 10.4. Strategifokus

**Overordnet vurdering af strategifokus**

Faktor	Eksempler på initiativer	Vurdering af strategifokus
<b>Børnesyn</b>	Plads til forskellighed Skolelederuddannelse	
<b>Kompetencer</b>	Plads til forskellighed og efteruddannelse Fokus på Pædagogisk notat	
<b>Ressourcer og organisering heraf</b>	Resourcecentre Databaseret dialog på individniveau	
<b>Incitament</b>		
<b>Påvirkning fra elev og forældre</b>	Både lokalt og centralt opleves et større forældrepres	-
<b>Udvikling i børnegruppen</b>	Opleves vanskeligere i takt med at flere børn diagnosticeres	-

 I meget høj grad 
  I høj grad 
  I middel grad 
  I lav grad 
  I meget lille grad

Kilde: Implement 2024

På baggrund af analysen har Implement vurderet, at der samlet set er følgende tre hovedudfordringer i forhold til ambitionen om at øge inklusionen, og at disse bør løses samtidig for at få maksimal effekt:

- 1) Manglende økonomisk styring af specialudgifterne. I særlig høj grad i forhold til incitament til at inkludere.
- 2) Nogle skolars oplevelse af økonomien som en barriere for inklusion.
- 3) Nogle skolars oplevelse af, at inklusionsopgaven i det hele taget er vanskelig.

**10.4. Løsningstiltag fra Implement**

Implement kommer med ni forskellige løsningsforslag, der hver især er knyttet til de respektive hovedudfordringer. De anbefalende løsninger falder i to faser med de fem tiltag, der vurderes at have størst effekt på inklusionsopgaven i fase 1. Forslagene er indbyrdes afhængige og skal ses som dele af en samlet strategi for at forbedre inklusion og visitationsproces i Københavns Kommune. Løsningerne tager samlet set udgangspunkt i, at der skal være balance mellem understøttelse af faglige og økonomiske mål, hvis man skal lykkes med en vellykket styring.

Fælles for alle løsningsforslag er, at der skal tages højde for forudsætninger og udfordringer ved de respektive forslag. Dette gøres med udgangspunkt i en implementeringsplan, hvor de forskellige løsningskompleksitet og vurderingsfokus vurderes. Derudover kræves nøje planlægning i delfaser, nedbrydning af mål i aktiviteter og delmål, klart defineret ansvar og målrettet intern samt ekstern kommunikation.

## Forslag til implementering i fase 1 (løsningsforslag 1-5)

Formålet med forslagene i fase 1 er at sikre, at det ikke kan betale sig at segregere, og at en skole ikke straffes for at inkludere (forslag 1), at segregerede miljøer forebygges inden skolestart (forslag 5), samt via justering af økonomiske incitamenter, faglig understøttelse og processer, der kan give skolerne bedre mulighed for at løse inklusionsopgaven (forslag 1, 2, 3 og 4). Forslagene understøtter hinanden, men er fordelt på forskellige aktører, hvorfor de vurderes at kunne implementeres parallelt. Implementationsvurdering er, at dette vil have den største effekt. De fleste af forslagene kan også implementeres enkeltvis og efter hinanden. Der er dog visse af forslagene, det vil være u hensigtsmæssige at implementere alene, fordi de er tæt forbundne med andre af forslagene. For eksempel vil det ikke være meningsfyldt at øge det økonomiske incitament til inklusion uden at tilvejebringe bedre økonomiske rammer for at løse opgaven.

### De konkrete forslag er:

*1: Økonomisk incitament til inklusion og forenkling af visitationsprocessen.* Skolen fratages et beløb ved segregering, men tilføres en omkostningsægte takst, når en elev går fra et specialskoletilbud til almen skolen. Forslaget suppleres med måltal og iværksættes gradvist, så princippet om, at økonomien følger eleven, til en start gælder nyindskrivninger. Endelig foreslås i forbindelse med forslaget en forenkling af visitationsproceduren.

*2: Flere ressourcer til almenområdet.* For eksempel kan almenområdet tilføres flere midler ved afskaffelse af BUF-flex og omfordeling af midlerne direkte til skolerne. Ligeledes kan der arbejdes med tilrettelæggelse af arbejdsdagen for medarbejderne i den tværfaglige support, så der kan bruges mere tid på skolen og mindre tid på både transport og bag skrivebordet i forbindelse med skriftlig dokumentation. Endelig kan det overvejes, om midler til specialskoler og kompetencecentre kan omfordeles.

*3: Afskaffelse af BUF-flex.* Ved at afskaffe BUF-flex og den centrale visitation til BUF-flex træffes afgørelse om specialundervisning i almenområdet over ni timer direkte på skolen med udgangspunkt i PPV. Denne afgørelse udløser modsat i dag ikke en takst, idet midlerne til BUF-flex allerede er meldt ud, og forventningerne om højere inklusionsgrad skærpet (jf. måltal i forslag 1).

*4: Inklusionshandleplaner.* De 1-2 skoler pr. områder med den højeste segregeringsgrad får en inklusionshandleplan, som områdeledelsen har ansvar for og mandat til at arbejde med. På den måde gives der forpligtende hjælp og understøttelse til de skoler, der har sværest ved at løfte inklusionsopgaven, og områderne kan fokusere deres ressourcer, hvor behovet er størst.

*5: Flere krav til udvalgte dele af opgaveløsningen på specialområdet.* For at reducere og forebygge fuldt segregerede miljøer arbejdes med forøgelse af proceskrav i forhold til førskoleområdet på to områder: 1) Basispladser skal være integreret i resten af dagtilbuddet og ikke fungere som særlige, segregerede basispladsgrupper. 2) Der skal flere krav til dialog mellem dagtilbud og skoler og forøgelse af compliance, så det sikres, at området følger op på, at dialog mellem forældre, dagtilbud og skole faktisk finder sted i de konkrete tilfælde.



## Oversigt over opgaver til bortfald og nye opgaver i forbindelse med forslag 1-5:

BUF-aktør	Forslag 1: Økonomisk incitament til inklusion og forenkling af visitationsprocessen	Forslag 2: Flere ressourcer til almenområdet	Forslag 3: Afskaffelse af BUF-flex	Forslag 4: Inklusionshandleplaner	Forslag 5: Flere krav til udvalgte dele af opgaveløsningen på specialområdet
<b>Visitation</b>	<i>Ændret opgave:</i> Modtager (færre) indstillinger direkte fra skoler.		<i>Opgavebortfald:</i> Visitation til BUF-flex.		
<b>Områder</b>	<i>Opgavebortfald:</i> Ikke længere være medlem af indstillinger. <i>Ny opgave:</i> Formidle og følge op på måltal til skoler.	<i>Evt. ændret opgave:</i> Arbejdstilrettelæggelse og mødeform for psykologer, støttepædagoger mv.	<i>Opgavebortfald:</i> Indstilling til BUF-flex <i>Opgaveændring:</i> Psykologers PPV skal være grundlag for beslutning af skolelederen.	<i>Ændret opgave:</i> Have intensive forløb med de 1-2 skoler, som har størst behov - og ikke med de øvrige skoler.	<i>Ændret opgave:</i> Sikre implementering af nye dialogformer og ændret organisering af basispladser.
<b>Skoler</b>	<i>Ændret opgave:</i> Skal overveje økonomiske konsekvens ved (re)visitation og indstille direkte til visitationsudvalg.	<i>Ændret opgave:</i> Tilføres midler, som skal øge lokal inklusion.	<i>Opgaveændring:</i> Ikke længere indstille til BUF-flex, men træffe afgørelser om specialpædagogiske bistand indenfor skolens rammer ved vurdering heraf på baggrund af PPV.		<i>Ny opgave:</i> Deltage i struktureret dialog med dagtilbud.
<b>Dagtilbud</b>					<i>Ændret opgave:</i> De (relativt få) dagtilbud, som har segr. BP-grupper skal ændre til integrerede. <i>Ny opgave:</i> Deltagere i struktureret dialog med skole.
<b>HNG</b>	<i>Ny opgave:</i> Beregne omkostningsægte takst og måltal. <i>Ny opgave:</i> Udarbejde retningslinje for tilstrækkelig dokumentation af specialpæd. støtte til psykologer og skoler	<i>Ny opgave:</i> Beregne BUF-flex andel til udlægning, samt andel fra takster mv. som kan indgå i budgetmodel. Fordelingsmodel til skoler.	<i>Ny opgave:</i> Monitorere udvikling i antal klagesager og evt. tilsyn for at sikre kvaliteten.	<i>Ny opgave:</i> Udarbejde fælles retningslinier for handleplaner (indhold og opfølgning).	<i>Ny opgave:</i> Forhandle med selvejende om mulighed for ændring

## Forslag til implementering efterfølgende (løsningsforslag 6-9)

Efter implementering af de forslag, som vurderes at have den største effekt i forhold til øget inklusion, peger Implement på en række greb, der også vurderes at kunne bidrage til at øge inklusionen.

