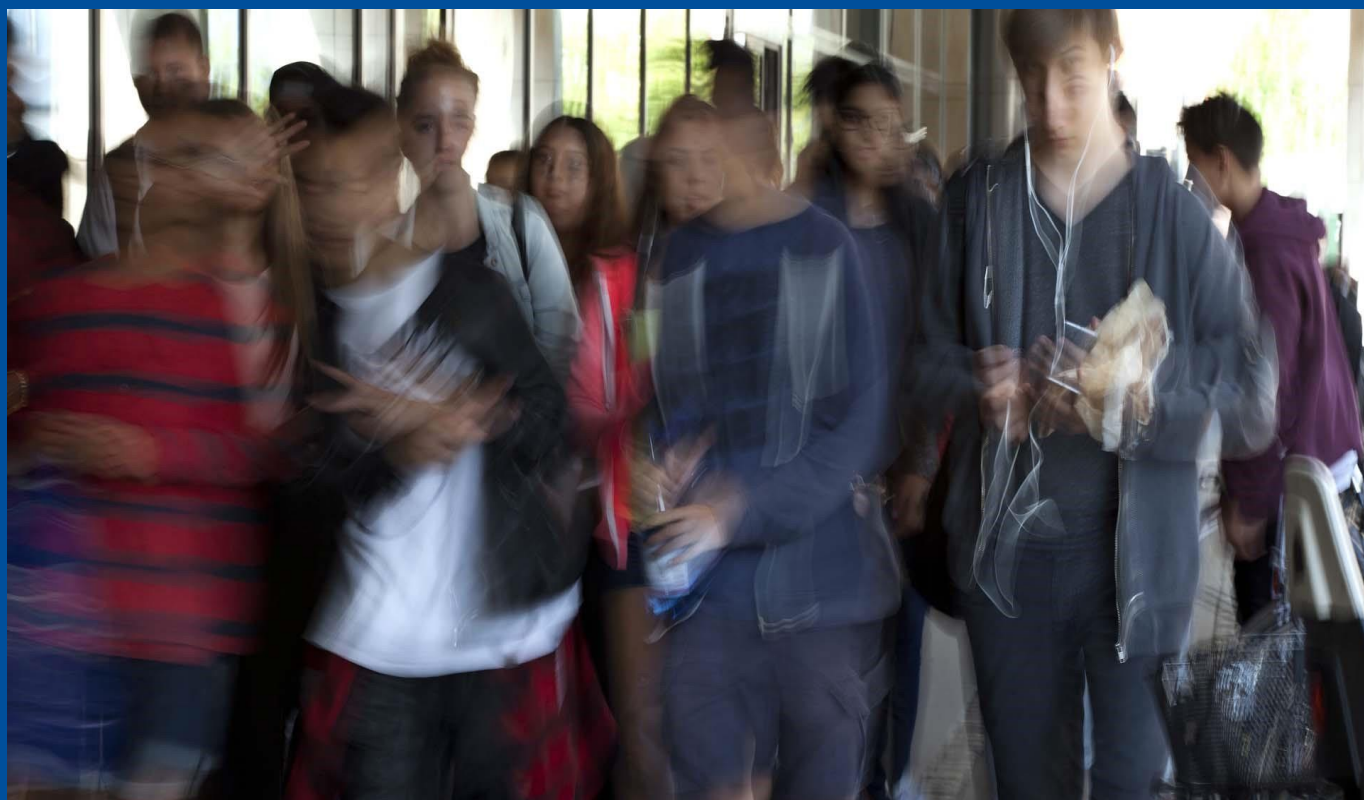


Børn og unge med særlige behov i Danmark, herunder med en særlig opmærksomhed på børn og unge diagnosticeret med ADHD og/eller autismespektrumforstyrrelse (ASF). Vidensinput til LEGO Fonden.



Børn og unge med særlige behov i Danmark, herunder med en særlig opmærksomhed på børn og unge diagnosticeret med ADHD og/eller autismespektrumforstyrrelse (ASF). Vidensinput til LEGO Fonden.

© VIVE og forfatterne, 2025

e-ISBN: 978-87-7582-523-3

Modelfoto: Sine Fiig/VIVE

Projekt: 304015

Finansiering: Vidensnotatet er finansieret af LEGO Fonden.

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

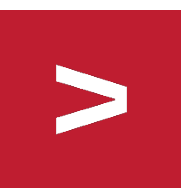
1052 København K

www.vive.dk.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Indholdsfortegnelse

Summary		4
1	Kort om vidensnotatet	6
1.1	Metoder og forbehold	6
2	Dagtilbudsområdet	8
2.1	Struktur og udvikling	8
2.2	Målgrupper	12
2.3	Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden	14
3	Skoleområdet	16
3.1	Struktur og udvikling	16
3.2	Målgrupper	23
3.3	Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden	24
4	Ungdomsuddannelsesområdet	27
4.1	Struktur og udvikling	27
4.2	Målgrupper	34
4.3	Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden	35
5	Social-/familieområdet	37
5.1	Struktur og udvikling	37
5.2	Målgrupper	40
5.3	Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden	47

Summary

Children and Young People with Special Needs in Denmark

This brief report presents essential knowledge on the situation of children and young people with special needs in Denmark, with a particular focus on those diagnosed with ADHD and/or autism spectrum disorder. The aim is to provide an overview of the support and assistance available, how such support is organized, to identify key challenges, and to highlight significant knowledge gaps. In the Danish context, support and assistance for children and young people with special needs is predominantly provided within the public education and care systems. These systems are structured across day care/early childhood services, schools, youth education, and the social/family sector. Each of these areas operates under distinct legal frameworks and organizational structures, with differing conceptual approaches and definitions of target groups, and they employ various methods of delivering support and assistance. The overview of the sectors forms the basis for identifying the most critical knowledge gaps and for proposing recommendations for future research in the field.

The presentation in the report is structured around three key focus areas:

- **Structure, organization, and development of the sectors**, including a short description of the legal frameworks and processes for allocating support. Significant differences between the areas are highlighted.
- **Target groups within each sector**, including how support needs are assessed and how referrals for support are organized.
- **Identification of major knowledge gaps**, followed by a set of key recommendations for future knowledge development.

Some important reservations apply to this work. A systematic literature review has not been conducted; instead, a brief desk research was carried out. It is also important to note that the desk research was conducted during a brief period over the summer of 2025, which limited the scope for identifying and screening relevant literature and studies. We therefore acknowledge that significant studies and related materials may exist that are not included in the present presentation.

Key findings across areas and key recommendations

Across daycare, schools, and youth education, a recurring issue concerns staff competencies in addressing the support needs of children/students.

Another widespread challenge across the sectors relates to resources and structural conditions, such as staffing ratios and the number of professionals present, which limit the scope and effectiveness of interventions and support.

Several key challenges are more closely tied to structural and organizational conditions than to clearly defined issues within homogeneous target groups of children that would call for a specific intervention. Therefore, it is essential to support not only research into interventions, but also research into structural factors, as well as studies designed to reflect the complexity of real-world professional practice.

Many of the described challenges require better data before effective action can be taken. When comparing across sectors, there are significant differences in the knowledge available, which limits problem understanding, intervention development, as well as the formulation of research questions and designs.

The various fields operate with different vocabularies and distinct processes for allocating support and interventions. There is no unified understanding of the problems, such as, for instance, one that could be summarized in a diagnosis. In many cases, it is crucial that research projects are field-specific and highly sensitive to the complexity of practice.

The organization of municipal services into separate silos (day care, school, education, social/family, etc.), each with its own legislation, funding, intervention types, and professional roles, often complicates efforts to address cross-cutting challenges. It is therefore vital also to focus on issues that span across sectors, such as those involving the need for both school-based interventions and family-oriented support. Likewise, it would be valuable to explore how municipalities can better organize themselves to address these cross-sectoral challenges.

The above cross-sectoral recommendations are supplemented by a number of field-specific recommendations to future research, and these are unfolded in the chapters of the report.

1 Kort om vidensnotatet

LEGO Fonden har bedt VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd om i et kortfattet og overskueligt format at præsentere væsentlig viden på området omkring børn og unge med særlige behov i Danmark, herunder med fokus på børn og unge diagnosticeret med ADHD og/eller autismspektrumforstyrrelse (ASF). Formålet med dette notat er dermed at præsentere et overblik over den hjælp og støtte, de har adgang til, herunder hvordan den er organiseret, samt at indkredse centrale problemstillinger og udpege væsentlige videnshuller. I en dansk sammenhæng ydes støtte og hjælp i forhold til børn og unge med særlige behov i altovervejende grad inden for de offentlige uddannelses- og omsorgssystemer, som er organiseret inden for dagtilbud, skole, ungdomsuddannelse og social-/ familieområdet. Disse områder har forskellige juridiske rammer og organiseringer, forskellige forståelsesrammer og afgrænsninger af brugergrupper og opererer med forskellige tilgange til støtte og hjælp. Denne præsentation af områderne danner afsæt for en indkredsning af de væsentligste videnshuller samt anbefalinger til videre forskning på området.

Fremstillingen er struktureret således, at de forskellige områder præsenteres gennem tre nedslag:

1. Områdernes struktur, organisering og udvikling samt centrale juridiske rammer beskrives, og herunder skitseres processer omkring støttetildeling. Væsentlige forskelle udpeges.
2. Områdernes målgrupper beskrives, herunder hvordan støttebehovet vurderes.
3. Væsentlige videnshuller udpeges.

Endelig beskrives videnshuller, og en række centrale anbefalinger i forhold til fremtidig viden fremsættes.

1.1 Metoder og forbehold

Efter aftale med LEGO Fonden tager vidensnotatet primært afsæt i VIVEs arbejde på områderne, VIVEs generelle kendskab til områderne samt en afgrænset desk research. Der er ikke gennemført en egentlig systematisk litteraturkortlægning i forbindelse med arbejdet. For så vidt angår indsatser, der identificeres, videnshuller og anbefalinger, har VIVE haft fokus på en dansk kontekst. Disse bygger på desk

research af eksisterende forskning, undersøgelser og data samt gennemgang af lovgivningen på de forskellige områder. Vi har kun i mindre grad udfoldet kvalitative studier og har primært fokuseret på overbliksskabende, primært kvantitative studier samt studier med et nationalt/tværkommunalt fokus. Alle punkter er kvalificeret af VIVEs eksperter på de forskellige områder. Ved flere punkter har vi rakt ud til eksperter, ministerier og organisationer, som har bidraget til at kvalificere udvalg og pointer. Vi har bestræbt os på at sikre transparens ved angivelse af kilder til forskellige pointer. For enkelte temaer har vi udarbejdet nye figurer, der kombinerer data fra forskellige eksisterende undersøgelser.

Udvalg og sammenfatning af væsentlige videnshuller samt anbefalinger til fremtidigt fokus i undersøgelser/vidensbehov står forfatterne for, og også her er angivet de forskellige kilder, der trækkes på.

Det er væsentligt at pege på, at desk researchen er gennemført i en tidsmæssigt komprimeret periode hen over sommeren 2025, hvilket har begrænset mulighederne for afsøgning og screening af litteratur og undersøgelser. Vi tager forbehold for, at der dermed givetvis eksisterer væsentlige undersøgelser mv., som ikke er med i denne præsentation.

2 Dagtilbudsområdet

I dette kapitel er fokus på børn med særlige behov i dagtilbud. Først beskrives struktur og udviklingstendenser på området, dernæst målgrupper og eksempler på indsatser, og til sidst skitseres videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden på området. I forhold til viden om børn med støttebehov på dagtilbudsområdet er der bl.a. væsentlige vidensmiljøer ved Danmarks Evalueringsinstitut EVA, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, Center for Daginstitutionsforskning ved Roskilde Universitet samt ved flere af professionshøjskolerne.

2.1 Struktur og udvikling

Dagtilbud har de seneste år fået stadig større politisk og forskningsmæssig opmærksomhed som en vigtig arena for tidlig indsats og forebyggelse. Dette kan bl.a. ses afspejlet i Barnets reform 2011, Barnets lov 2024, indførelsen af pædagogiske læreplaner i dagtilbud 2004 og opdateringen af de pædagogiske læreplaner med den styrkede pædagogiske læreplan 2018 (Ringsmose og Svinth, 2019; Hvidtfeldt og Stanek, 2022). Dagtilbudsområdet er overordnet reguleret af dagtilbudsloven. Heraf fremgår bl.a., at det skal *"... fremgå af den pædagogiske læreplan, hvordan det pædagogiske læringsmiljø tager højde for børn i udsatte positioner, så børns trivsel, læring, udvikling og dannelse fremmes"* (dagtilbudsloven, 2025, § 8, stk. 5). Det fremgår endvidere af dagtilbudslovens § 4, stk. 2, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at børn, der har behov for støtte i et dagtilbud for at kunne trives og udvikle sig, tilbydes en sådan støtte i tilbuddet. Det fremgår af § 83, stk. 1, i Barnets lov, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i særlige dagtilbud til børn, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte, behandling mv., der ikke kan dækkes gennem ophold i dagtilbud eller fritidshjem etableret efter dagtilbudsloven.

2.1.1 Forståelsen af børn med særlige behov

Lindeberg et al. (2025) finder, at der er flere måder at forstå udsathed og særlige behov på i lovgivning og forskning vedrørende dagtilbudsområdet. I dagtilbudsloven anvendes begrebet 'børn i udsatte positioner' om børn, der fx kan have en svag socioøkonomisk baggrund, funktionsnedsættelser eller være i risiko for at stå uden for fællesskabet (dagtilbudsloven § 8, stk. 5). I Barnets lov findes bestemmelser vedrørende børn, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte, behandling mv., der ikke kan dækkes

gennem ophold i dagtilbud eller fritidshjem etableret efter dagtilbudsloven (Barnets lov, 2025, § 83). I forskningen tager nogle studier udgangspunkt i børns socioøkonomiske baggrund og viser, at dagtilbud af høj kvalitet særligt gavner børn fra familier med lav socioøkonomisk status (Christoffersen et al., 2014). Andre studier, herunder en række kvalitative undersøgelser, har fokus på relationer i de pædagogiske læringsmiljøer. Der synes at være to tilgange til arbejdet med at støtte børn med særlige behov i feltet. På den ene side en forståelse, der tager afsæt i en relationel forståelse af udfordringer og støttebehov, og hvor samspil mellem individ og miljø er i fokus. I denne forståelse tager arbejdet med at understøtte børn med særlige behov afsæt i, at man i dagtilbuddet skal styrke miljøet og arbejde med pædagogiske tilgange målrettet alle børn. På den anden side ses en mere individfokuseret forståelse af udsathed som manglende udvikling og kompetencer, som dagtilbuddet skal opspore, beskrive og sætte ind i forhold til med specifikke indsatser, som ofte er målrettet individuelle børn (Ringsmose og Svinth 2019; Tegtmejer et al., 2021). I en række tilfælde kombineres de to tilgange.

2.1.2 Den kommunale organisering

Den kommunale forvaltning af dagtilbudsområdet kan være organiseret på forskellig vis. I en række kommuner er dagtilbudsområdet forvaltningsmæssigt placeret sammen med skoleområdet i en samlet 'Børn og unge-forvaltning'. Skole- og dagtilbudsområdet har ofte separate konsulenter, og hvert område har sin egen forvaltningschef (en 'dagtilbudschef'). I nogle kommuner indgår dagtilbudsområdet i samme forvaltning som forvaltningen for børn og familier i udsatte positioner. Særligt fem overordnede ledelsesmodeller kendetegner dagtilbudsområdet: 1) Områdeledelse/klyngeledelse, hvor flere daginstitutioner inden for et område ledes af en fælles område- eller klyngeleder, 2) "Traditionel institutionsledelse", hvor hver daginstitution har sin egen pædagogiske leder, der refererer til dagtilbudschefen, 3) Sammenlagt institutionsledelse, 4) Distriktsledelse og 5) Netværksledelse. Område-/klyngeledelse er den mest udbredte af ledelsesmodellerne (EVA, 2018). Ansvar for at sikre støtte til børn med behov herfor er jf. dagtilbudsloven og Barnets lov placeret hos kommunalbestyrelsen, som ifølge § 4, stk. 2, i dagtilbudsloven har pligt til at sikre, at de børn i dagtilbud, "*som har behov for støtte for at udvikle sig*", tilbydes støtte, og jf. § 5 er de forpligtet til at føre tilsyn hermed. Ifølge Barnets lov skal kommunalbestyrelsen sørge for særlige dagtilbud til børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, jf. ovenfor. Arbejdet med børn i udsatte positioner i almene dagtilbud involverer ofte samarbejde vertikalt mellem den kommunale forvaltning og ledere og pædagogisk personale i de enkelte dagtilbud. Samtidig foregår samarbejdet ofte på tværs af professioner og sektorer og involverer fx psykologer, sundhedsplejersker og socialrådgivere (EVA, 2021a; EVA, 2024a). I kommunerne er der mange forskellige organiseringer af støtte til børn med særlige

behov. Bengtsson et al. (2009) tegner et billede af en skala fra segregering til inklusion, hvor specialbørnehaven/særlige dagtilbud udgør det mest segregerede miljø, mens den almene børnehave med en gruppe børn med funktionsnedsættelse kan betragtes som et mellemliggende trin i forhold til specialiseringsgrad, og enkeltintegrationen i en almen gruppe er det mest integrerede miljø (Bengtsson et al., 2009). Organisering omkring tildeling af forskellige typer af støtte varierer mellem kommunerne. Mange steder sker det gennem et kommunalt visitationsudvalg, hvor dagtilbuddet præsenterer en sag med indstilling til støtte, og andre steder er en større del af kapaciteten lagt ud til ledelsen, der som ovenfor beskrevet kan være organiseret forskelligt.