### De konkrete forslag er:

**6: Ændret sammensætning af kapaciteten på specialområdet.** For at reducere omfanget af fuldt segregerede miljøer foreslås det at omlægge kapaciteten på specialområdet i retning af: 1) at basispladserne i dagtilbud afskaffes og ressourcerne omforderes til dagtilbudsområdet, og 2) der reduceres i antallet af specialskoler for i stedet at have flere almenskoler med specialklasserækker.

**7: Revision af visitationsmodellen (som er et alternativ til forslag 1).** For at øge sammenhængen mellem den faglige og økonomiske styring foreslås det at give visitationen budgetansvar og varetage visitationen af de 3 pct., hvor segregering er hensigtsmæssig. Dette forslag kan implementeres i forskellig udstrækning alt efter hvilken type af sager, udvalget skal håndtere, ligesom der kan justeres på sammensætningen af udvalget.

**8: Revurder rekrutteringsstrategien ift. psykologer.** Intentionen med forslaget er at imødekomme den udfordring, at psykologerne som personalegruppe dels har en svær rolle og oplever krydspres fra forældre, skoler og område, dels bruger meget tid på dokumentation (PPV'er) i stedet for direkte inklusion-sunderstøttende arbejde. Der foreslås derfor at arbejde med flere parallelle tiltag for på sigt at kunne styrke den praksisnære rådgivning og udmøntning af mellemformer gennem endnu bedre rådgivning af årgangsteams mv. fx ved 1) at styrke fokus på at rekruttere mere erfarne (skole)psykologer, 2) at ansætte andre profiler, som kunne understøtte arbejdet i (endnu) højere grad og 3) at opkvalificere og kompetenceudvikle det nuværende personale.

**9: Økonomiansvar til fagchef i BEKU (lokale beslutnings- og koordinationsudvalg).** Ved at placere budgetansvaret i området vil det faglige og økonomiske ansvar følges, og området vil få et bedre overblik over både enkelte elever og økonomiske konsekvenser.

**10: Model for ny visitation (beslutningskompetencer, incitamenter og økonomi).** Implement peger grundlæggende på, at der mangler en sammenhæng mellem det faglige visitationsansvar og det økonomiske styringsansvar. Der anvises forskellige mulige løsningsveje, herunder en fuld decentralisering

af specialøkonomien til skolerne. Samtidig peges der på, at visitationsprocessen er kompleks, og at der er langt fra barn til afgørelse, hvilket peger på behov for en forenkling.

### 10.5. Økonomistyring og budgetansvar

Der har i de senere år været en bevægelse, hvor flere kommuner anlægger en helt eller delvis decentral styring af specialudgifterne på skoleområdet, men der er også kommuner, der er gået den anden vej, og centraliserer økonomien. Samtidig peger flere undersøgelser i retning af, at særligt en fuldt decentral model kan bidrage til at understøtte en lavere segregeringsandel. Der er dog fordele og ulemper ved både centrale og decentrale økonomistyringsmodeller, som skal afvejes i forhold til en mulig omlægning af økonomistyringen.

På baggrund af den forudgående analyse opstilles der nedenfor to grundmodeller for visitation og økonomistyring, hvor der etableres en kobling mellem den faglige og den budgetmæssige styring. Der er desuden beskrevet fordele og ulemper ved de to modeller.

Model 1 (økonomisk incitamentsstyring) rummer en decentralisering af specialøkonomien og bygger dermed på en kobling mellem faglig og økonomisk styring på skoleniveau. Model 2 (faglig målstyring) rummer et fortsat centralt økonomiansvar, men således at økonomiansvaret og det faglige ansvar kobles i den centrale visitation. Det bliver dermed visitationens opgave at balancere faglige og økonomiske hensyn. Samtidig understøttes styringen af en faglig målstyring (måltal) på skoleniveau kombineret med systematisk opfølgning (handleplaner) for skoler, der ikke lykkes med at inkludere i det forventede omfang. Det skal medvirke til, at skolerne ikke indstiller elever til segregerede tilbud, som vil kunne inkluderes i det almene miljø med den rette støtte.

Model 1: Økonomisk incitamentsstyring	Model 2: Faglig målstyring
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialøkonomien fra BUF-flex lægges varigt ud til skolerne.</li> <li>• Specialøkonomien til nye børn med behov for specialpædagogisk bistand lægges ud til skolerne.</li> <li>• Specialøkonomi til de elever, der har behov for omfattende og varige tilbud (inkl. dagbehandling) bevares centralt.</li> <li>• Skolerne betaler omkostningsægte bidrag (fuld takst), når der visiteres til segregerede specialtilbud og modtager tilsvarende bidrag ved revisitation fra specialtilbud.</li> <li>• Specialundervisningsindsatser i almen-skolen finansieres inden for skolens egen ramme.</li> <li>• Skolen visiterer evt. selv til egne tilbud. Visitation til segregerede tilbud sker centralt via indstilling fra skolen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialøkonomien fra BUF-flex lægges varigt ud til skolerne.</li> <li>• Der fastlægges et måltal for segregeringsgraden, der nedbrydes på skoleniveau. Der følges løbende op på måltallet i hele ledelseskæden. Skoler, der overskrider deres segregeringsandel (og ligger dårligt på evt. andre styringsparametre), kommer på handleplan.</li> <li>• Specialundervisningsindsatser i almen-skolen finansieres inden for skolens egen ramme.</li> <li>• Skolen kan hurtigt vurdere og igangsætte midlertidig støtte og kan evt. selv visitere til specialundervisning på egne tilbud. Visitation til segregerede tilbud sker centralt via indstilling fra skolen. Den centrale visitation kan også visitere til indsatser i almen-skolen.</li> </ul>

<p>Fordele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Færre børn i specialtilbud (Benchmarkheden 2021).</li> <li>• Mere lokal gennemsigtighed i de økonomiske konsekvenser af segregering.</li> <li>• Mere lokalt råderum (skolerne får i udgangspunktet mere selvbestemmelse over økonomien til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer).</li> </ul> <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Øgede administrative udgifter til opfølgning på bevægelser ind og ud af skolerens budgetter.</li> <li>• Fare for, at enkeltskoler kommer i økonomiske problemer, hvis de ikke lykkes med inklusionsopgaven.</li> <li>• Mange andre pres (fra forældre, lærere m.v.) risikerer at "overdøve" effekten af økonomiske incitamenter.</li> <li>• Risiko for, at børn ikke segregeres, fordi skoler mangler midler til finansieringen.</li> </ul>	<p>Fordele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Færre børn i specialtilbud (forudsætter konsekvent målstyring).</li> <li>• Skolerne har stor sikkerhed for deres økonomi (forudsætter konsekvent målstyring, så der ikke opstår merforbrug).</li> <li>• Skolerne har et klart mål for deres inklusionsevne.</li> </ul> <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindre lokalt råderum ift. økonomien til indsatser i det inkluderende læringsmiljø.</li> <li>• Mindre frihed for skoler, der ikke inkluderer som forventet (tvungen handleplan).</li> <li>• Risiko for, at de bedste skoler segregerer op til målet, selvom de har evne til at inkludere mere.</li> <li>• Risiko for, at børn ikke segregeres, fordi skolen ikke har rum til det inden for sit måltal.</li> </ul>
--	--

For begge modeller vedkommende indgår en nedlæggelse af BUF-flex, hvor midlerne overføres til skolernes grundbevillinger. Det indebærer, at skolerne selv skal betale for støtteindsatser i skolen for elever med et støttebehov på mindst ni timer som ikke er i målgruppen for et segregeret specialtilbud. I den forbindelse vil der også være en mulighed, at skolerne overtager selve visitationsopgaven for disse tilbud fra den centrale visitation. For begge modeller vil det fortsat være den centrale visitation, der skal visitere børn med omfattende og varige støttebehov til segregerede tilbud. For at understøtte, at børn der kan inkluderes i almenskolen med støtte, forbliver i almen, foreslås det, at den centrale visitation kan visitere til støttetilbud i almenskolen. Det vil være skolerne selv, der skal finansiere den specialpædagogiske bistand inden for deres grundbevillinger.

En decentralisering af økonomien rummer som beskrevet en række ulemper, herunder en risiko for at skoler, der har udfordringer med at inkludere, kommer under et u hensigtsmæssigt økonomisk pres. Samtidig vil en eventuel omlægning af den nuværende centrale model i København til en decentral model, indebære, at der placeres en ekstra opgave hos skoleledelserne i forhold til økonomistyring af specialøkonomien, der vil forudsætte nye kompetencer og øgede administrative ressourcer. Der vil desuden være tale om en omstillingsproces, som i en periode vil tage tid og ressourcer fra øvrige opgaver både på skoler og i den centrale forvaltning.

Der kan på den baggrund være grund til at se på alternative muligheder til en økonomisk incitamentsstyring, hvor der stadig sker en kobling mellem økonomisk og faglig styring.

I følgende tages afsæt i en model med faglig målstyring og en kobling af den faglige og økonomiske styring i den centrale visitation.

## 10.6. En mere enkel visitation med økonomiansvar

Implement opstiller i sin analyse en kobling af den økonomiske og faglige styring i den centrale visitation, som et alternativ til en decentralisering af specialøkonomien. I den forbindelse nævnes det som et

opmærksomhedspunkt, at den centrale visitation er relativt langt fra eleverne og at visitationen i høj grad hviler på et skriftlig grundlag, hvilket kan gøre det vanskeligt i praksis at give afslag på indstillinger eller indstille til alternativer. Det nævnes samtidig, at visitationen skal have kompetencer til at varetage den økonomiske styringsopgave sammen med den faglige styring.

Det vil derfor være vigtigt at have fokus på, at visitationen kan have en tættere dialog med områder, dagtilbud, skoler og forældre og samtidig har et reelt alternativ til at visitere til et segregeret tilbud, hvis elevens behov kan varetages i almenmiljøet, samt at visitation har de rette kompetencer.

Der foreslås på den baggrund udviklet en model, hvor den centrale visitation får ansvaret for den del af specialområdet økonomi, der dækker elever med omfattende og varige støttebehov og som må forventes at have brug for segregerede specialtilbud - på sigt svarende til 3 pct.

Modellen indebærer, at den øvrige del af specialområdet økonomi (vil ikke umiddelbart omfatte Skoleflex) overføres til almenskolerne budgetter i takt med, at færre børn får behov for segregerede specialtilbud, og at der dermed frigøres midler fra specialområdet. I tilknytning hertil udfases BUF-flex og økonomien overføres til almenskolerne.

Dermed får almenskolerne øgede ressourcer til iværksætte inkluderende indsatser i almenmiljøet, hvilket giver grundlag for, at den centrale visitation kan visitere til støtteindsatser i almenskolerne, for de elever, der ikke har varige og omfattende støttebehov, idet støtteindsatserne afholdes indenfor skolerne budgetter.

En kobling af den faglige og økonomiske styring vil kræve, at visitationen tilføres kompetencer og viden, der i dag er en del af de centrale økonomistyringsfunktioner i forvaltningen. Derfor vil der skulle udarbejdes en model for overførsel af viden og kompetencer eller et fast samarbejde mellem visitationen og de centrale økonomifunktioner i forvaltningen, som sætter visitationen i stand til at varetage styringsopgaven.

For at understøtte en hurtig og relevant støtteindsats i almenmiljøet, bør der samtidig ses på, hvordan visitationsprocessen kan gøres mere smidig gennem en tættere dialog med områder, dagtilbud, skoler og forældre. Dette kan kombineres med en mindre tyngde i det skriftlige grundlag.

### 10.7. Anbefaling for visitation og faglig målstyring

Det anbefales, at der indføres en model med en central visitation, som også får et økonomisk ansvar for segregeret specialundervisning. Visitationen visiterer alene til specialtilbud eller støtte i almen eller giver afslag. Det anbefales, at de nuværende krav til PPV'er gennemgås, og at der skabes en mere smidig visitationsproces, hvor der kommer hurtigere afgørelser og en tættere dialog mellem visitation, område, dagtilbud, skole og forældre, og hvor der bruges færre ressourcer på det skriftlige visitationsgrundlag.

Det anbefales, at der indføres et overordnet fagligt måltal på 3 pct., som kan nedbrydes på skoleniveau, evt. efter risikofaktorer eller socioøkonomi.

Det anbefales, at den frivillige økonomi ved nedlæggelse af BUF-flex lægges ud til skolerne, som selv vurderer og evt. også foretager den formelle visitation til konkrete indsatser for eleverne.

Det anbefales, at der løbende følges op på måltallet i hele ledelseskæden. Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefalingen om en tæt opfølgning på kvaliteten af det inkluderende læsningsmiljø, jf. Kapitel 6.

### 10.8. Litteraturliste

Analyse af visitationen til specialtilbud, Implement Consulting Group, April 2024.

Benchmarkenheden. "Benchmarkinganalyse Af Andel Segregerede Specialundervisnings elever i Kommunerne." Indenrigs- Og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed, 2021

Baviskar, Siddhartha, et al. "Dokumentationsprojektet: Kommunernes Omstilling Til Øget Inklusion Pr. Marts 2015." DPU Aarhus Universitet, 2015

Bækgaard, Martin, and Søren Teglgård Jakobsen. "Ekskluderende Specialundervisning. Hvem Får Det, Og Hvilke Forskelle Er Der Mellem Kommunerne?" KREVI - Det Kommunale Og Regionale Evalueringsinstitut, 2011

KL. "Samarbejde Er Koden Til at Styre Segregeringen." KL - Økonomi Og Administration, 2021

Index100. "Kommunernes Styring Af Specialundervisningsområdet Økonomimodeller, Visitation Og Udgifter." Index100 APS, 2020

Houlberg, Kurt, et al. "Ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser - Delrapport 4. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand." VIVE - Viden til Velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, 2022

Uddannelsesudvalget. "Specialundervisning i Folkeskolen - Veje Til En Bedre Organisering Og Styring." KL, Undervisningsministeriet, Finansministeriet, 2010

Nørgaard, Eli, et al. "Specialundervisning På Folkeskoleområdet - Inspiration Til Den Økonomiske Styring." VIVE - Viden Til Velfærd Det Nationale Forsknings- Og Analysecenter for Velfærd, 2018

Mortensen, Niels Peter, et al. "Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser." VIVE - Viden til Velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, 2020

# 11. Støttesystemet

I Københavns Kommune har en tværfaglig support forankret i de fem områder til opgave at understøtte skoler og i dagtilbud i arbejdet med at støtte børn og børnefællesskaber. Det er en kompleks opgave, der skal løses i et spændingsfelt mellem lovbefæstede ydelser, økonomiske rammer, forskellige forventninger og behov fra omgivelserne. Hertil kommer hensynet til både det enkelte barn, børnegrupperne, fællesskabet og læringsmiljøet. Endelig skal supportmedarbejderne have indsigt i den enkelte skole eller dagtilbuddets individuelle kompetenceniveau, så støtten kan målrettes de konkrete behov.

Kapitlet er baseret på en vidensindsamling. Den samler eksterne undersøgelser af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) og tværfagligt samarbejde på landsplan. Derudover indeholder den viden om praksis fra Københavns Kommune, som er indsamlet via forskellige evalueringer af programmet Plads til forskellighed samt via workshops og gruppeinterviews i foråret 2023 og i 2024 (bl.a. i forbindelse med forberedelsen af "Principaftale om budget 2024 og 2025").