2.1.3 Udvikling i forhold til børn med behov for støtte på dagtilbudsområdet

Holstein et al. (2021) finder, at registerbaserede undersøgelser har vist, at 7-8 % af børnebefolkningen bliver diagnosticeret med en psykisk udviklingsforstyrrelse eller anden psykisk sygdom, inden de fylder 9 år, og at 2 % bliver diagnosticeret, inden de fylder 4 år (Holstein et al., 2021). Forfatterne peger på, at blandt børn i alderen 1,5-9 år har 1-2 % en ASF-diagnose, mens 1-6 % har en ADHD-diagnose (Holstein et al., 2021). Tidspunkter for første diagnose af både ASF og ADHD er gennemgående forskelligt for drenge og piger. Drenge diagnosticeres med stigende hyppighed i de første 6 leveår med fx mental retardering og ASF, mens piger diagnosticeres senere i livet med disse tilstande, med et maksimum ved 14-16-årsalderen (Holstein et al., 2021). Gennemgående på dagtilbudsområdet (såvel som i de øvrige områder, vi gennemgår i det følgende) opfattes disse diagnoser imidlertid ikke som målgrupper, idet der er tale om brede og multidimensionale kategorier. Det betyder, at man ikke uden videre kan slutte fra diagnose til et bestemt støttebehov, idet der vil være en betydelig spredning inden for kategorierne.

I en række nyere danske undersøgelser tegnes der et billede af en udvikling, hvor et stigende antal børn i dagtilbud har behov for støtte. Af undersøgelser fra KL, EVA og Børne- og Undervisningsministeriet fremgår det, at kommunale dagtilbudschef og -ledere samt chefer for Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) vurderer, at der igennem en årrække er kommet flere børn med behov for støtte i dagtilbud. I en undersøgelse foretaget af KL vurderer ca. 8 ud af 10 dagtilbudschef, at flere børn har brug for en særlig indsats i 2021 end 5 år forud for undersøgelsen. Samtidig vurderes kompleksiteten i indsatserne at være blevet større, ligesom flere har brug for særlige dagtilbud (KL, 2021). EVA finder, at henholdsvis dagtilbudschef og dagtilbudsledere vurderer, at der over de senere år har været en stigning i andelen af børn i udsatte positioner (EVA, 2021a, EVA 2024). En undersøgelse fra Børne- og Undervisningsministeriet af PPR's samarbejde med dagtilbud viser, at en stor

andel af PPR-lederne (84 %) og dagtilbudscheferne (69 %) oplever en stigning i andelen af børn i mistrivsel. Henholdsvis 94 % af PPR-lederne og 80 % af dagtilbudscheferne tilkendegiver, at der er kommet flere henvendelser om børn i mistrivsel i dagtilbud de seneste 3 år fra det pædagogiske personale i dagtilbud. Desuden angiver 75 % af PPR-lederne og 63 % af dagtilbudscheferne, at der er kommet flere henvendelser fra forældre, som ønsker støtte til deres barn (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024). En undersøgelse fra Børne- og Undervisningsministeriet viser, at der har været en lille stigning i andelen af børn, der visiteres direkte fra alment dagtilbud til specialundervisningstilbud i 0. klasse. Andelen er steget fra 2,5 % i 2018/19 til 2,8 % i 2022/23 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2025).

Udvikling i kommunal praksis samt indsatser

I kommunerne arbejdes der både med at styrke de inkluderende pædagogiske læringsmiljøer i dagtilbud og med at opspore børn med behov for støtte og følge individuelle børns trivsel og udvikling. Tidlig opsporing kan rettes mod miljøer, fx opsporing af dagtilbud med ringe kvalitet. Men opsporing af eksempelvis mentale helbredsproblemer benyttes ofte om individrettede indsatser (Holstein et al., 2021).

Indsatser med fokus på udvikling af de pædagogiske læringsmiljøer

Der har i mange kommuner over en årrække været arbejdet med en fortsat udvikling af inkluderende pædagogiske læringsmiljøer i dagtilbud. Der er imidlertid også en række undersøgelser, der peger i retning af, at der fortsat er behov for at udvikle praksis på området. Det fremgår af en undersøgelse af inkluderende læringsmiljøer fra 2020, at alle dagtilbudschefer i en eller anden grad vurderer, at der er børn i udsatte positioner, som ikke får den hjælp, de har brug for. 7 % af dagtilbudscheferne oplever i høj grad, at der er børn, som ikke får den hjælp, de har brug for. 49 % oplever det i nogen grad, mens 44 % i mindre grad oplever, at der er børn i udsatte positioner, som ikke får den hjælp, de har brug for (EVA, 2021a). Endvidere beskrives det i undersøgelsen, at størstedelen (77 %) af dagtilbudscheferne vurderer, at kommunes nuværende udbud kun i nogen grad er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud. 9 % af dagtilbudscheferne oplever, at udbuddet i mindre grad er tilstrækkeligt. 33 % af dagtilbudscheferne vurderer, at der i høj grad er behov for at udvikle deres praksis med understøttelse af børn i udsatte positioner. 60 % svarer, at det i nogen grad gør sig gældende, mens 7 % svarer, at der i mindre grad er behov for at udvikle kommunens praksis med understøttelse af børn i udsatte positioner (EVA, 2021a).

I perioden 2022-2025 gennemførte VIVE og EVA en undersøgelse af kvalitet i dagtilbud for Børne- og Undervisningsministeriet. Her vurderes kvaliteten i 3 ud af 10 dagtilbud til at være utilstrækkelig, hvor det pædagogiske læringsmiljø dermed i lav grad

kan forventes at understøtte børnenes trivsel, læring, udvikling og dannelse. Der er dermed også tale om en væsentlig barriere i forhold til, at børn med behov for støtte undervejs i deres dagtilbudsliv faktisk kan få den støtte, som de har brug for. I undersøgelsen konkluderes bl.a., at arbejdet med at skabe deltagelsesmuligheder for børn i udsatte positioner er ét af seks nationale udviklingsbehov (Lindeberg et al., 2025).

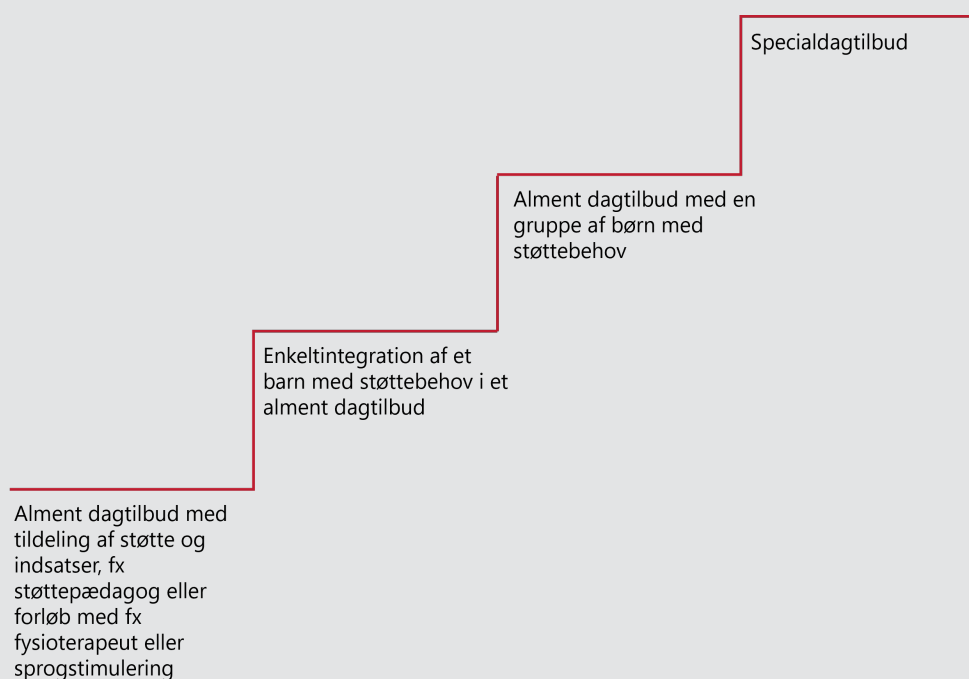
Indsatser med fokus på det enkelte barn

Der ses endvidere en aktuel udviklingstendens i retning af, at kommunerne indkøber og udbreder digitale kortlægnings- og vurderingsværktøjer til kortlægning og monitorering af børns udvikling og kompetencer, bl.a. i forhold til motorisk udvikling, sprogudvikling og trivsel, fx Børnelinealen eller TOPI. Der er ingen krav om anvendelse af sådanne redskaber i dagtilbudsloven, men i dag anvendes der en række forskellige redskaber i landets kommuner til måling af kvaliteten af det pædagogiske læringsmiljø og børns udvikling. Fx er der flere kommuner, der anvender måleredskaber som en del af deres tilsyn, ligesom mange kommuner anvender måleredskaber til at foretage sprogvurderinger af børnene. Lokalt i dagtilbuddene anvendes der også nogle steder måleredskaber, fx som en del af evalueringskulturen og til dokumentation af sammenhængen mellem det pædagogiske læringsmiljø og børnenes udvikling, læring, trivsel og dannelse (EVA, 2021b).

2.2 Målgrupper

Børn med særlige behov i dagtilbud kan inddeles i forskellige målgrupper på baggrund af karakteren og omfanget af deres udfordringer og støttebehov. For overskuelighedens skyld og med visse forbehold kan disse samles på en målgruppetrappe.

Figur 2.1 Målgrupper blandt børn i dagtilbud med særlige behov



Kilde: VIVE.

I de almene dagtilbud arbejder personalet med at skabe inkluderende læringsmiljøer, der kan imødekomme børn med særlige behov, jf. også dagtilbudslovens § 4. Der trækkes i institutionerne på en række pædagogiske metoder og indsatser i dette arbejde. Eksempelvis har der været gennemført et randomiseret kontrolleret forsøg med indsatsen 'VIDA', der har fokus på børns læring, herunder specifikt udsatte børns læring, trivsel og inklusion (Jensen et al., 2013), samt indsatserne 'Vi lærer sprog' og 'Vi lærer sammen', der har til hensigt at understøtte alle børns udvikling (Bleses et al., 2019; 2020). Nederst på målgruppetrappen findes børn, der har behov for støtte, men går i alment dagtilbud med tildeling af støtte og indsatser, fx støttepædagog eller forløb med fx fysioterapeut eller sprogstimulering. Et trin op ad målgruppetrappen er børn med et større støttebehov, der imødekommes gennem enkeltintegration med tildeling af mere gennemgående støtte i et alment dagtilbud. På trin tre finder vi børn, hvis støttebehov imødekommes i en specialgruppe af børn med støttebehov i et alment dagtilbud. Et eksempel herpå er afprøvningen af Nest i dagtilbud (Lykke, 2021). Nest er oprindeligt udviklet i USA som et skoleprogram til undervisning af børn diagnosticeret med autisme sammen med børn uden autisme. Bl.a. Aarhus og Aalborg Kommuner afprøver, om arbejdet med tænkning, tilgang, sprog og metoder fra Nest-pædagogikken meningsfyldt kan oversættes til dagtilbudsområdet.

Endelig er der børn, hvis støttebehov imødekommes i et særligt dagtilbud efter § 83 i Barnets lov, dvs. særligt organiserede dagtilbud, som fx kan råde over særlige hjælpemidler, særlig indretning og personale med en bred vifte af kompetencer i forhold til specialpædagogik, fysioterapi mv.

2.3 Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden

Der er en række forhold vedrørende børn med særlige behov i dagtilbud, som det er relevant at tilvejebringe yderligere viden om med henblik på at kunne understøtte en vidensinformeret udvikling af praksis. Nedenfor oplistes spørgsmål identificeret i udvalgte nyere nationale undersøgelser, hvor vi tager forbehold for, at der ikke er tale om en systematisk total-kortlægning.

- Hvilke forhold i dagtilbud samt hvilke kvalitetsparametre har betydning for børns mentalt sunde udvikling og for mentale helbredsproblemer? (Holstein et al., 2021).
- Hvordan fører organisering, ledelse og samarbejde i dagtilbud til kvalitet, så dagtilbuddene bidrager positivt til børnenes udvikling? (Holstein et al., 2021).
- Hvordan kan arbejdet med centrale indsatsområder tilrettelægges hensigtsmæssigt? Hvordan kan styrkelse af rammer og praksis i og omkring dagtilbuddene bidrage til at udvikle kvaliteten? Fx indsatser målrettet dagtilbud med bekymrende kvalitet, tilsyn og samarbejde på tværs af den kommunale ledelseskæde, faglig ledelse, ressourcer og personalets kompetencer samt dagtilbuddenes evalueringskultur (Lindeberg et al., 2025).
- Hvorfor efterspørges pædagogisk psykologiske vurderinger (PPV'er) i stigende grad? Hvorfor er der så store forskelle i, hvornår kommunerne udarbejder PPV'er? (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024).
- Hvilke typer opgaver løser PPR i praksis i dagtilbuddene i dag, og hvordan kan kontakten mellem PPR og dagtilbud understøtte udviklingen af dagtilbudsmiljøer, som bedre kan imødekomme børnenes forskellige behov? Hvordan kan ressourcerne, der bliver brugt på dagtilbuddene, i højere grad målrettes dagtilbuddenes arbejde med inkluderende børnefællesskaber? (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024).
- Hvad karakteriserer PPR's rådgivning, supervision og sparring med dagtilbuddene, og hvordan kan samarbejdet få et mere forebyggende sigte? (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024).

Dertil kommer, at vi har begrænset viden om viften af støtteindsatser i dagtilbud, tilpasningen af pædagogisk praksis og særlige forhold vedrørende forældresamarbejde mv. vedrørende børn i specialgrupper i dagtilbud og børn i særlige daginstitutioner. Der er behov for at udvikle viden, som kan bidrage til at styrke kvaliteten i de pædagogiske læringsmiljøer i dagtilbuddene inden for en række områder i forhold til børn med behov for støtte. Det gælder i særlig grad i forhold til:

- Personalets samspil med børnene – der er behov for at styrke anerkendende og sensitive samspil og relationer mellem personale og børn. Det handler både om kompetencer og strukturer såsom normeringer.
- Børnefællesskaber – der er behov for at støtte børnenes indbyrdes samspil, relationer og fællesskaber.
- Leg – der er behov for at fremme børns legemuligheder samt de voksnes tilgange til at rammesætte og understøtte alles deltagelse i leg.
- Børn i udsatte positioner – der er behov for at styrke deltagelsesmuligheder for børn i udsatte positioner. Herunder er der også behov for at udvikle og styrke viden og specialpædagogiske kompetencer blandt de fagprofessionelle samt udvikle samarbejdsrelationer mellem PPR/konsulenter og dagtilbud.
- Fysiske rammer, særligt indendørs – der er behov for at udvikle de fysiske omgivelser indenfor, så de fremmer leg, fordybelse og ro (Lindeberg et al., 2025).

Samlet set er der for de ovenstående punkter brug for viden om, hvordan kommunerne kan opbygge større kapacitet til at understøtte en omstilling i denne retning i praksis. Det kunne fx være i form af studier, som sammen med kommunerne udvikler på feltet i en kompleks kommunal sammenhæng.

Der mangler større opsamlende studier af nyere dato, som samler op på internationale erfaringer fra feltet og relaterer dem til en dansk kontekst. Der er behov for overbliksskabende viden om, hvordan kommunerne på forskellig vis har organiseret indsatser til børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet, herunder finansiering, vurdering, visitation, brug af særlige kompetencer, vifte af indsatsmuligheder m.m. Vi har meget af denne viden på skoleområdet, men mangler et samlende overblik på dagtilbudsområdet.

3 Skoleområdet

I dette kapitel er fokus på børn og unge med særlige behov inden for skoleområdet. Første underafsnit beskriver skoleområdets struktur og udvikling i forhold til børn med særlige behov hen over de seneste år og redegør kort for de lovgivningsmæssige rammer for skolernes arbejde med at yde støtte til elever. Dernæst beskrives målgrupper på området samt eksempler på indsatser. Afslutningsvist beskriver kapitlet centrale videnshuller og anbefalinger til tilvejebringelse af ny viden på området. I forhold til viden om elever med støttebehov på skoleområdet er der bl.a. væsentlige vidensmiljøer ved VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, ved Danmarks institut for Pædagogik og Uddannelse ved Aarhus Universitet samt ved Danmarks Evalueringsinstitut EVA.

3.1 Struktur og udvikling

Fra 1990'erne og frem oplevede flere kommuner en stigning i andelen af elever, som blev flyttet fra alment skole til specialundervisningstilbud i specialklasse og specialskole. Amterne stod tidligere for organisering af en betydelig del af specialundervisningskapaciteten, men med amternes nedlæggelse integreredes dette område fuldt ud med de kommunale skolesystemer. En del kommuner har "arvet" tidligere amtslige specialundervisningstilbud, og nogle kommuner har fortsat en vis grad af tværkommunalt samarbejde om bestemte specialundervisningstilbud. Hovedbilledet er imidlertid, at kommunerne selv opretter, driver og visiterer til specialundervisningstilbud, og at de gør dette på forholdsvis forskelligartede måder. Endelig er der også en vis kommune-overskridende visitation, hvor nogle kommuner betaler for specialundervisningspladser i andre kommuners tilbud, hvilket fx kan være relevant, hvis den enkelte kommune har meget få elever inden for en specifik målgruppe, som en anden kommune allerede har en kapacitet i forhold til. I perioden fra 2000 og ind i 2010'erne kunne man observere en stadig større bevægelse af elever fra alment skolen til specialundervisningstilbud, og i 2012 vedtog Regeringen og KL i forbindelse med økonomiaftalen at arbejde for en målsætning om, at maksimalt 4 % af eleverne skulle modtage undervisning i et specialtilbud, og at de resterende 96 % altså skulle have deres skolegang i en alment skole. I 2016 forlod man imidlertid denne kvantitative målsætning, og siden da har man kunnet iagttage et markant fald i den gennemsnitlige inklusionsgrad (se figur 3.1 og de følgende sider). Den seneste udvikling er, at den faldende tendens ser ud til at flade ud (Tegtmejer og Ruge, 2025). Ud over at organisere specialundervisning fuld tid i særlige rammer i specialskoler og specialklasser kan kommunerne imidlertid også organisere støtte til eleverne inden for alment skolens rammer. Langt de fleste kommuner tilstræber i den

forbindelse, at eleverne så vidt muligt modtager den støtte, som de har brug for, i tæt tilknytning til den almene undervisning. Hen over de seneste år har det været en gennemgående udviklingstendens, at mange kommuner er i proces med at organisere en større kapacitet til at yde støtte inden for skolens rammer, herunder især i form af forskellige typer af mellemformer mellem almenundervisning og specialundervisning, som beskrives nærmere i det følgende (Tegtmejer et al., 2024).

3.1.1 Udvikling i forhold til elever med behov for støtte i skolen

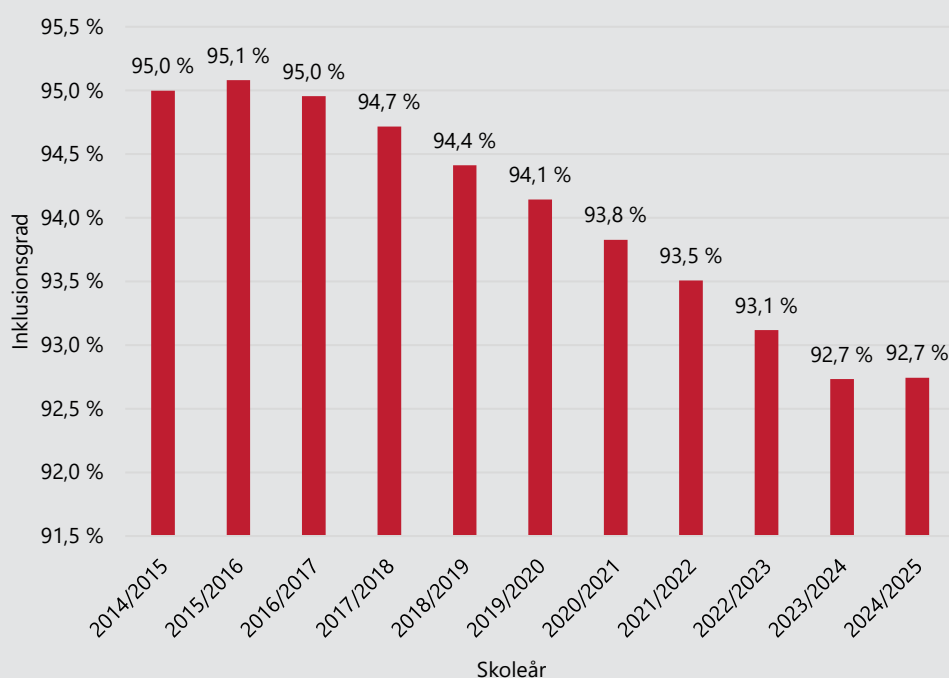
I Danmark er det en central skolepolitisk målsætning, at børn og unge med behov for støtte skal kunne modtage denne støtte som en del af deres skolegang. Dette fremgår af folkeskoleloven samt af internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, såsom Salamanca-erklæringen og FN's handicapkonvention. Desuden er det en central ambition i mange kommuners strategier på skoleområdet (Lindenberg et al., 2022). Jf. folkeskoleloven hedder det at:

Børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ...", hvilket gælder for "... børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt. (Folkeskoleloven § 3, stk. 2)

Hvis skolen antager, at der er brug for støtte i minimum 9 timer om ugen, indstilles sagen til den kommunale PPR, som udarbejder en PPV af det særlige undervisningsmæssige behov. Det vil sige, at der skal foreligge en PPV, hvis der skal visiteres til specialtilbud. PPV anvendes samtidig til at henvise sager til den regionale Børne- og Ungdomspsykiatri i forhold til udredning for bl.a. ADHD og ASF.

En række undersøgelser har peget på, at et stigende antal elever har behov for støtte, men at det i en del kommuners skolesystemer er vanskeligt at imødekomme dette støttebehov i skolen. Fra 2015 til 2021 steg andelen af elever i grundskolen, som modtager støtte inden for skolen, fra 7,8 til 10,9 %, mens andelen af elever, som ifølge lærerne har et uindfriet støttebehov (altså som har et behov for støtte, men hvor skolen ikke kan imødekomme dette), steg fra 6 til 7,5 % (Andreasen et al., 2022). Det stigende behov for støtte og nogle skolers udfordringer med at imødekomme dette kan ligeledes aflæses af det forhold, at stadig flere elever over en længere årrække er blevet flyttet fra den almindelige folkeskole til specialskoler og specialklasser. Således var 95,1 % af eleverne indskrevet i almenklasse i skoleåret 2015-2016 (dvs. 4,9 % modtog undervisning i specialtilbud), mens andelen af elever, som modtog undervisning i almenskolen i skoleåret 2024-2025, var faldet til 92,7 % (dvs. en stigning til, at 7,3 % modtog undervisning i specialtilbud i 2024-2025) (Tegtmejer og Ruge, 2025).

Figur 3.1 Andel elever inkluderet i den almene folkeskole år for år. Procent.



Anm.: Figur fra Tegtmejer og Ruge, 2025, 1. Der tages forbehold for, at ændringer kan forekomme, når nogle kommuner korrigerer deres oplysninger.

Kilde.: VIVE på baggrund af tal fra Børne- og Undervisningsministeriets Uddannelsesstatistik (www.uddannelsesstatistik.dk).

På grund af den måde som kommunernes økonomi på skoleområdet er organiseret, hvor alment skoler og specialtilbud er et sammenhængende hele, medfører denne udvikling, at specialområdet kommer til at optage en større og større andel af den samlede skoleøkonomi – og alment skolerne dermed altså en tilsvarende mindre andel. Beregninger fra KL viser, at hvor specialområdet i 2016 optog 20,5 % af den samlede kommunale skoleøkonomi, var dette tal i 2022 vokset til 26,3 % af skoleområdets samlede økonomi på omkring 51 mia. kr. (Thiemann & Mainz, 2023). I løbet af relativt få år er det altså betydelige ressourcer, som er overført fra alment skolerne til specialundervisningstilbuddene. Udviklingen medfører i en del kommuner, at alment skolerne tilføres et stadig mindre budget. Dette er en helt central strukturel udfordring på skoleområdet, idet det skaber en afledt risiko for en selvforstærkende negativ spiral, hvor kommuner og skoler begynder at spare på tidlige og forebyggende støtteindsatser i alment skolerne til elever med begyndende støttebehov, og hvor støttebehov og mistrivsel for nogle elever derfor vokser sig større og for nogle elever ender med at resultere i en visitation til et specialundervisningstilbud. Tendensen kan dermed presse skolesystemet i retning af et aktivitetsmønster, hvor eleverne enten sidder i alment klasse med lidt eller ingen støtte eller er fuld tid i et specialtilbud, som er mange gange dyrere, og hvorfra kun ganske få procent vender tilbage til alment skolen. For

nogle elever, som har højt specialiserede støttebehov, som kræver helt særlige rammer og kompetencer, er et specialundervisningstilbud uden for alment skolen det mest oplagte, men for en bred mellemgruppe med mindre eller mere forbigående støttebehov er der i mange tilfælde et betydeligt mulighedsrum for at organisere den rette støtte i alment skolen og – mere generelt – at tilpasse alment skolens rammer, så de passer bedre til elevernes forskelligartede behov. En vigtig udviklingstendens i disse år i forhold til at imødekomme flere elevers støttebehov i skolen er da også, at mange kommuner bestræber sig på at udvide kapaciteten til at yde støtte i alment skolen gennem en vifte af forskellige tiltag såsom kompetenceløft af medarbejderne, organisering af mellemformer og øget sparringsadgang (Lindeberg et al., 2022). Kommunerne står imidlertid meget forskellige steder på denne udviklingsvej, og i et ikke ubetydeligt antal kommuner er langsom støttetildeling med lange ventetider samt lav kapacitet til at handle på begyndende udfordringer inden for skoleområdet væsentlige barrierer i forhold til, at børn med særlige behov kan modtage den støtte, som de har brug for som en del af deres skolegang.

3.1.2 Udviklingen i elevers diagnoser og støttebehov

Selvom der er betydelige kommunale forskelle, er det gennemgående billede altså, at der på én gang både er en stigende andel af eleverne, som modtager støtte i alment skolen, en stigende andel, som sidder i en almenklasse med et uindfriet støttebehov, og en stigende andel, som bliver flyttet fra alment skole til specialundervisningstilbud i specialklasser og specialskoler. Den øgede segregering kan iagttages i langt de fleste kommuner, idet segregeringen fra alment skoler til specialundervisningstilbud i perioden 2017-2023 er steget i 83 af landets kommuner (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed, 2023). Andelen af børn og unge, som henvises til udredning ved børne- og ungdomspsykiatrien, og som modtager en eller flere diagnoser, er ligeledes stigende, og andelen af elever med en eller flere diagnoser akkumuleres op gennem klassetrinene. Over det seneste tiår har der været en tilvækst på 48 % i psykiatriske diagnoser blandt 9. klasse-elever, hvor 12,3 % af eleverne på 9. klassetrin i 2021 havde en eller flere diagnoser – med ADHD og ASF som de mest udbredte (Baes-Jørgensen, 2021).

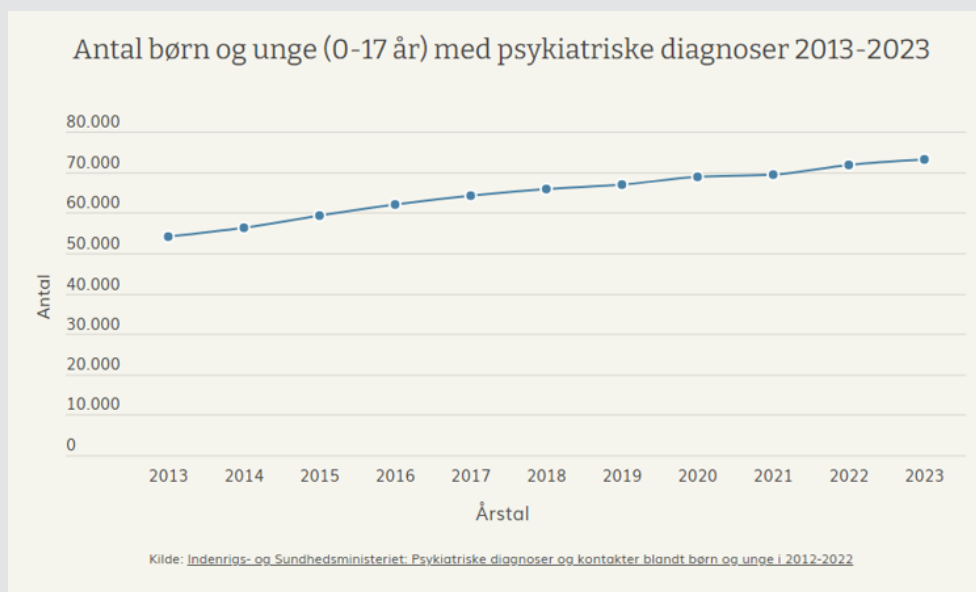
Figur 3.2 Andelen af børn og unge (0-17 år) med udvalgte psykiatriske diagnoser 2013-2023. Procent af børnegruppen i hhv. 2013 og 2023 samt procentvis ændring.

	2013	2023	Procentvis ændring
Børn og unge med en eller flere psykiatriske diagnoser	4,6	6,3	39%
ADHD inkl. ADD	1,3	2,4	84%
Autismespektrumforstyrrelse	0,9	2,1	117%
Belastning- og tilpasningsreaktioner (stress)	0,8	1,2	61%
Specifikke udviklingsforstyrrelser	0,7	1,0	36%
Angst og OCD	0,5	0,8	68%

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed, 2023.

En række undersøgelser bekræfter billedet af en betydelig tilvækst i psykiatriske diagnoser blandt børn og unge over den seneste 10-årige periode frem til nu (Andreasen et al., 2022), hvor samlet ca. 6,3 % af børn og unge i alderen 0-17 år har en eller flere psykiatriske diagnoser.

Figur 3.3



3.1.3 Skolernes iværksættelse af støtte og indsatser til elever

I forhold til skolernes arbejde med pædagogiske og didaktiske indsatser og tilgange til elever med særlige behov har en række undersøgelser hen over de seneste år peget på, at en væsentlig andel af medarbejderne i skolen i dag kun i nogen grad eller slet ikke vurderer, at de har de fornødne kompetencer til dette arbejde (Andreasen et al., 2022). Dertil kommer, at skolerne har temmelig forskelligartede vilkår og rammer omkring det pædagogiske og didaktiske arbejde. Mens nogle skoler over en årrække har opbygget betragtelig kapacitet i form af fx mellemformer og hybrider mellem almenskole og specialundervisningstilbud og gør udstrakt brug af tolærertimer og holddelingstimer, er der andre skoler, hvor undervisningen i et stort antal lektioner hver uge løses af én lærer og op til 28 elever. Endelig er der markante forskelle på størrelsen af de midler, som kommunerne kanaliserer ud til de enkelte skoler, og som kan bringes i anvendelse til arbejdet med at tilpasse skolemiljøet til forskellige elevers behov. Ved siden af kompetencer sætter denne type af strukturelle forhold i sig selv nogle klare vilkår og begrænsninger for det pædagogiske handle- rum og dermed for mulighedsrummet i forhold til at imødekomme forskellige be- hov hos eleverne i klassen (Tegtmejer et al., 2024, 24).