Kapitel søger på baggrund af den indsamlede viden at svare på:

- *Hvilke udfordringer og muligheder er der i støtte- og supportsystemet, som kan bidrage til mere inkluderende læringsmiljøer, og hvad skal der til for at styrke det?*

Kapitlet beskriver forskellige scenarier og anbefaler til sidst, at uanset hvordan arbejdet organiseres, bør det i højere grad end i dag omfatte specialpædagogiske kompetencer og tage udgangspunkt i en mere praksisnær support til dagtilbud og skoler.

## 11.1. Teoretisk og empirisk vidensgrundlag

### Særligt om samarbejde med dagtilbud

Vidensindsamlingen viser, at samarbejdet med dagtilbud foregår bedst, hvis støtten er forankret i pædagogisk praksis og børnefællesskaber, herunder i forhold til konkrete problematikker og børn. Derfor skal støttepersonale kende og forstå de institutioner, de arbejder med og opretholde kontinuitet i deres samarbejde. Det betyder også, at den tid, der er afsat til støtte, bør så vidt muligt ikke bruges på møder, og de møder der er, bør forvaltes effektivt, så det opleves som en reel støtte i dagligdagen.

Flere aktører på området påpeger, at Tværfaglig Support alt for ofte får en begrænset rådgivningsrolle, der er svær at bruge i praktiske pædagogiske sammenhænge. Der er således behov for en mere helhedsorienteret tilgang, der omfatter forskellige fagpersoner ud over psykologer, der kan stå med personalet i praksis og give konkret rådgivning.

### Særligt om samarbejde med skoler

En række undersøgelser peger på, at mange skoler primært søger om individuel støtte fra PPR, og lærere efterspørger ofte psykologisk ekspertise i form af vurderinger, som er fokuseret på konkrete børn.

Skolerne efterspørger også lettere og hurtigere adgang til psykologfaglig bistand og til supporten generelt set. De efterspørger også support fra støttepersoner, som kender skolen, og som kan bidrage med viden, skolen ikke selv har.

Der er dog samtidig et stigende ønske om PPR-rådgivning, som kan give støtte ind i de bredere kontekster og udvikle inkluderende læringsmiljøer med et forebyggende fokus.

### Landsdækkende undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning

EVA udarbejdede i 2023 en undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning. Rapporten giver et overblik over udfordringer i kommunernes PPR og i samarbejdet mellem skolerne og PPR. Undersøgelsen giver en forståelse af, hvad der ligger bag udfordringerne, herunder eventuelle u hensigtsmæssige strukturelle forhold, rammer eller ressourcer. Rapportens konklusioner svarer i høj

grad til de udfordringer, Tværfaglig Support i Københavns Kommune også oplever, jf. de nævnte udfordringer ovenfor.

Blandt undersøgelsens hovedpointer er bl.a., at PPR oplever en markant stigning i efterspørgslen efter deres ydelser. Især er der registreret en markant stigning i efterspørgslen efter individuelle udredninger og PPV'er fra skolerne, hvilket har medført et øget træk på PPR's ressourcer. Presset kommer både fra skolerne og forældrene, samt fra børne- og ungepsykiatrien, som i stigende grad anmoder om PPV'er, på trods af at PPR ikke er pålagt dette ifølge lovgivningen.

Rapporten opsamler dermed en række pointer, som går igen i andre analyser og i input fra praksis i København. Det drejer sig bl.a. om, at:

*Der er behov for at øge fokus på det forebyggende arbejde.* For at imødekomme det øgede pres og forbedre elevernes trivsel og udvikling er det afgørende, at PPR får mulighed for at fokusere mere på forebyggende og fællesskabsorienterede opgaver frem for udelukkende kompensatoriske og individorienterede indsatser. PPR oplever imidlertid ofte at blive inddraget for sent i processen, hvilket komplicerer muligheden for tidlig intervention og forebyggende arbejde. Der er derfor behov for etablering af klare retningslinjer og formaliserede aftaler mellem PPR og skolerne for at sikre tidlig og effektiv inddragelse af PPR i relevante sager.

*Behov for at afstemme opgaveporteføljen.* Der er et klart behov for en national og kommunal dialog for at afstemme forventningerne og kravene til PPR's opgaver. Dette indebærer en potentiel justering af lovgivning og lokale aftaler for bedre at afspejle PPR's reelle opgaver og kapacitet.

*Udskiftning af medarbejdere.* Rapporten fremhæver også, at hyppig udskiftning af medarbejdere udgør en udfordring, idet godt halvdelen af PPR-lederne ser dette som et problem. Der er betydelige udfordringer med at fastholde medarbejdere i PPR-enhederne. Implementationsanalyse bekræfter, at psykologerne i Tværfaglig Support har relativt lav anciennitet, og at personaleomsætningen er høj. Over en tredjedel af de ansatte PPR-psykologer er således under 30 år, og ancienniteten er tilsvarende lavere end de øvrige personalegrupper i Tværfaglig Support.

## **11.2. Løsningstiltag og scenarier for omlægning af støtte og support**

### **Øget fokus på fællesskaberne**

Det er en generel anbefaling i den indsamlede viden, at der er behov for at styrke de forebyggende og fællesskabsorienterede indsatser (bl.a. EVA & Nordahl m.fl.). Det inkluderer aktiviteter, der understøtter udviklingen af inkluderende læringsmiljøer og kollektive tiltag, som kan minimere behovet for individuelle indgreb. Skoler og dagtilbud bør arbejde med at udvikle fællesskabet og det fællesmenneskelige, så der "gøres plads til alle". De skal være mere optagede af, hvad børn har til fælles og mindre optaget af forskelle, uligheder, vanskeligheder og diagnoser. Selvom børn er forskellige, har de alle brug for anerkendelse, venskab, mestring mv. Det kræver, at ledere, lærere og pædagoger har tillid til, at alle børn og unge har mulighed for at udvikle sig til noget mere end genetiske forhold og ydre livsbetingelser tilsiger. Dette kræver desuden et velintegreret ressourceorienteret børnesyn, som implementeres i praksis.

Tværfaglig Support bør i den forbindelse arbejde tæt sammen med skoler og dagtilbud for at opbygge deres kapacitet til at håndtere udfordringer, inden de eskaleres. Det kan inkludere uddannelse og vejledning i tidlig intervention og identifikation af elevers behov. Det kan også styrkes via formaliserede samarbejdsaftaler, som kan sikre en tidligere og mere systematisk inddragelse af supporten, hvilket kan bidrage til at forebygge mere alvorlige udfordringer. En række aktører, bl.a. EVA, anbefaler også, at der allokeres tilstrækkelige ressourcer for at gøre det muligt for dem at fokusere mere på fællesskabsorienterede og forebyggende opgaver.

### **Modeller for organisering af støttefunktioner og kompetencebehov**

Den daværende ekspertgruppe om specialtilbud i Norge (Nordahl 2018), påpeger at et godt støttesystem i høj grad indebærer stærk støtte på selve skolen, herunder:

- Fokus på lederskab

- Kapacitet og kompetenceudvikling
- Skab ejerskab og opret internt støtteteam
- Udvælg strategiske datakilder for identifikation af de mest udfordrede børn samt løbende monitorering og opfølgning
- Vælg og igangsæt tiltag, følg fremgang, superviser lærerne
- Evaluer implementering og effekt
- Opret robust system for samarbejde med forældre.

Herudover er det afgørende, at lærere, pædagoger og andet personale, der møder børn og unge med særlige behov i deres hverdag, modtager den nødvendige hjælp og støtte.

Selve støttesystemet skal sikre, at dagtilbud og skoler har adgang til ekstra vejledning og støtte i arbejdet med at udvikle et kvalitativt godt tilbud. Støttesystemet skal arbejde tæt direkte ind i skoler og dagtilbud og skal bidrage til, at børn og unge med behov for særlige tilbud møder lærere med et højt kompetenceniveau. Hjælpen skal primært findes i den enkelte skole og daginstitution. Arbejdsindsatsen bør forskydes fra ekspertvurderinger (i form af fx PPV) til direkte vejledning af lærere. Der bør altså gives en væsentlig forøgelse af støtte og vejledning til den pædagogiske praksis i det enkelte dagtilbud og skole.

Støtten skal:

- Være tværfaglig og have et stort kendskab til didaktik og læringsmiljø
- Kunne arbejde med praksisorienteret kompetenceudvikling, hvor forskningsbaseret pædagogisk og specialpædagogisk viden er oversat og testet i pædagogisk praksis.
- Have tæt kontakt til ekspertise fx fra SOF, Børne og Ungdomspsykiatrisk Center (Region Hovedstaden) og omfatte sundhedspleje
- Arbejde sammen med lærere og pædagoger i dagtilbud og skoler om at foretage undersøgelser af børn og unge samt analysere resultater fra undersøgelser, og sammen med lærere og pædagoger udvikle og forbedre pædagogisk praksis.

Princippet skal dog være, at kompetencen til dette er så tæt som muligt på de institutioner, hvor børn og unge er placeret.

Når man spørger praktikerne i Københavns Kommune om, hvordan vi skaber det bedste støttesystem, så peger mange på, at løsningerne bør tage afsæt i principper for, hvad der skal kendetegne den gode support, der understøtter lav segregering. Det kan fx, jf. konklusioner i det ovenstående, være:

- Mere fokus på arbejdet med fællesskaberne fremfor fokus på individet
- Forebyggelse og evaluering som centrale elementer i arbejdet
- Høj faglighed - både i supporten og i skoler/dagtilbud
- Supplerende faglige profiler, der har kompetencerne til at arbejde samskabende i praksis
- Didaktisk og pædagogiske kompetencer, samt viden om børn og unges udvikling
- Tæt faglig ledelse med afsæt i kurs, koordinering og forpligtelse
- Understøttende rammebetingelser, fx i forhold til lovgivning og samarbejdsaftaler m.v.

Nedenfor skitseres med afsæt heri tre scenarier for omstilling af supporten, som kan understøtte nogle af disse ønsker. Formålet er at lykkes bedre med at skabe dagtilbud og skoler af høj kvalitet, hvor fx 97 pct. af børnene og de unge kan trives, udvikle sig og lære i de almene tilbud.

Fælles for alle modeller er, at:

- Beskrivelsen af støttesystemet og de forskellige scenarier heraf omfatter ikke Børnecenter København samt støtteindsatser fra fx Socialforvaltningen.
- Støttesystemets indsats på skole og dagtilbud forudsætter tæt faglig ledelse og prioritering af det tværfaglige samarbejde, også i RC/PLC.
- Der skal tages højde for, at hvis antallet af børn med komplekse udfordringer og behov stiger, så stiger omfanget af henvendelser og kravet til specialpædagogiske kompetencer i Tværfaglig Support formentlig også.



- De forskellige scenarier kan indebære forskellige økonomiske omlægninger, og derfor skal hver model beregnes, før der tages beslutning om det endelige scenarie.

### Scenarie 1: Decentralisering

En række skoler og dagtilbud i Københavns Kommune oplever, at de ikke modtager tilstrækkelig hjælp med den nuværende organisering af psykologbistand og specialpædagogisk support. De ønsker, at organisationens medarbejdere ansættes direkte på skolerne og i dagtilbuddene. En sådan ny model kan fokusere på decentralisering og integration af supportens ressourcer direkte i skoler og dagtilbud.

Konkret kan man overveje at omplacere og decentralt ansætte nogle af medarbejderne fra supporten. Det kan fx være støttepædagoger og/eller psykologer. I denne model ansættes disse medarbejdergrupper direkte af skoler og dagtilbud, så de bliver en integreret del af deres faste personale, fx på klyngeniveau eller i RC/PLC. Dette kan være med til at skabe en mere direkte supportstruktur, hvor supportens viden er tilgængelig på daglig basis med henblik på at arbejde tæt sammen med børn, unge, forældre og lærere/pædagoger m.v.

Scenariet kan opbygges som følgende:

- *Fast tilknyttede supportmedarbejdere.* Hver skole eller dagtilbud har et antal timer til fast supportfunktion som er ansat direkte på enheden.
- *Tværfaglige teams.* Supportmedarbejderne kan arbejde i tværfaglige teams inden for organisationen, hvilket fremmer en integreret tilgang til støtte og interventioner.
- *Fælles ressource-/kompetencecenter.* For at understøtte de fast tilknyttede supportmedarbejdere og sikre en fortsat høj faglig kvalitet, kan der etableres et fælles ressource-/kompetencecenter i områderne. Dette center kan tilbyde supervision, efteruddannelse og specialiseret viden om særlige problemstillinger.

#### Fordele

*Øget tilgængelighed.* Med fast tilknyttede supportmedarbejdere bliver det lettere for lærere og pædagoger at søge råd og støtte, hvilket kan føre til hurtigere indsats. Samtidig kan supportmedarbejderne medvirke til løbende kompetenceopbygning af skole eller dagtilbuds specialiserede viden ind i almenfeltet.

*Tættere samarbejde.* Hvis supportmedarbejderne i højere grad kan være til stede i dagligdagen i skoler og dagtilbud, kan det give bedre muligheder for at forstå de specifikke udfordringer og behov hos børnene og de unge, og supportmedarbejderne kan byde ind med kompetencer og viden i flere sammenhænge.

*Forebyggelse og tidlig indsats.* En fast tilknytning gør det muligt at arbejde mere forebyggende og med tidlig indsats, da supportmedarbejderne løbende kan være i dialog og samarbejde med lærere og pædagoger i forhold til udviklingen af inkluderende læringsmiljøer af høj kvalitet.

#### Ulemper

*Ressourcekrav.* Denne model kan kræve betydelige ekstra ressourcer, da det vil være nødvendigt at ansætte et større antal supportmedarbejdere for at dække alle skoler og dagtilbud. Derudover skal de løse opgaver med eksisterende forebyggelsesindsatser som fx Cool Kids og Mind My Mind, som har til formål at hjælpe børn i psykisk mistrivsel etc. Det vil betyde, at ressourcerne med det nuværende budget vil blive smurt meget tyndt ud, så hver skole vil få gennemsnitligt under en halv stilling. Desuden vil hver enkel skole skulle håndtere eventuelle udfordringer ift. opsigelser, barsler osv.

*Serviceniveau.* Der kan opstå variationer i, hvordan skoler og dagtilbud implementerer og udnytter supportressourcerne, hvilket kan føre til uensartet kvalitet og tilgængelighed af support.

*Kvaliteten af kompetencerne forringes.* Der er en risiko for, at den enkelte supportmedarbejders kompetencer forringes, fordi de ikke har et fagligt fællesskab, som de kan sparre med og udvikle sig i. Der er

ligeledes en risiko for, at det tværfaglige samarbejde forringes, jf. pointen ovenfor om, at en bredere tværfaglig gruppe fordrer mere ledelsesopmærksomhed.

*Manglende organisatorisk modenhed, kultur og ledelsesopbakning.* Der kan også være en risiko for, at den konkrete organisation ikke er "moden" til at omsætte ekspertisen, fx hvis ikke der er faglig ledelse tæt nok på eller hvis der er andre dagsordener, som fylder mere m.v. Der vil være tale om en langt større ledelsesopgave for skoler og dagtilbud, idet der vil skulle ledes en bredere tværfaglig personalegruppe, med tilhørende lovgivning, end de gør i dag. Samtidig vil skolen ikke kunne trække på supportressourcer fra områdeforvaltningen i et omfang som hidtil, da de jo netop er blevet decentraliseret.

*Vanskelig rekruttering og fastholdelse.* Der kan være en risiko for, at psykologer såvel som støttepædagoger søger væk, hvis ikke niveauet af det faglige miljø er tilstrækkeligt højt, herunder hvis de får andre opgaver, end deres faglige profil tilsiger. Dette har således været erfaringen i flere kommuner, fx i Aarhus og Ballerup Kommuner. Det kan tillige være vanskeligt at rekruttere til disse stillinger, hvis ikke der tilbydes fuldtidsstillinger. Det vil ligeledes være sårbart ved vakante stillinger, barsel og sygdom.

## **Scenarie 2: Centralisering**

Denne model indebærer, at man skal samle den tværfaglige support i en central enhed inden for forvaltningen mhp. at betjene alle skoler og dagtilbud i Københavns Kommunes fem geografiske områder. Dette kan skabe en mere fælles og effektiv udnyttelse af ressourcerne, men det er vigtigt nøje at overveje, hvordan tjenester leveres for at opretholde en høj grad af tilgængelighed og kvalitet.