Specialskoler og specialklasser

Betragtet som en indsats i forhold til elevers støttebehov har specialskoler og specialklasser gennemgående markant bedre mulighedsrum end almenskoler i forhold til at kunne tilpasse sig elevernes behov for støtte. Dette skyldes delvis nogle andre rammer og vilkår end på det almene folkeskoleområde (fx har en klasse på en specialskole ofte 5-7 elever og typisk to lærere/pædagoger). I forhold til at kunne evaluere på effekter af disse tilbud er det særdeles komplekst, fordi målgruppen såvel som indsatsen langt fra er homogen. Registerstudier viser, at visitation følges med lavere grad af prøvegennemførelse og overgang til ungdomsuddannelse. Det er dog centralt at være opmærksom på, at man ikke uden videre kan sammenligne gruppen af elever, som fx går til prøve i almenskolen, og gruppen af elever, som går til prøve i specialtilbuddene, og at der ikke er tale om effektstudier (Mortensen et al., 2020).

Mellemformer

Mellemformer er kombinationer af almen- og specialundervisning, og hen over de seneste år er mange kommuner gået i gang med at udvikle sådanne organiseringer for at højne skolernes kapacitet til at imødekomme elevers behov. De organiseres enten som holdbaserede mellemformer (en særlig gruppe, som eleven visiteres til et antal timer i en periode, samtidig med at eleven beholder sin plads i almenklasse) eller som klassebaserede mellemformer (en særlig organisering af en almenklasse, som tilpasses behovene hos en eller flere elever). Der er gennemført en pilot-

evaluering af mellemformerne, som viser lovende resultater i forhold til at imødekomme elevernes behov for støtte. Som en del af denne undersøgelse er der også gennemført interviews med elever med støttebehov, og også disse peger på, at mellemformerne rummer vigtige positive potentialer (Tegtmejer et al., 2024).

Tolærerordning

Jf. folkeskoleloven må klassestørrelsen være maks. 26 elever til og med 2. klasse og herfra maks. 28 elever. Økonomi kan presse skolerne i retning af, at så mange lektioner som muligt læses af én lærer. Dette begrænser mulighederne for undervisningsdifferentiering og andre typer af støtte til forskellige elever, hvorfor muligheden for at være to lærere (eller en lærer og en pædagog eller lignende) er en særdeles udbredt og lavtærskelstøtteform, som kan have mangfoldige pædagogiske og didaktiske formål. Der er gennemført et randomiseret forsøg af arbejdsmåden, som viser positive effekter i forhold til læsning og trivsel (Andersen et al., 2014). EVA har undersøgt en række aktuelle organiseringer af tolærerordninger eller sam-undervisning i skolen (EVA, 2025).

Co-teaching

Co-teaching er en undervisningstilgang, hvor en lærer og en anden fagprofessionel med specialpædagogiske kompetencer sammen gennemfører undervisning efter en bestemt rollefordeling og model. Der er gennemført en implementerings-, resultat- og økonomisk evaluering, som ikke viser entydige resultater, men som indikerer positive forandringer (EVA, 2024b).

Lettere behandling for børn og unge ved PPR

Kommunernes PPR yder lettere behandling til børn og unge i psykisk mistrivsel eller med symptomer på psykiske lidelser. Indsatserne kan bl.a. bestå af samtaler med psykolog, øvelser eller indsats rettet mod forældre eller klassen. Der er gennemført en pilotevaluering af lettere behandlingsindsatser i 37 kommuner, og den viser lovende resultater, herunder vurderet af PPR samt børn (Bjørnholt et al., 2024; Sundhedsstyrelsen, 2023).

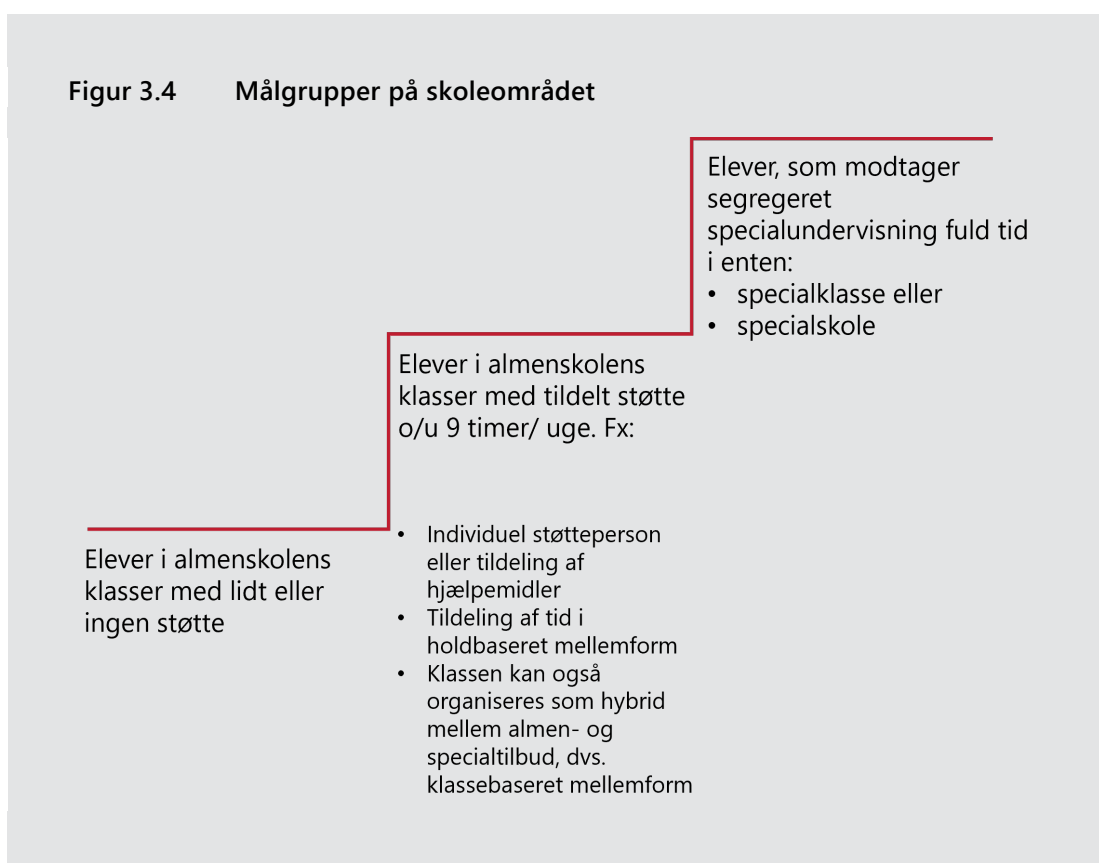
Afgrænsede indsatser til mindre målgrupper

Der findes en række studier af indsatser rettet mod enkelte målgrupper eller specifikke typer af udfordringer, heraf også nogle indsatser, som er undersøgt i randomiserede og kontrollerede forsøg. Som eksempel kan nævnes en lege-baseret intervention rettet mod sociale legefærdigheder hos børn diagnosticeret med ADHD (Wilkes-Gillan et al., 2016). Der er gennemført flere reviews på området (se bl.a. Tegtmejer et al., 2024). Gennemgående tager en stor del af indsatserne afsæt i en

diagnose-afgrænsning af målgruppen for indsatsen, mens andre indsatser i højere grad inddrager skolerammen og organisatoriske faktorerens betydning.

3.2 Målgrupper

Elever med særlige behov i skolen inddeles aktuelt i temmelig forskelligartede målgrupper. Grundlæggende skelner folkeskoleloven mellem *under* 9 timers støtte (som defineres som almenundervisning) og *over* 9 timers støtte (som defineres som specialundervisning), men organiseringen kan se meget forskellig ud. For overskuelighedens skyld kan man med en vis rimelighed optegne en form for målgruppe-trappe for støtte til elever i skolen som den nedenstående figur.



Kilde: VIVE.

Formelt træffer skoleledelsen beslutning om visitation og tildeling af støtte. I praksis er det i mange kommuner ofte et kommunalt skolevisitationsudvalg, som træffer afgørelsen ved visitation til specialskoler og -klasser, og skolelederen, som træffer afgørelsen ved skoleintern støttetildeling. Støtte på et lavere niveau end fuld tid i et segregeret specialundervisningstilbud kan også organiseres i almenklasse (fx

tolærerordning eller særlige hjælpemidler) eller som forskellige typer af mellemformer mellem almenundervisning og specialundervisning. De fleste kommuner har blandede målgrupper til disse støtteformer, men nogle diagnoseopdelere også her – fx mellemformer målrettet ASF. Anslået 3 ud af 4 kommuner har organiseret en vifte af specialskoler og specialklasser ud fra diagnosekategorier. Fx specialskole målrettet autismspektrumforstyrrelse, specialklasserække målrettet ADHD, specialskole målrettet socioemotionelle udfordringer, generelle indlæringsvanskeligheder etc. Andre kommuner organiserer tilbud med mere blandede elevgrupper ud fra hovedtyper af udfordringer. Fx primært udadvendte symptomer (tendens til udadreagerende adfærd, højt energiniveau) kontra primært indadvendte symptomer (tendens til social tilbagetrækning, usikkerhed, ængstelighed). Endelig er der kommuner, som organiserer deres tilbud ud fra beskrivelser af læringsmiljøet i de særlige tilbud. Frem for at differentiere tilbuddene ud fra elevgruppens karakteristika beskrives miljøet, og hvad det kan yde (Tegtmejer et al., 2024).

3.3 Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden

Nedenfor oplistes spørgsmål identificeret i udvalgte nyere nationale undersøgelser, hvor vi tager forbehold for, at der ikke er tale om en systematisk total-kortlægning. På skoleområdet har vi et nogenlunde godt overblik over, hvordan forskellige kommuner har organiseret deres skolesystemer i forhold til finansiering, vurdering af støttebehov, visitation, brug af særlige kompetencer, vifte af indsatsmuligheder m.m. Kommunerne gør det imidlertid meget forskelligt, og det kunne derfor være interessant og vigtigt at undersøge:

- Hvilke følger har forskellige kommunale organiseringer af skoleområdet? Kan vi fx se, at bestemte organiseringer giver bedre eller hurtigere indsatsmuligheder i forhold til børn med behov for støtte i skolen?
- Er der nogle bestemte organiseringer, som producerer u hensigtsmæssige følger? Er det fx sådan, at kommuner med stærkt diagnosefokus i deres tilbud og vurderingspraksisser afstedkommer øget udredning og diagnosticering af børn? Medfører bestemte visitationsprocedurer, at der går u hensigtsmæssig lang tid, fra man opdager udfordringer, til man iværksætter indsatser?
- Hvordan kan kommunerne bedst understøtte en omstilling af den pædagogisk-psykologiske rådgivning fra udredende til konsultative funktioner, hvor PPR i højere grad er direkte medspiller i skolemiljøerne? Dette spørgsmål handler i høj grad også om PPR's redskaber samt om organiseringen af det samarbejde, som de indgår i med skolens medarbejdere.

Disse spørgsmål går altså på at komme mere i dybden med specifikke organisatoriske faktorer, undersøge dem i kontekst og sammenligne dem med andre for på den måde at producere viden, som kan informere, inspirere og vidensunderstøtte de kommunale skolesystemers videre udviklingsarbejde. Denne viden vil altså kunne bidrage til at afsøge veje, som kommunerne og skolerne kan gå for at opbygge øget kapacitet til at imødekomme børns støttebehov inden for almenskolens rammer.

Et fokus på miljøer, pædagogiske tilgange og indsatser

På dagtilbudsområdet har vi store, landsdækkende undersøgelser af kvaliteten af dagtilbuddene, og denne viden mangler vi på skoleområdet. Det kunne derfor være interessant at undersøge:

- Hvilke kvalitetsparametre kunne det være relevant at undersøge skolemiljøerne i forhold til, og hvilken kvalitet har de? Er der nogle udbredte udfordringer, som man i særlig grad kunne fokusere på i forhold til at fremme stærkere skolemiljøer, som i højere grad end i dag er i stand til at imødekomme støttebehovene hos børnegruppen?
- Der mangler undersøgelser og udviklingsarbejde i retning af at udvikle og modne metoder, tilgange og organiseringsformer, som kan imødekomme støttebehovene hos elever, som har behov for støtte, herunder i forhold til at fastholde deres skolegang. Det gælder fx elever med eskalerende fravær relateret til mistrivsel, eller hvor problemerne kommer til udtryk som udadreagerende adfærd. Specifikke organiseringer såsom holdbaserede mellemformer viser lovende resultater, men der mangler grundigere undersøgelser af både organisering, pædagogisk indsats, tildeling af forløb mv. i forhold til disse (Tegtmejer, et al., 2024, 42).
- Nogle kommuner har voksende udfordringer i forhold til, at flere elever ikke består dansk og matematik med min. 02. Hvordan kan den faglige støtte samt fagrække og afgangsprøver tilpasses elever med særlige behov?
- Mange lærere angiver, at de i mindre grad er fagligt rustet til at yde støtte til elever med støttebehov. Hvordan kan lærer- og pædagoguddannelsen styrkes, så de fremtidige fagprofessionelle rustes bedre til at arbejde med elever med støttebehov, og hvordan kan de fagprofessionelle, som allerede er uddannet, opnå eller få styrket de nødvendige kompetencer?
- Endelig mangler vi større opsamlende studier af nyere dato i forhold til internationale erfaringer fra indsatser på skoleområdet, som relaterer dem til en dansk kontekst (se bl.a. Tegtmejer et al., 2024).

Børneperspektiv

En voksende andel af børnene med støttebehov ser ikke ud til at modtage den støtte i alment skolen, som de har brug for (bl.a. vurderet af deres klasse-/kontaktlærere). Samtidig kan vi se, at den strukturelle udvikling med et højt pres i retning af psykiatrisk udredning og visitation afstedkommer nogle meget langstrakte processer, hvor børn nogle gange ender med at gå i en lang periode med meget lidt eller helt uden relevant støtte. Ud over at afsøge veje til hurtigere tildeling af relevant støtte er det også vigtigt at undersøge:

- Hvordan oplever børn med behov for støtte, som ikke modtager denne støtte eller ikke modtager den i tilstrækkelig grad, deres skolegang?
- For de elever, som er visiteret til specialtilbud, savner vi viden om, hvad det er for nogle træk ved specialskoler og specialklasser, som skaber høj kvalitet for eleverne, samt hvor disse tilbud i mindre grad imødekommer deres behov i forhold til trivsel og læring.

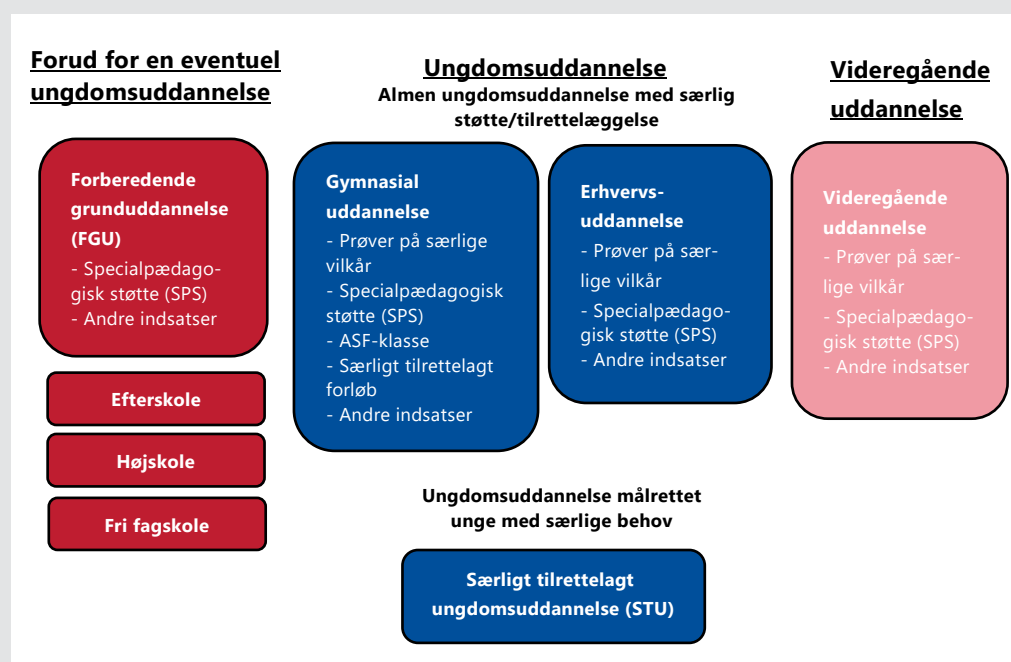
4 Ungdomsuddannelsesområdet

I dette kapitel er fokus på elever med særlige behov på ungdomsuddannelsesområdet. Først beskrives struktur og udviklingstendenser på området, dernæst målgrupper efterfulgt af tilbud og indsatser og til sidst videnshuller og anbefalinger til videre undersøgelser. I forhold til viden om elever med særlige behov på ungdomsuddannelsesområdet er der bl.a. væsentlige vidensmiljøer ved Danmarks Evalueringsinstitut EVA, ved Center for Gymnasie- og Erhvervsuddannelsesforskning ved Syddansk Universitet og ved Center for Viden om Erhvervsuddannelser (v. Københavns professionshøjskole, Aalborg Universitet, Aarhus Universitet og Tænk tanken DEA).

4.1 Struktur og udvikling

Der eksisterer en vifte af uddannelsesstilbud til unge med behov for støtte efter grundskolen. Der er mulighed for at tage en almen ungdomsuddannelse med særlig støtte eller tilrettelæggelse, herunder specialpædagogisk støtte (SPS) eller særligt tilrettelagte forløb såsom fx ASF-klasser. For unge, for hvem det ikke vurderes muligt at gennemføre en almen ungdomsuddannelse, eksisterer den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse (STU). Ligesom der er uddannelsesstilbud, der kan gå forud for en eventuel ungdomsuddannelse i form af forberedende grunduddannelse (FGU), samt en række særligt tilrettelagte efterskoler, højskoler og frie fagskoler. Disse tilbud og støttemuligheder samt erfaringerne hermed beskrives kort i det følgende.

Figur 4.1 Ungdomsuddannelsesområdets organisering og struktur i forhold til unge med særlige behov



Kilde: VIVE.

Specialpædagogisk støtte (SPS)

Ifølge gældende lovgivning skal elever på ungdomsuddannelserne, som har en funktionsnedsættelse eller tilsvarende svære vanskeligheder, have tilbud om specialpædagogisk støtte (SPS). SPS skal tilrettelægges med henblik på, at elever med funktionsnedsættelser kan uddanne sig på lige fod med andre elever. Der er som udgangspunkt tale om en individuelt tilrettelagt støtte. Den specialpædagogiske støtte kan have mange former, alt efter hvilket støttebehov eleven har i kraft af sin funktionsnedsættelse og den konkrete uddannelse, eleven går på. Der kan fx være tale om hjælpemidler og instruktion i brugen heraf, personlig assistance og sekretærhjælp, støttetimer med henblik på kompensation af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, særligt udformede undervisningsmaterialer, tegnsprogstolkning og skrivetolkning. SPS kan bevilliges til elever på ungdomsuddannelserne, men også på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler, FGU samt videregående uddannelser og voksen- og efteruddannelser (Børne- og Undervisningsministeriet, 2020). En evaluering af SPS-ordningen fra 2021 peger på, at SPS-ordningen bidrager til, at elever med funktionsnedsættelser kan uddanne sig på lige fod med andre. Evalueringen peger dog også på en række områder med plads til forbedring, herunder ventetid i forhold til bevilling og opstart af støtten samt i forhold til SPS-støtte ved oplæring på eud (EVA, 2021c).

ASF-klasser og andre særligt tilrettelagte klasser/forløb

ASF-klasser er en specialklassemodel for unge med en diagnose inden for autisme-spektrumforstyrrelser (ASF), som vurderes at have faglige forudsætninger for at gennemføre en ordinær gymnasial uddannelse gennem særligt tilrettelagte klasser med op til 12 elever. Herudover findes en række øvrige særligt tilrettelagte klasser/forløb på de gymnasiale uddannelser målrettet unge med psykiske eller adfærdsmæssige vanskeligheder (Børne- og Undervisningsministeriet, u.å.; EVA, 2022a). En evaluering af ASF-klasserne viser, at disse og andre særligt tilrettelagte klasser medfører et positivt udbytte for eleverne, herunder i forhold til personlig, faglig og social udvikling såvel som i forhold til gennemførelse af ungdomsuddannelse og overgang til videregående uddannelse (EVA, 2022a).

Særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU)

Den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse er en 3-årig ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, der ikke kan gennemføre en almen ungdomsuddannelse, heller ikke med støtte. STU'en tilrettelægges individuelt og består af undervisning og praktiske aktiviteter, herunder praktik i virksomheder og institutioner (STU-loven, 2013). En evaluering af STU viser, at elevernes sociale, personlige og faglige kompetencer styrkes, mens delformålet om uddannelse og beskæftigelse opfyldes i nogen grad (Epinion, 2017).

Forberedende grunduddannelse (FGU)

Forberedende grunduddannelse er et fleksibelt uddannelsesstilbud til unge under 25 år, der ikke har gennemført eller er i gang med en ungdomsuddannelse, og som heller ikke er i beskæftigelse. FGU'en er ikke alene et uddannelsesstilbud til unge med særlige behov, men et inkluderende læringsmiljø udgør samtidig et didaktisk grundprincip i FGU'en (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019). En evaluering af FGU viser i forhold til elevernes udbytte blandede resultater, mens udbyttet i forhold til elevernes faglige, sociale og personlige udvikling er mere positivt. Evalueringen finder blandede effekter i forhold til overgang til ungdomsuddannelse og beskæftigelse (EVA, 2024c; 2022b; 2021d).

Pågående arbejde med at afklare rette tilbud til rette målgrupper

Inden for og imellem de forskellige typer af støtte- og uddannelsesstilbud arbejdes der kontinuerligt med videreudvikling af rette tilbud til rette målgrupper, herunder i forhold til at finde balancen mellem individuel støtte og kollektive tiltag og inkluderende læringsmiljøer. Der har tidligere vist sig store regionale forskelle i andelen af SPS-modtagere, ligesom der er færre SPS-modtagere blandt elever med ikke-dansk baggrund (EVA, 2019). På samme vis har der også været betydelige forskelle

kommunerne imellem på, hvor stor en andel unge der er blevet målgruppevurderet til FGU (EVA, 2021d). Dette illustrerer, at der pågår et arbejde med at afklare og afstemme relevante målgrupper for de forskellige typer af tilbud.

4.1.1 Udvikling på ungdomsuddannelsesområdet

Stigende fokus på elever med behov for støtte på ungdomsuddannelserne

Der er stadig større fokus på elever med behov for støtte på ungdomsuddannelserne, både i forhold til individuel støtte og i forhold til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Det udspringer bl.a. af, at en større andel af en ungdomsårgang søger ind på en ungdomsuddannelse, hvilket medfører en mere differentieret elevgruppe (EVA, 2018a), men også af en stigning i antallet af børn og unge, der diagnosticeres med en funktionsnedsættelse (Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, 2024). Endelig har det formentlig også betydning, at en stadig stigende andel af elevgruppen i grundskolen modtager forskellige typer af støtte, og når disse elever overgår til ungdomsuddannelsesområdet, vil de ligeledes i mange tilfælde have et støttebehov her også.

Færre unge med funktionsnedsættelser end uden får en ungdomsuddannelse

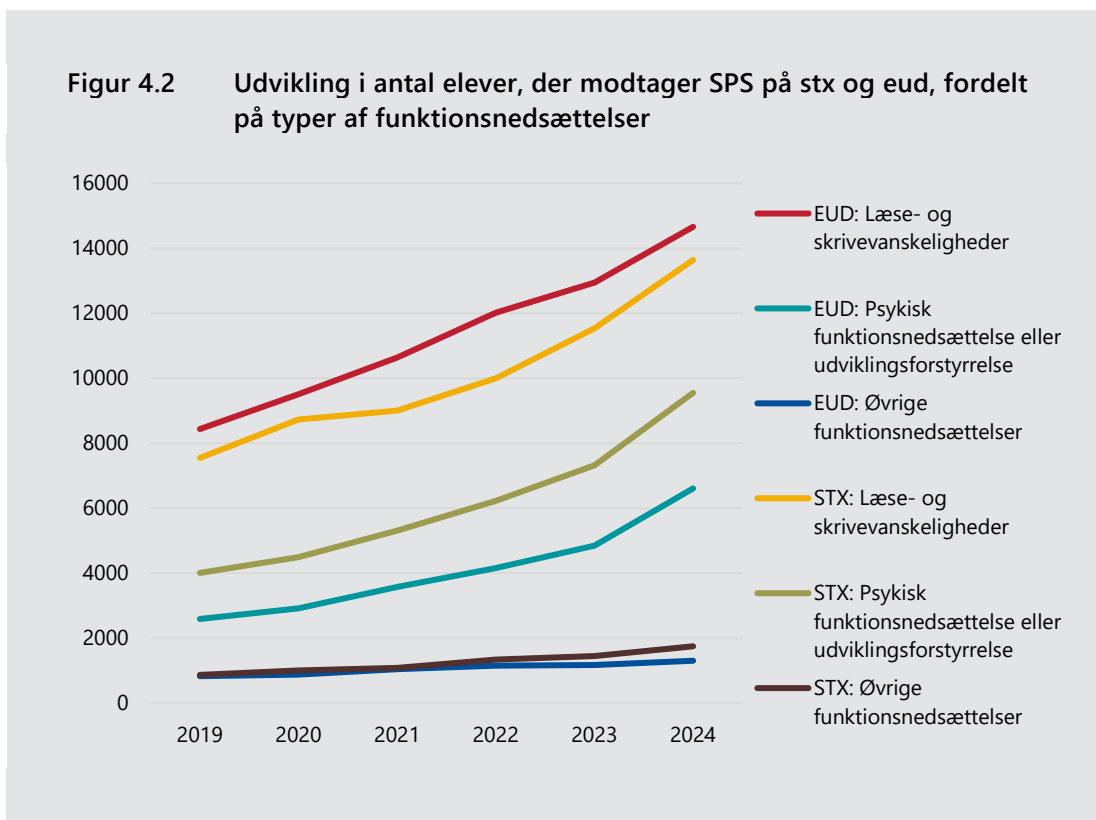
I 2017 blev der med *'Aftale om bedre veje til uddannelse og job'* formuleret en ny uddannelsespolitisk målsætning om, at mindst 90 % af de 25-årige i 2023 skal have gennemført en ungdomsuddannelse (Børne- og Undervisningsministeriet, 2017). Andelen af unge, som starter på en ungdomsuddannelse, er mindre blandt unge med funktionsnedsættelser end blandt unge uden, ligesom unge med funktionsnedsættelser i højere grad falder fra deres ungdomsuddannelse (unge med ordblindhed på eud undtaget) og i lavere grad har gennemført en ungdomsuddannelse som 25-årige (STUK, 2024). Samtidig er andelen af personer med en funktionsnedsættelse, der opnår en kompetencegivende uddannelse, faldende (Videnscenter om handicap, 2022).

Flere unge med behov for støtte

Antallet af elever på ungdomsuddannelserne, der modtager specialpædagogisk støtte (SPS), er vokset markant over tid (EVA, 2021b; Særkjær, 2025). I 2017 modtog ca. 20.000 elever SPS, i 2021 knap 28.000, i 2023 knap 40.000 elever, og i 2024 oplyser Børne- og Undervisningsministeriet, at 46.000 elever modtager SPS (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021; Heissel & Raundahl, 2025). Det svarer til, at 14 % af eleverne på ungdomsuddannelserne samlet får SPS i 2024. På de gymnasiale uddannelser er andelen 13 % og på erhvervsuddannelserne 16 %. Stigningen er størst på hf, htx og eud (EVA, 2020).

Ændret udfordringsbillede

Elever på ungdomsuddannelserne modtager SPS for at kompensere for meget forskelligeartede funktionsnedsættelser og vanskeligheder. Den hyppigste årsag til SPS på en ungdomsuddannelse er ordblindhed, men den største stigning ses i forhold til SPS på baggrund af udviklingsforstyrrelser (fx ADHD og ASF) og psykiske vanskeligheder (fx angst eller depression) (EVA, 2020, Særkjær, 2025). Dermed er gruppen af elever, der modtager SPS, både større og mere sammensat end tidligere (EVA, 2020).



Kilde: Særkjær, 2025.

De grupper af funktionsnedsættelser, der er mest i vækst, er også dem, der er sværest at sikre den rette støtte og gennemførelse af uddannelse

Der er væsentlige forskelle på, hvor stor en andel unge der gennemfører en ungdomsuddannelse afhængigt af typen af funktionsnedsættelse. Særligt unge med psykiske lidelser, udviklingshandicap, adfærds- og udviklingsforstyrrelser (herunder ADHD og ASF) falder fra (STUK, 2024). Det er samtidig de typer funktionsnedsættelser, inden for hvilke der ses den største stigning i diagnoser og tildeling af SPS (STUK, 2024; EVA, 2020). De grupper af funktionsnedsættelser, der er mest i vækst, er således også dem, der er sværest at sikre den rette støtte, herunder i forhold til at understøtte en gennemførelse af uddannelsen.

Unge med psykiske funktionsnedsættelser, herunder diagnosticeret med ADHD og ASF, har højere frafald og trives dårligere

Unge med psykiske funktionsnedsættelser har højere frafald og trives dårligere på ungdomsuddannelserne end øvrige unge (Amilon et al., 2021). Blandt 25-årige uden uddannelse har 4 ud af 10 været psykiatriske patienter (Danmarks Statistik, 2021). Opdeler man 18-årige på typer af funktionsnedsættelser og igangværende ungdomsuddannelse, er andelen, der ikke er i gang med en ungdomsuddannelse, størst blandt dem diagnosticeret med ADHD (44,4 %). Men også en betydelig del af 18-årige diagnosticeret med ASF og psykiske vanskeligheder er som 18-årige ikke i gang med en ungdomsuddannelse (hhv. 38,2 og 38,3 %) (Pihl & Salmon, 2019).

Tabel 4.1 Andel af 18-årige fordelt på funktionsnedsættelse og igangværende ungdomsuddannelse, 2017

	Psykiske vanskeligheder, fx angst	ADHD	Autismespektrumforstyrrelse	Fysiske eller sensoriske funktionsnedsættelser	Alle funktionsnedsættelser	Unge uden funktionsnedsættelser
Ikke i gang	38,3	44,4	38,2	30,9	36,3	11,9
Eud	13,4	23,4	9,2	16,3	16,3	15,2
Gymnasial uddannelse	42,7	18,7	28,9	38,2	36,8	71,9
Andet, herunder STU	5,4	13,1	23,7	14,6	10,6	1,1

Kilde: Pihl & Salmon, 2019.

På mange ungdomsuddannelser oplever lederne en stor andel elever, der har psykiske sårbarheder i en sådan grad, at det påvirker deres muligheder for at følge undervisningen og gennemføre ungdomsuddannelsen (EVA, 2018a). Halvdelen af lederne angiver i en kortlægning gennemført af EVA i 2018, at over 10 % af eleverne har psykiske sårbarheder, der påvirker deres læring og muligheder for at gennemføre deres uddannelse. På 1 ud af 6 skoler (16 %) har mere end hver femte elev psykiske sårbarheder. Særligt udtalt er tendensen på erhvervsuddannelserne og hf (EVA, 2018b)

Stor andel elever med funktionsnedsættelse på erhvervsuddannelserne og stort frafald blandt dem

Særligt på erhvervsuddannelserne udgør elever med funktionsnedsættelser en betydelig del af elevgruppen, og de har et betydeligt frafald. Andelen af unge med funktionsnedsættelser er således højere på erhvervsuddannelserne end på de gymnasiale uddannelser (Amilon et al., 2021; Mortensen et al., 2020). Samtidig er frafaldet på erhvervsuddannelserne særligt højt blandt unge med funktionsnedsættelser (Steffensen & Nielsen, 2020). Særligt elever diagnosticeret med ADHD vælger en erhvervsuddannelse, mens elever diagnosticeret med ASF oftest vælger en gymnasial uddannelse (Pihl & Salmon, 2019).

Væsentlige barrierer for unge med funktionsnedsættelser på ungdomsuddannelserne

Videnscenter om handicap har i 2022 gennemført en kortlægning af undersøgelser, der omhandler status, barrierer og virksomme indsatser i relation til unge med funktionsnedsættelsers muligheder for uddannelse (Videnscenter om handicap, 2022). På baggrund af denne kortlægning samt VIVEs kortlægning af yderligere samt nyere viden på området i relation til ungdomsuddannelserne kan der peges på en række væsentlige barrierer for unge med behov for støtte på ungdomsuddannelserne. Disse væsentlige barrierer opridses i kort overblikform nedenfor.