Scenariet kan opbygges som følgende:

- *Bistand og support.* En central enhed oprettes under Børne- og Ungdomsforvaltningen for at koordinere og levere psykologisk bistand og specialpædagogisk support til alle skoler og dagtilbud i kommunen. Denne enhed fungerer som en "hub" for ekspertise og ressourcer, der distribueres efter behov på tværs af de fem geografiske områder.
- *Central koordinering.* Den centrale enhed har ansvar for at koordinere indsatsen, sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteydelserne, samt fordele ressourcerne efter behov.
- *Fleksible interventionsteams.* Oprettelse af fleksible interventionsteams bestående af psykologer, støttepædagoger og andre relevante fagpersoner, som kan udsendes til skoler og dagtilbud efter behov.
- *Specialiserede funktioner.* Den centrale enhed kan også rumme specialiserede funktioner, fx sundhedsplejen, fysio- og ergoterapeuter, tale-/hørekonsulenter, teams fokuseret på tidlig indsats, fravær, særlige behov eller krisestøtte.

### Fordele

*Effektiv ressourceudnyttelse.* En central enhed kan måske sikre en mere effektiv og fleksibel udnyttelse af de samlede ressourcer. Alt efter hvordan organiseringen tilrettelægges, kan det dog også blive mere omkostningsfuldt, alt efter fordeling af ledelsesressourcer, lokaler m.v.

*Ensartet kvalitet.* Mulighed for at sikre en ensartet høj kvalitet i tjenesteydelserne på tværs af kommunen.

*Specialiseret support.* Kapacitet til at udvikle og tilbyde specialiseret support, som måske ikke var muligt inden for mindre, decentrale enheder.

### Ulemper

*Afstand til lokalområdet.* Risiko for, at den centrale enhed bliver for distanceret fra de enkelte skoler og dagtilbuds dagligdag og specifikke behov. Nyere forskning viser, at denne afstand kan betyde, at supporten træder ind i en forældet tilgang, hvor der rådgives udenfor praksisfeltet. Dette vil kunne føre til, at lærere og pædagoger oplever sig mindre understøttet. Konkret vil de enkelte medarbejdere, fx sundhedsplejen, skulle bruge mere tid på transport til og fra borgerens hjem.

*Minimalt kendskab.* Kendskabet til de enkelte skoler og dagtilbud vil være minimalt og supportens viden om øvrige indsatser i dagtilbuddene og skolerne vil ligeledes være minimal, hvilket kan betyde, at indsatser bliver løsrevet de øvrige indsatser og i værste scenarie kan modvirke hinanden. Supporten vil således være i risiko for at rykke længere væk fra praksis.

*Fleksibilitet og hurtig reaktion.* Udfordringer med at balancere behovet for at være fleksibel med at være hurtigt reagerende over for akutte og specifikke behov i de enkelte institutioner.

*Modstand.* Samarbejdet kan blive vanskeligt pga. afstande og manglende forståelse for kontekst.

### **Scenarie 3: Omstillingsmodellen**

Et tredje scenarie kan være at omstille organisering, indhold og tilgang i den måde, den tværfaglig support arbejder på i dag, dvs. at fastholde ansættelses- og ledelsesforholdet i områderne, men at have en meget tættere forankring i det lokale arbejde i dagtilbud og skoler.

- *Lokal forankring*

Det kan besluttes, at 75-80 pct. af supportmedarbejdernes tid skal være i dagtilbud og skoler, med en høj grad af tilstedeværelse, hvor supportmedarbejder samskaber indsatsen i praksis med lærere og pædagoger i dagtilbuddene og skolerne. Et øget og ændret fokus fra et individualiseret perspektiv til fokus på at understøtte og udvikle stærke børnefællesskaber og inkluderende læringsmiljøer af høj kvalitet.

Ansættelsen kan omdefineres, så supportmedarbejderne har deres primære arbejdssted på skole og i daginstitution, selv om de er ansat i områderne, og kun kommer i områderne, når der er behov for supervision, sparring, kompetenceudvikling m.v.

- *Profiler og kompetencer*

Dette scenarie kan kræve, at supportens profiler genbesøges i forhold til, at profilerne og kompetencerne skal matche opgaven med at samskabe i dagligdagen i et samspil mellem support og lærer/pædagoger. Det kræver faglig ledelse tæt på i forhold til at flytte medarbejdernes mindset og forståelse af arbejdet med fællesskaber og inkluderende læringsmiljøer. Det gælder både for supportens og dagtilbuddets og skolernes medarbejdere. Her skal ledelse således samtænkes i forhold til tydelig fælles retning og fælles ledelse tæt på medarbejderne og opgaverne.

Yderligere opnormeres/permanentgøres de nuværende flex-teams og tilbageslutnings-koordinatorer, hvis primære opgaver bliver at assistere skoler og institutioner med at udvikle og styrke fællesskaberne og de inkluderende læringsmiljøer. Dette team vil kunne arbejde tæt sammen med skolernes personale for at udvikle og implementere strategier, der sikrer, at alle børn føler sig som en aktiv del af fællesskabet. Teamet vil tilbyde skræddersyet vejledning, workshops og ressourcer i praksis, der er designet til at opbygge en stærkere kultur på tværs af dagtilbud og skoler.

Eventuelle ændringer i personalesammensætning i øvrigt, herunder fx:

- Færre tale-/høre konsulenter til fordel for flere sprogvejledere (eller mere fokus på at udvikle logopædernes kompetencer i forhold til fællesskab)
- Færre støttepædagoger til fordel for flere kompetencepædagoger
- Nedlæggelse af ressourceforum, samt gentænkning af et forum, hvor ledelserne kan prioritere og fordele opgaverne.

- *Struktur*

Den nuværende struktur, hvor supporten er organiseret i områderne, fastholdes, men gentænkes radikalt med henblik på mere tilstedeværelse i praksis sammen med praksis med et langt større fokus på fællesskaberne og inkluderende læringsmiljøer af høj kvalitet. Dette kunne blandt andet gøres, ved at supportmedarbejderne er forankret i dagtilbuddene og på skolerne, og at deres

kontorplads på områdekontoret nedlægges og laves om til mødelokaler, så deres aktivitet på områdekontoret kun er faggruppemøder med fælles sparring, opkvalificering og personaleledelse.

- *Omlægning af arbejdsformer, effektivisering m.v.*

I omstillingsprocessen skal særligt psykologernes arbejde med individorienterede løsninger og udarbejdelse af PPV'er og indstillinger af børn til udredning i Børne- og Ungdomspsykiatrisk Center effektiviseres og forenkles. På den måde kan skrivearbejdet og kontortiden omlægges til samarbejde i dagtilbud og skoler med lærere og pædagoger. I processen inddrages kommende ny lovgivning på PPR-området (forventeligt 2025), samt mulige AI-løsninger. Sådanne løsninger hænger sammen med en udvikling af visitationen.

I den øvrige omstilling kan der findes inspiration i den måde der arbejdes på i et af områderne, hvor alle supportmedarbejdere er fordelt på konkrete enheder – og hvor de lægger deres tid i de dagtilbud og skoler, de er tilkoblede. Omdrejningspunktet for det tværfaglige arbejde er ressourceforum og RC/PLC. Medarbejderne går ind i de opgaver, der opstår i samarbejdet, hvilket betyder, at der ikke er behov for at søge supporten, fordi de er til stede lokalt. De løser de opgaver, som ledelsen i samarbejde med supporten har prioriteret. Denne samarbejdsform minimerer ligeledes bureaukratiske procedurer, der ofte kalder på skriverier og kontortid, som igen understøtter supportens tid sammen med praksis.

Der kan også findes inspiration i den måde, der arbejdes på i et andet område, hvor psykologernes specialfaglige kompetencer fra lettere behandlingstilbud som fx Mind My Mind omsættes til konkret vejledning af lærere på de skoler, hvor de pågældende børn går. Desuden kan der findes inspiration hos områdernes modeller for flex-teams, fx i forhold til forventningsafstemning og kontraktering af samarbejdet og for den måde, de bringer specialviden fra Børnecenter København ind på i den øvrige supports arbejde.