Figur 4.3 Væsentlige barrierer for unge med funktionsnedsættelser på ungdomsuddannelserne



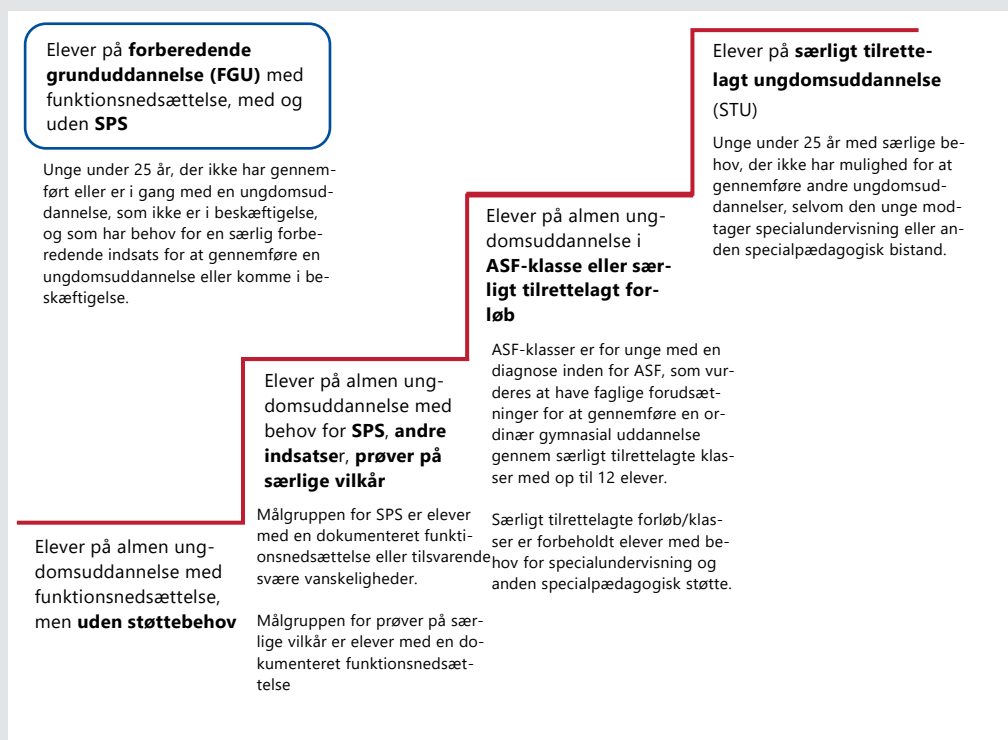
Kilde: Videnscenter om handicap, 2022; VIVE 2025.

4.2 Målgrupper

Eleverne med særlige behov på ungdomsuddannelsesområdet kan inddeles i en række forskellige målgrupper på baggrund af karakteren og omfanget af deres udfordringer og støttebehov. Med en vis rimelighed kan disse for overblikkets skyld samles på en form for målgruppetrappe. Nederst på målgruppetrappen findes elever, der har en funktionsnedsættelse, men går på en almen ungdomsuddannelse, og for hvem deres funktionsnedsættelse ikke giver anledning til et støttebehov. Et trin op ad målgruppetrappen er elever med en funktionsnedsættelse, der går på en almen ungdomsuddannelse i en almen klasse, men som har behov for særlig støtte, eksempelvis i form af SPS, prøver på særlige vilkår eller andre indsatser. Et trin op endnu finder vi elever med funktionsnedsættelser, der går på en almen ungdomsuddannelse, men i fx en ASF-klasse eller i et særligt tilrettelagt forløb og således ikke i en almen klasse. Endelig er der også en gruppe af unge, der ikke vurderes til at have mulighed for at gennemføre en almen ungdomsuddannelse, heller ikke med særlig støtte, men som har mulighed for at gå på den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse (STU).

Ud over de opridsede målgrupper på almene og særligt tilrettelagte ungdomsuddannelser er der også en del elever med funktionsnedsættelser, der (evt. forud for en ungdomsuddannelse) er at finde på den forberedende grunduddannelse (FGU). Dette uddannelsesstilbud er målrettet unge under 25 år, der har behov for en særlig forberedende indsats for at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse.

Figur 4.4 Målgrupper blandt unge med funktionsnedsættelser på ungdomsuddannelsesområdet



4.3 Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden

Nedenfor oplistes områder identificeret i udvalgte nyere nationale undersøgelser, hvor vi tager forbehold for, at der ikke er tale om en systematisk total-kortlægning. Meget af den overbliksskabende og samlende viden, som vi har på især grundskoleområdet i forhold til elever med behov for støtte og de forskellige organiseringer mv., mangler vi inden for ungdomsuddannelsesområdet. Der eksisterer ligeledes begrænset dansk og skandinavisk viden om elever med særlige behov på ungdomsuddannelsesområdet. Der mangler større opsamlende studier af nyere dato, som samler op på internationale erfaringer fra feltet og relaterer dem til en dansk kontekst.

Der er særligt behov for mere viden såvel som at få omsat allerede eksisterende viden på de områder, der også udfordrer mest:

- Elever med særligt behov for støtte på erhvervsuddannelserne
- Relevant støtte til elever med psykiske funktionsnedsættelser og udviklingsforstyrrelser (herunder de udfordringer og behov, som ofte er associeret med en diagnose inden for ADHD og/eller ASF)
- Inkluderende læringsmiljøer og sammenhæng mellem (individuel) støtte og undervisning
- Viden og kompetencebehov og -udvikling blandt fagprofessionelle.

Vi mangler viden om overgange i skole- og uddannelsessystemet – mellem grundskole, ungdomsuddannelser, videregående uddannelser og beskæftigelse – herunder om de faktorer, som har indflydelse på, at færre elever med funktionsnedsættelse påbegynder en ungdomsuddannelse, og at flere falder fra. Kan der fx udvikles bedre brobygning og tidligere tildeling af støtte ved overgange, end det er tilfældet i dag?

På dagtilbuds- og skoleområdet ser vi i disse år en bevægelse i retning af, at der i højere grad arbejdes på tilretning af hele det almene læringsmiljø, så det bedre kan imødekomme mange forskellige elevers støttebehov. Der er gennemgående en stærkere tendens i flere dele af ungdomsuddannelsesområdet til at fokusere på individuelle løsninger målrettet specifikke grupper. Vi mangler viden om miljørettede tiltag, som kan skabe et ungdomsuddannelsesmiljø, som passer bedre til en mere sammensat elevgruppes behov, og hvor støtteindsatser og undervisning er bedre integreret.

Vi mangler overbliksskabende viden om administration, lovgivning og studierammer, og hvilken rolle disse forhold spiller, herunder viden om, hvordan der kan skabes mere fleksibilitet og økonomisk sikkerhed ved dispensation, samt hvordan man kan lette de administrative procedurer og sagsbehandlingstider ved støttetildeling.

Der er behov for bedre viden om betydningen af fysisk tilgængelighed, både på uddannelsessteder og i forhold til afstande og transport.

Der er behov for viden om, hvordan man kan understøtte de sociale fællesskaber på ungdomsuddannelsesområdet, særligt i forhold til elever med støttebehov og både i og uden for undervisningen.

5 Social-/familieområdet

I dette kapitel er fokus på social-/familieområdet. Ligesom i de forrige kapitler beskrives først den grundlæggende struktur på området, herunder eksempler på de typiske tilbud og indsatser, ligesom udviklingstendenserne på området gennemgås. Dernæst beskrives inddelingen af målgrupper på socialområdet og til sidst videnshuller og anbefalinger. I forhold til viden om børn og unge med behov for støtte inden for social-/familieområdet er der bl.a. væsentlige vidensmiljøer ved Nationalt Videncenter for Tidlig Indsats og Familieforskning v. Københavns Universitet og Syddansk Universitet samt ved Videnscenter om børneinddragelse og udsatte børns liv v. VIVE, ved Social- og Boligstyrelsen og Børns Vilkår.

5.1 Struktur og udvikling

Social-/familieområdet yder hjælp og støtte til omkring 5 % af alle børn og unge. Der kan være vidt forskellige årsager til, at et barn, en ung eller en familie har brug for hjælp og støtte. I en vis forstand varetager social-/familieområdet en bred funktion som "opsamler" for mange forskellige problematikker og udfordringer, som børn og unge med særlige behov kan have, ligesom der ofte er overlap til mange andre både kommunale samarbejdspartnere som dagtilbud/skole/PPR og regionale tilbud som fx børne- og ungdomspsykiatrien. Det betyder også, at området skal kunne arbejde med meget forskelligartede problematikker. Det kan fx være børn og unge med forskellige diagnoser og funktionsnedsættelser. Det kan også være børn og unge med begyndende angst og risiko for bekymrende skolefravær, eller det kan være familier med mangelfuld kapacitet til at yde omsorg. Endelig kan det fx være familier præget af alvorlige omsorgssvigt og overgreb eller dyb kriminalitet. På området bruges ofte betegnelsen 'børn og unge i udsatte positioner', hvilket skal indikere, at barnet/den unge (og eventuelt familien) kan være i en udsat *position*, men at det ikke nødvendigvis er iboende og permanente udfordringer i barnet/den unge selv eller hos familien (se fx Petersen, 2019). I praksis er terminologien ikke entydig, ligesom flere andre begreber anvendes. Definitionen af, hvornår et barn eller en ung er i en udsat position, kan variere, særligt mellem forskellige fagområder internt i kommunerne. En elev kan således godt have dokumenterede særlige behov i grundskolen, uden at denne elev nødvendigvis er i en udsat position jf. lovgivningen på social-/familieområdet. Ligeledes kan et barn være i en udsat social position, selvom det ikke kommer til udtryk i skolegangen, og der ikke er konstateret særlige støttebehov i denne kontekst.

På det sociale område anvendes Barnets lov som den centrale lovgivning i forhold til børn og unge med forskellige typer af behov for støtte. I lovens formål beskrives det bl.a., hvordan den særlige støtte skal gives, for at børn og unge *"... kan opnå de samme muligheder for omsorg, læring, personlig udvikling, trivsel, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende."* (§ 2). Formålet er altså at sørge for, at alle børn og unge i Danmark får de samme muligheder, uanset de omstændigheder der præger deres barndom. Dette gælder meget bredt i forhold til omsorg, udvikling, trivsel og ikke mindst et selvstændigt voksenliv, hvor hjemlen til at sætte ind med støtte ses i barnets eller den unges betingelser, hverdagsliv og mangel på trivsel og positiv udvikling.

De faglige traditioner og tilgange på social-/familieområdet har fokus på barnets eller den unges behov baseret på et helhedsorienteret blik på barnet/den unge og deres omgivelser. Det betyder, at man ikke ser barnet isoleret, men som en del af mange forskellige systemer (dagtilbud, skole, fritid, hjem, lokalsamfund, boligområde, kulturel kapital etc.), som alle præger barnets muligheder for udvikling og trivsel. Det kommer eksempelvis til udtryk i en såkaldt udviklingsøkologisk tilgang (se fx Bronfenbrenner (1979) for centrale ideer bag denne tænkning), som danner baggrund for det redskab og fagsystem, som mange børne- og ungerådgivere benytter sig af: ICS (Integrated Children's System). Her betones barnets/den unges omgivelser i form af dagtilbud, skole, familie og netværk samt forældrekompetencer lige så højt som forhold ved barnet/den unge selv.

Lovgivningen og rammerne på området er primært rettet mod barnets/den unges og familiens behov. I praksis er fokus på at afklare det konkrete barns situation og behov ud fra en individuel og direkte vurdering og dernæst udvælge den rette indsats. Det fremgår eksempelvis af Barnets lov, at *"Hjælp og støtte efter denne lov tilrettelægges efter en konkret og individuel vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens behov, forhold og forudsætninger"* (§ 1, stk. 3). Selvom børne- og ungerådgivere, som beskrevet ovenfor, inddrager miljøet omkring barnet/den unge i vurderingen af behov og den rette indsats, er den praktiske arbejds- gang og styring af området bundet op på vurderinger, som betoner barnets individuelle støttebehov. Barnets lov viderefører traditionen med at inddele målgrupper trinvis baseret på alvorlighed/risiko (tyngden af udfordringer), hvilket beskrives nærmere i det følgende.

Kommunernes organisering af social-/familieområdet

Social-/familieområdet er indrettet og organiseret forholdsvis forskelligt på tværs af kommunerne. Ifølge loven er det op til kommunalbestyrelsen at sørge for den rette støtte og hjælp til alle børn og unge under 18 år. Det betyder, at der er en række organisatoriske forskelle på tværs af landets kommuner. Kommunerne har således

selv stor indflydelse på at fastsætte deres serviceniveau og ikke mindst på faglige tilgange og tilbud om støtteindsatser – naturligvis inden for lovens rammer. Herudover er det sociale område også præget af, at børn og unges udvikling og trivsel kan være ganske udfordrende at vurdere (Villumsen, 2024), hvor mange (også organisatoriske) forhold spiller ind på denne vurdering og de konkrete tærskler for beslutninger om støtte (se fx Taylor og Whittaker, 2018; Turney et al., 2024). Eksempelvis kan variation i anbringelser på tværs af kommuner ikke forklares af socioøkonomiske og andre baggrundsvariable ift. kommunernes indbyggere; nogle kommuner anbringer mere end andre, hvilket betyder, at det samme barn vil blive anbragt i én kommune men ikke i en anden (Villumsen et al., 2025).

Organisatorisk vil mange kommuner typisk have etableret en myndighedsafdeling, som har en række særskilte afdelinger (eller teams), som varetager bestemte typer af børnesager (Haack, Matthiessen & Zeeberg, 2018). Det kan fx dreje sig om en overordnet opdeling mellem 'handicapsager', hvor man arbejder med afklaring og tildeling af støtte i forhold til psykiske og fysiske funktionsnedsættelser, og en anden afdeling, som står for 'socialsager', dvs. afklaring og tildeling af støtte til øvrige sager, ofte med fokus på en række sociale problematikker.

Derudover har mange kommuner en 'modtagelse' (eller roterende modtage-funktion), som alene vurderer henvendelser med bekymring for børn og unges trivsel. Her vurderes underretninger fra fx fagprofessionelle og øvrige borgere. Disse skal ifølge loven vurderes inden for 24 timer, således at der kan reageres på eventuelle akutte behov og for barnet/den unge faretruende situationer. Endelig skelner nogle kommuner i deres organisering også mellem en række forskellige andre opdelinger såsom aldersgrupper (så nogle rådgivere eksempelvis varetager sagsbehandling på spædbarns- og småbørnsområdet (0-5 år), mens andre varetager børn og unge fra 6-17 år), indsats typer (så de mest indgribende indsatser varetages af udvalgte rådgiverteams) samt distrikter (ofte baseret på større skoledistrikter). Uanset hvordan man organiserer sig, så indebærer organiseringen nogle indbyggede skift af børne- og ungerådgivere for barnet/den unge i 2 ud af 3 kommuner (Collin et. al., 2025), men giver samtidig mulighed for øget specialisering i opgaveløsningen.

Støtte til børn og unge diagnosticeret med fx ASF og ADHD kan tildeles på forskellige måder. I nogle kommuner kan tilbud være indlagt under skoleområdet støtte-tiltag (eksempelvis under PPR), mens det i andre kommuner kan være i social-/familieafdelingen. Som følge af det kommunale selvstyre er der ikke krav til, hvordan kommunerne skal varetage og organisere støtten til disse grupper af børn og unge, og kommunerne gør det forskelligt. Lettilgængelige behandlingstilbud til målgruppen kan i nogle kommuner høre under skoleområdet, mens disse tilbud i andre kommuner kan have et udførligt samarbejde med eller være organiseret under social-/familieområdet.