### Fordele

*Styrket fokus på fællesskaber og mindre på individ.*

*Forebyggelse og tidlig indsats.* Ved at fokusere på fællesskaber og inkluderende læringsmiljøer frem for individuelle interventioner kan modellen bidrage til at forebygge problemer, før de opstår, og sikre tidlig indsats, når behov identificeres.

*Nye profiler og kompetenceudvikling.* Omfattende kompetenceløft og nye profiler i supporten kan sikre, at medarbejderne er bedre i stand til at understøtte dagtilbud og skoler, så de i højere grad oplever sig understøttet i forandringen mod mindre segregering. Den tværfaglige support kan forhold til konkrete specialkompetencer, opsporing af børn med behov for støttefor opfølgning og evalueringer af indsatserne. Samtidig kan det øge mulighederne for rekruttering- og fastholdelse af medarbejdere med den klare profil for samarbejdet.

*Tværfagligt samarbejde.* Oprettelsen af et tværgående team fremmer tværfagligt samarbejde og udnyttelse af diverse ekspertiser, hvilket kan forbedre støttens effektivitet.

### Ulemper

*Ressourcerne flyttes ikke ud i sektoren.* Faglig ledelse tæt på omstillingen til og vedligeholdelsen af denne model kræver ressourcer til faglig ledelse tæt på både supporten og i dagtilbud og skoler, og fordrer at lederne har en klar strategisk retning og et tæt samarbejde i praksis. Det giver risiko for øget koordination – og dermed administration – at have medarbejdere med flere arbejdssteder og flere ledere, de skal samarbejde med.

### 11.3. Anbefaling

Det anbefales, at supporten omlægges, så 75-80 pct. af supportmedarbejdernes tid anvendes til tilstedeværelse i dagtilbud og skoler, mens ansættelsen i den tværfaglige support bevares. Støtten fokuseres på arbejdet med at styrke de inkluderende læringsmiljøer i praksis.

Det anbefales, at supportens kompetencer udvides, og at der sker en afbureaukratisering af sagsgange, krav til PPV'er osv.

Det anbefales, at de centrale kompetencecentre til skolerne styrkes, og at indsatsen fokuseres i færre kompetencecentre med bredere opgaveprofil.

Det anbefales at kompetencecentre på dagtilbudsområdet i hhv. Specialklyngen og Eksperimentalinstitutionen samt Ressourceforum nedlægges, og at der i stedet etableres ressourceteams tættere på dagtilbuddene, fx i samarbejde mellem 2-3 klynger. Områdeforvaltningen fastholder ledelsen af medarbejderne i Tværfaglig Support, men medarbejderne arbejder i institutionerne.

Det anbefales, at midlerne fra en evt. omlægning af *basispladserne* indgår i finansieringen af kompetencecentre og ressourceteams.

### 11.4. Litteraturliste

#### Artikler, rapporter og undersøgelser

Nordahl m.fl. (2018): Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilretteklægning. Del II. Analyse og tiltak. Fagbokforlaget

Undersøgelse af overgange, inklusion og revisitation processer (Implement 2019)

Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning PPR. (Deloitte m.fl. juni 2020)

Det vil KL - Indspil til løsning på psykologhjælp til børn og unge med angst og depressive symptomer (Notat, KL juni 2021)

Missing link: Samarbejdet om inklusion skal ind i klassen (Asterisk nr. 99, november 2021)

Kortlægning af PPR-ledernes oplevelse af de kommunale indsatser (VIVE 2021)

Approaching Inclusion - samarbejdsprocesser om inklusion og eksklusion (Velux 2021)

På tværs - en undersøgelse af samarbejdet om børn i mistrivsel (danske professionshøjskoler 2021)

Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner. En national undersøgelse blandt dagtilbudschefer (EVA 2021)

Pædagoger i tværfagligt samarbejde om bekymringsbørn (Hvidtfeldt m.fl., Aalborg og Syddansk Universitet 2022).

PPR i et paradigmeskift (DPU 2022)

Approaching Inclusion (Kommentar af Janne Hedegaard Hansen 2022)

Plads til forskellighed. Tredje nedslag i den løbende evaluering (Kvalitetsværktøj og rammemodel, Dialog om kommende skolestartere, Fokuserede støtteforløb. (FAC, juni 2022)

Norske og danske PP-rådgiveres oplevelse av «utenfrasty-ring»: En kvalitativ studie (Psykologi i kommunen nr. 4, 2022)

Langvarigt bekymrende skolefravær. Pædagogisk indblik 21 - (DPU, 2023)

Fællesskaber i Ungdomslivet, når de gør godt og når de gør ondt. Ungdomsliv (CEFU 2023)

Budskaber til ny regering - Til regeringen fra KL's Børne- & Undervisningsudvalg - trivsel og stærke børnefællesskaber (KL 2023)

Louise Klinge: Her er skolens 15 paradokser (Skolemonotir/Politiken 2023)

Undersøgelse af kommunernes pædagogiskpsykologiske rådgivning (EVA - 2023)

Inspiration til et stærkt samarbejde mellem skoler og PPR (EVA 2024)

### **Oplæg, workshops og møder**

Internt oplæg: Erfaringer som Faglig Chef i IBØ (Oplæg - Centerchef Christina Haarh Bach, FAC juni 2022)

Inkluderende læringsmiljø i skolen (Oplæg - Thomas Nordahl, 2023)

Stærke børnefællesskaber gennem ledelse, organisering og tværfagligt samarbejde (Oplæg - KL's Børn & Unge Topmøde 2023).

Referater fra seks workshops i FAC om børn og unges trivsel. Inddragelse af skoler, dagtilbud, tværfaglig support & forældrebestyrelser i forbindelse med forberedelse af budgetforslag om børns trivsel (udført af FAC, jf endeligt oplæg: [Principaftale om budget 2024 og 2025 | Københavns Kommunes hjemmeside \(kk.dk\)](#))

Tværfaglig Supports faglige fundament. Oplæg ved seminar for områdeledelserne (Faglig Chef Julie Koch - april 2024).

Besøg hos Tværfaglig Support i KK - referater fra Fagdirektør Gitte Lohses besøg i områderne, 2023-24.

Forslag til fremtidens support (oplæg v OC Line og Frida - styregruppe om specialanalysen marts 2024)

Oplæg/Opsamling fra inddragelsesproces i område Indre By-Østerbro (Fælles om Byens Børn 2024)

## 12. Sammenligning på tværs af kommuner af elever og udgifter til specialundervisning

Det Tværgående Analysekontor (DTA) i Økonomiforvaltningen har i samarbejde med Børne- og Ungdomsforvaltningen udarbejdet en benchmarkinganalyse af udgifter til specialundervisning på tværs af de fire kommuner: København, Aarhus, Aalborg og Roskilde. Analysen sammenholder kommunernes udgifter til specialundervisning for sammenlignelige målgrupper. Analysen fremgår af bilag 3.

### 12.1. Formål

Formålet med analysen er at afdække, om kommunernes udgifter til specialundervisning er højere eller lavere end det forventede udgiftsbehov inden for forskellige målgrupper og tilbud, når der samtidigt tages højde for elevsammensætningen i kommunerne. Analysen viser dermed, om udgiftsniveauet til specialundervisning i den enkelte kommune er højere eller lavere end i andre kommuner for sammenlignelige målgrupper, dvs. elever med ens baggrundskarakteristika, støttebehov og lignende.

Analysen besvarer følgende spørgsmål:

- Hvad er kommunernes faktiske og forventede andel elever i specialundervisning?
- Hvad er kommunernes faktiske og forventede udgifter til specialundervisning, når der samtidig tages højde for elevsammensætningen?
- Hvad er kommunernes faktiske og forventede udgifter til specialundervisning for elevgrupper med sammenlignelig kompleksitet?
- Hvad er kommunernes udgifter til elever med ADHD eller autisme og et sammenligneligt kompleksitetsniveau?
- Hvad er kommunernes udgifter til elever i hhv. mellemform, specialklasse og specialscole med et sammenligneligt kompleksitetsniveau?