5.2 Målgrupper

Typisk skelner man overordnet mellem tre forskellige typer af indsatser – og dermed målgrupper – på social-/familieområdet:

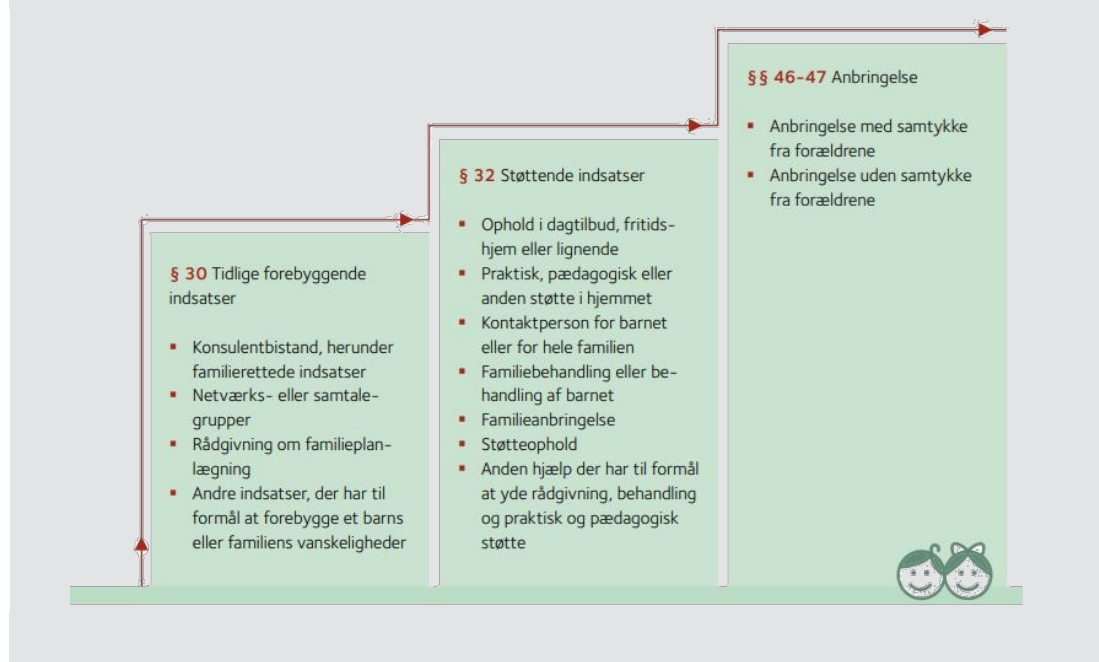
- Børn og unge med aktuelle og afgrænsede behov, som kan modtage tidlige forebyggende indsatser (§ 30)
- Børn og unge med særlige behov for støtte, som kan modtage støttende indsatser (§ 32)
- Børn og unge med sværere støttebehov, hvor der bl.a. kan blive tale om anbringelse med samtykke (§ 46) eller uden samtykke (§ 47).

Der er imidlertid et stort overlap i, hvilke indsatser børn og unge modtager, fordi målgrupperne ikke er gensidigt udelukkende. En ung kan eksempelvis godt modtage en støttende indsats sideløbende med sin anbringelse. Baseret på de nyeste tilgængelige tal (2023) er i alt 1,1 % anbragt uden for hjemmet efter § 46/47. I alt 2,7 % modtager støttende indsatser efter § 32. Men frasorterer vi dem, der er anbragt og samtidig modtager støttende indsatser, er det kun 2,2 % (0,5 procentpoint færre). I alt 2,2 % modtager tidligt forebyggende indsatser efter § 30. Men frasorterer vi dem, der modtager støttende indsatser, er det kun 1,9 % (0,3 procentpoint færre). Den største gruppe er altså stadig "mellemgruppen", som modtager individuelt rettede, støttende indsatser efter § 32. Andelen af børn og unge, som modtager tidligt forebyggende indsatser og støttende indsatser, er umiddelbart stigende. Gennemgående er de psykiatriske diagnoser såsom ADHD og ASF ikke at opfatte som målgruppekategorier, og det er andre kriterier, som er afgørende for støtten, om end vanskeligheder relateret til bl.a. diagnoser også inddrages i vurderingen af støttebehovet.

Indsatstrappen

Indsatstrappen er en helt central inddeling og skelnen på social-/familieområdet; hvilket behov/hvilken udfordring, det enkelte barn/den enkelte unge har, definerer støttebehovet og dermed typen af støtte. Ambitionen er at give den rette, men samtidig mindst indgribende, indsats til barnet, den unge og familien. I figuren herunder er de tre støttemuligheder i kort form skitseret i en indsatstrappelogik.

Figur 5.1 Målgrupper på socialområdet afbildet i en 'indsatstrappe'



Kilde: Figuren er fra en publikation af Social- og Boligstyrelsen, (2024) målrettet personalet i dagtilbud på almenområdet.

Det er væsentligt at bemærke, at der er stor forskellighed inden for hver enkelt af de tre indsatstyper og grupper af børn og unge. Der er dog afgørende forskelle mellem, hvilke muligheder for støtte der ligger inden for hver af de tre grupper. Eksempelvis er det ikke muligt at tildele en støttende indsats efter § 32, medmindre der konstateres et særligt behov for støtte. Det skal være bundet op på det enkelte barn eller den enkelte unge efter en konkret og individuel vurdering – enten i form af en såkaldt afdækning eller en børnefaglig undersøgelse, hvor barnets eller den unges udviklingsmæssige, sociale, skolemæssige, familiemæssige m.v. forhold undersøges og belyses i bred forstand.

Eksempler på indsatser

I det følgende beskrives eksempler på forskellige typer af støtte i form af tidlige og forebyggende samt mere indgribende indsatser inden for området.

Tidlige og forebyggende indsatser

I Barnets lov (§ 28-31) dækker de tidlige og forebyggende indsatser selvsagt de mindst indgribende indsatser, som åben rådgivning til både barn, ung og familie, rådgivning til kommende forældre samt tidlige forebyggende indsatser. Det kan fx være familierettede indsatser, samtalegrupper, familieplanlægning eller andre

indsatser, som skal hjælpe med at forebygge et barn, en ung eller en families vanskeligheder. Det handler både om at være tidligt ude i forhold til barnets alder, men også i forhold til alvorsgraden af udfordringerne, således at man undgår, at de vokser sig store og dermed udløser mere indgribende støttebehov. De konkrete tilbud bliver udformet forskelligt i de enkelte kommuner, og derfor kan der være forskellige tilbud på tværs af landets kommuner, som tjener samme overordnede formål. Det kan fx være netværksgrupper eller samtalegrupper. Det kan også være mere individuelle samtaleforløb. De tidlige og forebyggende indsatser kræver ikke en afdekning og er således tiltænkt også at være en hurtig hjælp til begyndende vanskeligheder.

Støttende indsatser – familiebehandling som eksempel

I Barnets lov (§ 32) kan man tildele støttende indsatser til et barn eller en ung, hvis man vurderer, at barnet eller den unge har et behov for støtte, der så at sige er så betydeligt, at det rækker ud over de tidlige og forebyggende indsatser. Det kan være flere ting, fx praktisk pædagogisk støtte i hjemmet, kontaktperson, anden hjælp som psykologhjælp og familiebehandling, hvoraf sidstnævnte nok er en af de mest anvendte støttende indsatser (Ankestyrelsen, 2024).

Familiebehandling er en paraplybetegnelse for en række forskellige metoder og tilgange af varierende struktur, som er rettet mod at yde støtte i og til familien som målgruppe. Fokus kan fx være på forandring i familiodynamikker, omsorg og forældreevne. Eksempler på strukturerede tilgange inkluderer PMTO (Parent Management Training Oregon) samt FFT (Funktionel Familieterapi). Generelt er der meget stor variation mellem, hvad en familie kan møde, når de modtager familiebehandling, afhængigt af den konkrete medarbejder, den specifikke leverandør, og hvilken kommune de bor i. PMTO har dokumenteret effekt og er evalueret internationalt og nationalt (Lindberg, Molberg & Scavenius, 2019), ligesom FFT er evalueret og viser effekter (Vardanian et al., 2020).

Anbringelse – med og uden samtykke

Anbringelse sker med samtykke efter § 46 eller uden samtykke efter § 47. Barnet/den unge kan hjemgives undervejs, hvis forholdene tillader det. Børn og unge kan således være anbragt ad flere omgange og flere forskellige steder, hvilket også kan skyldes sammenbrud i anbringelsen i fx en plejefamilie og overgang til en anden anbringelsesform. Enhver anbringelse er forskellig, men der er nogle fællestræk, bl.a. det forhold, at anbringelse kan betragtes som en risikofaktor i sig selv, hvilket skal indgå i den faglige overvejelse af handlemuligheder. Dette gælder ikke mindst i forhold til anbringelse uden samtykke, som betragtes som den mest indgribende indsats. Der findes evalueringer af konkrete tilgange og metoder relateret til anbringelse, fx

metoden KEEP (Keeping Foster Parents Trained and Supported), en model udviklet for samarbejde mellem plejefamilier og højt specialiserede fagpersoner fra døgninstitutioner samt kvalitative undersøgelser af forløb (Pedersen et al., 2022; Rasmussen et al., 2020). En ny vidensindsamling analyserer anbringelse uden samtykke, hvoraf det fx fremgår, at når der anbringes uden samtykke, bliver grænserne mellem tvang og frivillighed mere flydende, ligesom både børn og forældre oplever manglende inddragelse i beslutningen om anbringelse (Mølholt et al., 2025).

Ungestøtte (tidligere benævnt som efterværn)

Ungestøtte kan gives til unge, som er tidligere anbragt, og som har behov for støtte i overgangen til voksenlivet. Støtten er defineret ved at tage udgangspunkt i og eventuelt fortsætte nogle af de tiltag, som ellers ville slutte ved det fyldte 18. år, evt. suppleret med nye. Der er stor variation i, hvilke konkrete indsatser der gives som ungestøtte (Iversen et al., 2022). Critical Time Intervention (CTI) er et eksempel på en struktureret tilgang til ungestøtte, som bl.a. anvendes i Københavns Kommune som en særlig indsats til unge, som er i risiko for hjemløshed (Klyvø, 2024).

Udfordringer på social-/familieområdet

Området er overordnet set kendetegnet af nogle vedvarende dilemmaer og problemstillinger. Det er en præmis for arbejdet på det sociale område, at beslutninger i myndighed træffes under relativ stor usikkerhed (Taylor, 2017); Platt, 2006) og er kendetegnet af manglende og ufuldstændig viden. Samtidig har man begrænset kontrol over udviklingen og begivenheder fremadrettet (Hultman et al., 2020; Whittaker, 2018). Medarbejdere står over for problemer med utilstrækkelig eller upræcis information, uklart definerede situationer, tidsmæssige begrænsninger (Whittaker, 2018) og betydelige arbejdsområder (Saltiel, 2016) samt et pres for at træffe "den rette beslutning" (Platt, 2006), hvilket gør beslutningstagning på det sociale myndighedsområde til en udfordrende opgave. Det betyder også, at fejl bliver et grundvilkår i det sociale arbejde. En nylig vidensindsamling peger på, at dette forhold på social-/familieområdet faktisk også gør sig gældende på tværs af lande:

... kompleksiteten, ufuldstændig information og fejl [er, red.] et grundvilkår på tværs af lande. (Andersen, Bastegaard & Olsen, 2025)

Problemer med skiftende børne- og ungerådgivere på området har betydelige konsekvenser for børnene og de unge

Det er et vedvarende problem, at børn og unge, som modtager støtte og hjælp, i mange tilfælde ikke oplever stabilitet i gruppen af fagpersoner, som varetager de potentielt meget indgribende funktioner i deres (familie)liv (Lausten et al., 2025). De hyppige skift kan i sig selv være en belastning og kan modarbejde et tillidsfuldt

samarbejde i en i forvejen sårbar situation. Hvert år forlader næsten hver fjerde børne- og ungerådgiver deres arbejde, og en høj personaleudskiftning har stået på over en årrække. Børne- og ungerådgiverne har i gennemsnit 16 årlige sygefraværsdage, hvilket – kombineret med barsel – også er med til at forøge risikoen for, at børn og unge må tale med en anden børne- og ungerådgiver, enten midlertidigt eller permanent (Collin et. al., 2025). Også på plejefamilieområdet ser vi beslægtede udfordringer. Det er svært for kommunerne at fastholde de plejefamilier, de har, og det er svært at tiltrække nye plejefamilier (Bengtsson et al., 2009).

Trivselsudfordringer

Trivselsundersøgelsen blandt børn og unge i udsatte positioner (Lausten et al., 2025) dokumenterer, at trivslen er langt mere udfordret blandt børn og unge, som modtager særlig støtte, end blandt alle øvrige børn og unge, som ikke modtager støtte efter Barnets lov. I den sidstnævnte gruppe har 13 % lav mental trivsel og hverdagsfunktion. For børn og unge, som er anbragt på børne- og ungehjem, er det tilsvarende tal 42 %, mens børn og unge, som er anbragt i plejefamilier, har noget bedre trivsel, idet 24 % falder i samme kategori. Børn og unge (som antalsmæssigt er en meget stor målgruppe), der modtager støttende indsatser, trives næsten lige så dårligt, idet 35 % falder i denne kategori. Det betyder, at der er en ret stor børne- og ungegruppe, hvis trivsel er påvirket ret markant, uagtet at de modtager støttende indsatser. Det kan i den forbindelse bemærkes, at der – på tværs af indsatsstyper – er flest børn og unge med lav mental trivsel og funktion i hverdagen blandt børn og unge med psykiske funktionsnedsættelser.

5.2.1 Udvikling på socialområdet

Andelen af børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet, ligger stort set konstant på omkring 1 %. Selv når vi ser årtier tilbage, vil 1 ud af 100 børn i Danmark være anbragt på det tidspunkt. En noget større andel – omkring 4 % – vil opleve anbringelse i løbet af deres opvækst. Derudover er de børn og unge, som modtager særlig støtte, geografisk skævt fordelt. Nationalt er det omkring 5 % af alle børn og unge, men i nogle kommuner er det ned til omkring 2 % af 'børnebefolkningen' (fra 0-17 år), mens det i andre kommuner er op mod 10 %. Det afspejler sig også i anbringelser, den mest indgribende indsats. Til en vis grad afspejler disse geografiske og kommunale forskelle en række øvrige forskelle i befolkningens levevilkår, uddannelse og økonomi, dvs. de varierer til en vis grad med socioøkonomisk befolknings-sammensætning.

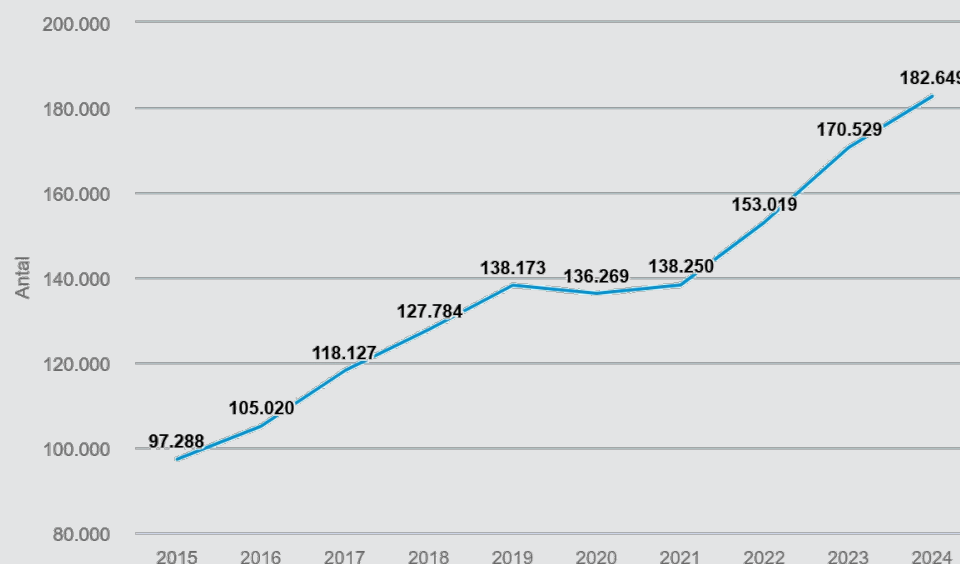
Underretninger er stigende

En underretning er den (skriftlige eller mundtlige) besked til kommunens myndighedsafdeling, der gør dem bekendt med en bekymring om et barn eller en ung – uanset alvoren af bekymringerne. Og her ses en massiv udvikling inden for de seneste 10 år.

Figur 5.2 Antal underretninger i alt årligt fra 2015-2024

Underretninger vedr. børn

Køn: I alt | Alder: I alt | Underrettere: I alt | Administrationskommune: Hele landet:



Kilde: Danmarks Statistik.