### 12.2. Analysedesign

I analysen anvendes en statistisk to-trins-model (two-part cost model), som er en udbredt metode til at estimere omkostninger. Metoden anvendes ofte inden for sundhedssektoren, da omkostninger til sundhedsydelser sjældent er normalfordelte. Udgifterne vil oftest være skævt fordelte, da mange personer ikke modtager en ydelse og derfor har udgifter svarende til 0 kr. Derudover kan der være store variationer i udgiftsbehovet blandt de personer, der modtager en ydelse. Alle der har mulighed for at modtage en ydelse, uanset om de har en udgift eller ej, skal indgå i estimeringen, da resultater ellers vil blive skævvredet.

For nærværende analyse gælder det ligeledes, at størstedelen af de danske skoleelever ikke modtager specialundervisning, og at der derfor ikke er udgifter til specialundervisning for hovedparten af eleverne. Derudover vil der blandt elever, som modtager specialundervisning, være variation i udgiften, alt efter den enkelte elevs undervisningsbehov.

I analysen udfoldes metoden som følgende to trin:

- 1) Sandsynligheden for at have udgifter til specialundervisning estimeres ved hjælp af en logistisk multilevel-regression. Sandsynligheden beregnes på individniveau.
- 2) Den individuelle forventede udgift til specialundervisning, givet elevernes sandsynlighed for at modtage specialundervisning, beregnes med afsæt i en Generaliseret Lineær Model (GLM).

Efterfølgende aggregeres resultaterne på kommuneniveau samt for relevante grupperinger af eleverne.

Analysen tager udgangspunkt i registerdata fra Danmarks Statistik (DST), elevdata fra Styrelsen for IT og Læring (STIL) samt individhenførbare udgifter. Alle data er indsamlet og behandles i overensstemmelse med gældende GDPR-regler for databehandling og analyse.

## Udvælgelse af kommuner

Udvælgelsen er sket med afsæt i kommunernes faktiske og forventede segregeringsgrad i skoleåret 2022/2023, kommunestørrelse (målt på antal indbyggere) og geografiske placering. De udvalgte kommuner har mange af de samme rammevilkår som København på specialundervisningsområdet.

Følgende kommuner er inkluderet i analysen:

- København
- Aarhus
- Aalborg
- Roskilde.

### **12.3. Resultater af benchmarkinganalyse**

Analysen viser, at af de fire kommuner har Københavns Kommune de højeste udgifter til specialundervisning og væsentlig højere udgifter, end der forventet med afsæt i elevernes karakteristika. Forklaringen på de højere udgifter er, at flere end forventet modtager specialundervisning, og at specialundervisningen er dyrere for den enkelte elev i København. Særligt peger benchmarkinganalysen på, at København har elever med relativt lav kompleksitet i relativt dyre specialtilbud.

Følgende hovedkonklusioner gennemgås i analysen – der er vedlagt i bilag 3:

- København har **flere** elever i specialundervisning end forventet
- Elever i specialundervisning er **mindre komplekse** i København
- Elevernes kompleksitet **varierer markant** indenfor specialtilbuddene i København
- København har **højere udgifter** til specialundervisning end forventet
- København har **højere udgifter** til de **mindst komplekse elever** end forventet
- København har **de absolut højeste udgifter** til de mest komplekse elever

### **12.4. Muligheder på baggrund af benchmarkinganalyse**

Analysens resultater understøtter anbefalingen om, at flere elever kan inkluderes i den almene undervisning i København. Københavns Kommune visiterer elever til specialundervisning, der er mindre komplekse end de øvrige kommuner, hvor de andre kommuner i højere grad formår at bevare de mindre komplekse elever i almenundervisning.

Benchmarkinganalysen viser derudover, at eleverne modtager dyrere specialundervisning i København end i de øvrige kommuner. Det kan give anledning til at sænke taksterne for specialundervisning eller at taksterne bevares og kun de mest belastede elever modtager dyr specialundervisning i segregerede tilbud. Anbefalingen ud fra benchmarkinganalysen er særlig at fokusere på de elever, der er mindst belastede, men som alligevel, i København, modtager segregeret specialundervisning.

Benchmarkinganalysen viser, at de tre andre kommuner kan have en struktur, der skaber bedre sammenhæng mellem elevernes belastning og udgifterne til specialundervisning. Særligt Aarhus Kommune, hvor færre modtager specialundervisning end forventet, og hvor der bruges væsentlig færre midler end forventet pr. elev, kan give inspiration til løsninger i København.

Aarhus og Roskilde har delvis decentralt betalingsansvar, så de almene skoler betaler en del af udgifterne for elever i specialundervisning. Begge kommuner har ligeledes forsøg med Nest-lignende specialundervisning. Benchmarkingsanalysen kan dog ikke i sig selv sige, hvad der er årsag og virkning i forhold til de øvrige kommuners lavere udgifter og Københavns Kommunes højere udgifter til specialundervisning.



Ud fra benchmarkinganalysen kan det anbefales at overveje, om taksterne for specialundervisning har det rette niveau. Roskilde har den samme faktiske og forventede andel i specialundervisning som København (4,4 pct. forventet og 4,6 pct. faktisk), men Roskildes udgifter er alligevel ca. 60.000 kr. lavere pr. elev med et højt forventet specialundervisningsbehov.

### Scenarier

Ud fra benchmarkinganalysen har forvaltningen opstillet tre forskellige scenarier, der alle reducerer udgifterne til specialundervisning i København så de ligger tættere på udgifterne i de øvrige kommuner:

1. Reducer generelt taksterne til specialundervisning, så udgifterne til både elever med komplekse og mindre komplekse behov reduceres.
2. Lad taksterne i højere grad følge elevernes kompleksitet og belastning, så mindre belastede elever modtager mindre udgiftstung specialundervisning.
3. Inkluder de mindst komplekse elever i almen undervisning og bevar de mest komplekse i specialundervisning med de nuværende høje takster – dette anbefales af forvaltningen.

Det er muligt at reducere de generelle takster til specialundervisning så taksterne afspejler de øvrige kommuners udgiftsniveauer. Det vil betyde et lavere serviceniveau for specialundervisningen i København, men fra et højere niveau end de øvrige kommuner.

Reducerede takster, i scenarie 1, vil hurtigt kunne frigøre medarbejdere og midler, der så kan prioriteres til almenområdet. Dette scenarie anbefales ikke, da det ikke bidrager til at give flere en plads i de almene fællesskaber og give alle elever i København de bedste muligheder videre i livet, men alene vil betyde at serviceniveauet for specialundervisning i København minder mere om de øvrige kommuner.

Fordelen ved scenarie 2 vil være, at midlerne til specialundervisning i højere grad målrettes de elever der har behovet og i mindre grad de elever, der har en stærk baggrund og færre individuelle behov for støtte. Det kan lige som en generel reduktion frigøre medarbejdere og midler til almenområdet.

Forvaltningen vurderer dog, at en struktur, hvor taksterne i højere grad følger elevernes kompleksitet og belastning, kan risikere at tilskynde til en øget segregering og kan øge kravene til vurdering, visitation, netværksmøder, PPV mm. fra støttesystemet. Forvaltningen anbefaler derfor ikke scenarie 2, da et mere fintmasket takstsystem kan medføre, at flere elever, forældre og skoler presser på for specialundervisning og et mindre indgribende specialundervisningstilbud bliver et første skridt mod segregering.

### **12.5. Anbefaling**

Det anbefales, at kun de mest komplekse elever, der i dag er segregeret, i fremtiden skal være i specialtilbud, mens øvrige børn ikke segregeres fra de almene fællesskaber. I almen skal der være mulighed for den nødvendige støtte.

Det anbefales, at økonomien omlægges fra special til almen, og at der i tildelingen til de almene skoler, tages højde for, at eleverne har forskellige risikoprofil og socioøkonomi og derfor forskellige behov for støtte.

Det anbefales, at der udarbejdes en takststruktur med færre takster for specialundervisning som erstatning for de nuværende kategorier. Det anbefales, at ny takst tager udgangspunkt i gennemsnit af de nuværende takster. Dermed anbefales det ikke generelt at reducere taksterne.

# Bilag

**Bilag 1. Kommissorium for specialanalysen**

**Bilag 2. Analyse af visitationen, Implement Consulting Group, 2024**

**Bilag 3. Udgiftsbenchmark af specialundervisning, DTA, Københavns Kommune 2024**

**Bilag 4. Hovedpointer fra inddragelsen**