Der er nu over 180.000 underretninger, mens det for 10 år siden var under 100.000. Underretninger kan ske flere gange på samme barn, og når man opgør, på hvor mange forskellige børn underretningerne sker, er der ligeledes en markant stigning; der underrettes nu om næsten 100.000 forskellige børn og unge, mens det for 10 år siden drejede sig om knap 60.000. Der er altså også en stor stigning af antal børn, der underrettes på, og dermed også på andelen af børn, der underrettes på, hvilket er steget fra 4,7 % til omkring 7 % af børnebefolkningen (Ebsen, 2025). Ifølge Danmarks Statistik stammer underretningerne oftest fra skoler og andre uddannelsesinstitutioner samt fra sundhedsvæsenet (43 % af alle underretninger) – og det er også fra disse sektorer, at stigningen i underretninger er størst.

Der findes ikke systematiske data for den interne kommunale sagsbehandling i relation til underretningerne, men den markante stigning i antallet af underretninger har selvsagt afstedkommet en øget arbejdsbyrde i kommunernes familieafdelinger i

relation til vurdering af de indkomne underretninger. Herudover ved man også fra et tidligere dansk studie, at måden, underretninger håndteres og vurderes på, er meget forskellig på tværs af kommunale kontekster og på tværs af de enkelte børne- og ungerådgivere (Villumsen & Søbjerg, 2020).

Udvikling i indsatser og økonomi

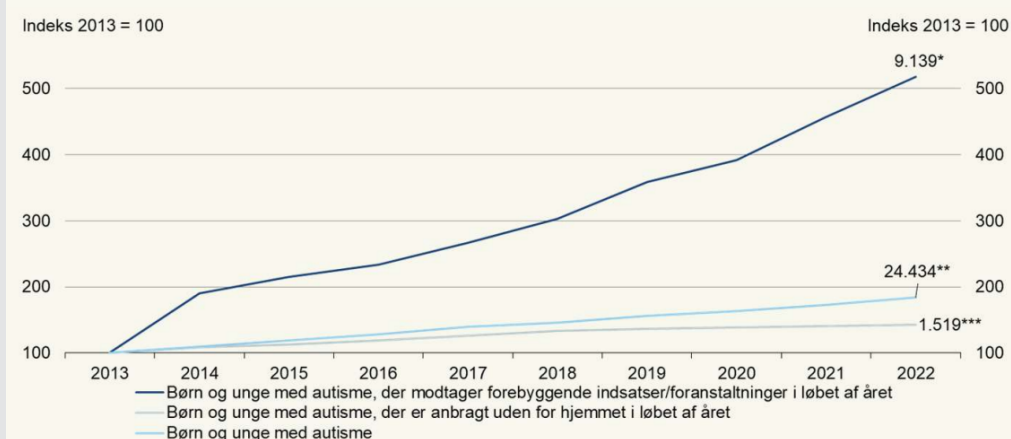
Det er i særlig grad de unge, der modtager indsatser. Det gælder på tværs af alle de typer af indsatser, som gives. Der er til gengæld ingen særlig forskel mellem drenge og piger (Lausten, 2025). Historisk ses som tidligere nævnt en nærmest konstant anbringelsesandel på omkring 1 %. Inden for de øvrige indsatstyper ses der derimod en udvikling, da både de tidligt forebyggende indsatser og de støttende indsatser er i stigning. Økonomisk ses denne udvikling hen over årene. Udgifterne er samlet set steget 7 % fra 2012-2022. Den overordnede tendens er, at der bruges færre penge på anbringelse og flere penge på forebyggelse. Der er fx en markant stigning i udgifterne til de støttende indsatser, som er steget med 49 %, mens udgifterne til eksempelvis døgninstitutioner er faldet med 23 % (Dalsgaard & Lemvig, 2025).

Udvikling i indsatser til børn og unge med diagnoser

Den generelle stigning i antallet af børn og unge diagnosticeret med ASF og ADHD slår også igennem i statistikkerne på det sociale og familierettede område, viser tal fra Børne- og Socialministeriet, Velfærdspolitiske Analyse (2025).

Figur 5.3 Udvikling i indsatsmønstret blandt børn og unge diagnosticeret med ASF

Udvikling i autismediagnoser blandt børn og unge, 2013-2022



Kilde: Social- og Boligministeriet (2025): Velfærdspolitisk Analyse.

Antallet af børn og unge diagnosticeret med ASF, som modtager sociale indsatser eller anbringes, er stigende i perioden fra 2013-2022 (Social- og Boligministeriet, 2025). Børn og unge diagnosticeret med ASF udgør en stadig større andel af den samlede gruppe af børn og unge, der modtager støtte.

5.3 Videnshuller og anbefalinger om tilvejebringelse af ny viden

Nedenfor oplystes områder og spørgsmål identificeret i udvalgte nyere nationale undersøgelser, hvor vi tager forbehold for, at der ikke er tale om en systematisk total-kortlægning. Der er ikke på social-/familieområdet enighed om nogle få, fælles udfaldsmål for børn og unge i udsatte positioner. Strategien for Udvikling af Sociale Indsatser (SUSI) prioriterer, at indsatser grundigt undersøges og modnes, før de testes af i stor skala og eventuelt udbredes (Socialstyrelsen, 2022). Studier inden for social-/familieområdet vil ofte fokusere på udvalgte områder, eksempelvis kriminalitet, indlæggelser, tvangsfjernelser eller andre konkrete og afgrænsede udfald. Det afspejler områdets bredt favnende funktion i forhold til mange forskellige problematikker og udfordringer, som børn og unge kan have.

Væsentlige videnshuller i forhold til social-/familieområdet

Bedre viden om kvalitet i indsatserne er centralt. Der kan fx være stor forskel på 'familiebehandling' fra én familiebehandler til en anden. Ligeledes mangler vi viden om kvaliteten af de forskellige indsatser og deres virkning/effekt på sigt. Her er det ofte en særskilt udfordring at sikre den samme indsats på tværs af store og sammensatte målgrupper og samtidig følge indsatser over lang tid, fordi begge dele er ganske udgiftstunge og vanskelige. Som et overliggende spørgsmål kunne det imidlertid også være vigtigt med et afklarende arbejde, i forhold til hvordan vi kan forstå kvalitet i forskellige typer af indsatser og udfaldsmål, samt hvilke kriterier der er væsentlige at fokusere på.

Vi har begrænset viden om, hvordan børn, unge og familier navigerer i det social-/familierettede system med dets forskellige logikker, samt hvordan det påvirker dem.

Relateret til ovenstående er et centralt spørgsmål, hvordan forskellige systemkontakter former deres barndom/ungdom – og videre livsmuligheder, herunder overgangen til voksenlivet.

Vi mangler i særlig grad viden om den store gruppe af børn og unge i støttende indsatser, som trives lige så dårligt som børn og unge anbragt på børne- og ungehjem. Hvilke indsatser modtager de? Hvad indeholder indsatserne konkret? Hvilke

udfordringer er der i disse børns, unges og deres familiers liv? Hvorfor trives de lige så dårligt som de anbragte?

Områdets udgifter tegner sig for en stigning på 49 % fra 2012-2022 (fra ca. 4,8 mia. kr. til ca. 7,1 mia. kr.). Hvad er de drivende årsager i denne udvikling?

Hvordan ser et hverdagsliv ud fra et børneperspektiv, når man som barn eller ung modtager støttende indsatser?

Vi mangler viden – ikke mindst praksistilgængelig viden – om overgange i børnenes og de unges liv, eksempelvis fra anbringelsessted til skole, men særligt i forhold til overgangen, når de fylder 18 år.

Børneinddragelse i praksis er også et centralt tema at producere mere viden om. Vi ved, at børneinddragelse er vigtigt, og det er også en stærk dagsorden på feltet – men der mangler viden om, hvad og hvordan børneinddragelse ser ud i praksis, hvordan børn, unge og deres forældre oplever det samt konkrete metoder til fagprofessionelle og konkret viden om, hvordan de skal praktiseres og afvejes i en dilemmafyldt praksis. Hvordan tolker man fx på det, børn og unge fortæller, og hvordan vægter man det i en myndighedssagsbehandling? Forskning med børn og unge i udsatte positioner frem for (alene) forskning om børn og unge i udsatte positioner er ligeledes centralt. Inddragelse er svært i sagsbehandlingen, ligesom den er vanskelig i forskningen på området, ikke mindst på grund af de ofte sårbare situationer, deltagerne står i.

Der er stort (politisk) fokus på Barnets lov og implementering af de nye regler, procedurer og sagsbehandling. Men vi mangler fokus på indsatserne, og hvad der rent faktisk sker i mødet med børnene/de unge og deres familier. Det knytter an til pointen om manglende viden om indsatser og deres virkning/effekt. Der mangler ligeledes viden om, hvordan og hvornår frontlinjemedarbejderne kan lykkes med at mestre og levere en god indsats for børnene/de unge og deres familier.

Det er vigtigt at være opmærksom på begrænset evidens på området og udfordringer med overførsel af viden fra en national kontekst til en anden. Dette besværliggøres samtidig af de meget forskellige forhold, organiseringer og prioriteringer, som er på tværs af landets kommuner. Dette er et centralt vilkår, som fremtidig forskning må tænke ind og tage afsæt i. Det betyder også, at der mangler større opsamlende studier af nyere dato, som samler internationale erfaringer og relaterer dem til en dansk kontekst. Der kan muligvis være perspektiver i komparative "ekspert-udvekslinger" i en skandinavisk kontekst, idet der er en række lighedspunkter såvel som centrale forskelle mellem de nordiske lande, som potentielt kunne bidrage til at belyse danske forhold på en ny måde.

Litteratur

- Amilon, A., Østergaard, S. V. & Olsen, R. F. (2021). *Mennesker med handicap: Hverdagsliv og levevilkår 2020*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Andersen, L. S., Bastegaard, A. K. & Olsen, R. F. (2025). *Vurderinger af risiko og støttebehov på det sociale børne- og ungeområde*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Andersen, S. C., Beuchert-Pedersen, L. V., Nielsen, H. S. & Thomsen, M. K. (2014). *2L rapport. Undersøgelse af effekten af tolærerordninger*. Trygfondens Børneforskningscenter.
- Andreasen, A. G., Rangvid, B. S. & Lindeberg, N. H. (2022). *Støtte, støttebehov og elevresultater: Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Ankestyrelsen (2024). *Kortlægning af kommunernes brug af familiebehandling*. Ålborg: Ankestyrelsen.
- Baes-Jørgensen, J. (2021). Kun 4 ud af 10 elever med en psykiatrisk diagnose gennemfører en ungdomsuddannelse. *Momentum Psykiatri* 1. 6. 2021: kl.dk/momentum/arkiv/2021/9-kun-4-ud-af-10-elever-med-en-psykiatrisk-diagnose-gennemfoerer-en-ungdomsuddannelse
- Barnets lov (2025). LBK nr 282 af 17/03/2025. Bekendtgørelse af barnets lov. retsinformation.dk/eli/lta/2025/282
- Bengtsson, S., Heidemann, J., Jensen, T. G., Tange, J. & Wolff, E. S. (2009). *Særlige dagtilbud til børn efter § 32: En status to år efter kommunalreformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bjørnholt, B., Mikkelsen, M., Kollin, M. S., Steffensen, J., Rindom, M., Madsen, A. E. & Bech, R. Ø. (2024). *Lettere behandling i PPR: Forsøg med lettere behandling i regi af PPR i 37 kommuner*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Bleses, D., Højen, A., Jensen, P., Rathe, A. B., Boisen, L. A., Nielsen, H. & Jensen, C. H. (2019). *Vi lærer sprog i vuggestuen og dagplejen: En målrettet og struktureret indsats, som virker ved at styre læringsmiljøet for de yngste*. Aarhus: TrygFondens Børneforskningscenter, Aarhus Universitet og Rambøll Management Consulting.

- Bleses, D., Moos, M. & Boisen, L. A. (2020). *Hovedresultater fra forskningsprojektet VLS+*. Aarhus; TrygFondens Børneforskningscenter.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Cambridge: Harvard University Press.
- Børne- og Socialministeret (2025). *Velfærdspolitisk analyse. Velfærdspolitisk Analyse nr. 40: Autisme og anbringelse af børn og unge uden for hjemmet - Social- og Boligministeriet*
- Børne- og Undervisningsministeriet (u.å.) *ASF-klasser*. Tilgået 27. 11. 2025 på: <https://uvm.dk/uddannelse-til-unge/gymnasiale-uddannelser/uddannelser/asf-klasser>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2017). *Aftale om bedre veje til uddannelse og job. 13. oktober 2017. Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2019). *LBK nr 606 af 24/05/2019. Bekendtgørelse af lov om forberedende grunduddannelse*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/606>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2020). *BEK nr 1947 af 10/12/2020. Bekendtgørelse om særlige tilskud til specialpædagogisk bistand m.v. til elever, kursister og deltagere med funktionsnedsættelser eller tilsvarende svære vanskeligheder*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1947>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2021). *Ny evaluering af den specialpædagogiske støtte på ungdomsuddannelserne viser positive effekter*. Nyhed 26. 4. 2025: <https://uvm.dk/aktuelt/nyheder/2021/april/210426-ny-evaluering-af-den-specialpaedagogiske-stoette-paa-ungdomsuddannelserne>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024). *Undersøgelse af PPR's samarbejde med dagtilbud: En deskriptiv spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere og dagtilbudsschefer*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2025). *Beskrivelse af børn, der overgår fra alment dagtilbud til specialundervisningstilbud*. Sagsnr.: 24/20502-1. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

- Christoffersen, M. N., Højen-Sørensen, A. K., & Laugesen, L. (2014). *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Collin, M. S., Karmsteen, K., Strandby, M. W. & Larsen, S. E. (2025). *Skiftende børne- og ungerådgivere. Hvor stort er problemet, og hvordan kan kommunerne arbejde med det i praksis?* København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Dagtilbudsloven (2025). LBK nr 1038 af 11/08/2025. Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven. www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/1038)
- Dalsgaard, C., & Lemvig, K. (2025). *Helhedsorienterede indsatser i kommunerne*. En kortlægning af kommunernes brug af helhedsorienterede indsatser til familier, unge og voksne, 2024. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Danmarks Statistik. (2021). *Uden uddannelse*. København: Danmarks Statistik.
- Ebsen, F. C., 2025, *Socialfagligt arbejde med anbringelser: en grundbog*. 2.udgave. København: Akademisk Forlag
- Epinion (2017). *Evaluering af særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse*. København: Epinion.
- EVA (2018a). *Kortlægning af indsatser til psykisk sårbare elever på ungdomsuddannelserne*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2018b). *Ledelsesstrukturer på dagtilbudsområdet: En kortlægning blandt dagtilbudsschefer*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2019). *Evaluering af specialpædagogisk støtte på ungdomsuddannelserne: En registeranalyse*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2020). *Bedre skolegang med specialpædagogisk støtte: Inspiration til ledere på ungdomsuddannelser*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2021a). *Børn i udsatte positioner i dagtilbud: National kortlægning af kommuners understøttende arbejde*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.

- EVA (2021b). *Måleredskaber i dagtilbud: Håndbog i vurdering og udvælgelse af måleredskaber. 2. samlede udgave, november 2021*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2021c). *Evaluering af specialpædagogisk støtte på ungdomsuddannelserne: Hovedrapport*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2021d). *Evaluerings- og følgeforskningsprogrammet for FGU. Første delrapport: Målgruppen for FGU og den kommunale ungeindsats*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2022a). *Evaluering af ASF-klasser og andre særligt tilrettelagte klasser*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2022b). *Implementering af FGU. Anden delrapport: Implementering af FGU*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2024a). *Børn i udsatte positioner i daginstitutioner: Spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2024b). *Evaluering af pilotforsøg med co-teaching*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2024c). *Elevers udbytte, foreløbig effekt og status på implementering af FGU: Tredje delrapport i evaluerings- og følgeforskningsprogrammet for FGU*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2025). *Samundervisning i grundskolen: Når to eller flere underviser sammen*. Holbæk: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- Haack, M. N., Matthiessen, A., & Zeeberg, B. (2018). Det bøjelige helhedssyn: Når organiseringen former det sociale arbejde. I: Villumsen, A. M. (red.), *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier* (pp. 73-89). København: Akademisk Forlag.
- Heissel, A. & Raundahl, L. (2025). *Markant flere unge med diagnoser får særlig hjælp på gymnasiet: Vi nærmer os grænsen, siger rektor*. DR Nyheder 28. 1. 2025: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/markant-flere-unge-med-diagnoser-faar-saerlig-hjaelp-paa-gymnasiet-vi-naermer-os>
- Holstein, B. E., Henriksen, T. B., Rayce, S. B., Ringsmose, C., Skovgaard, A. M., Teilmann, G. K. & Væver, M. S. (2021). *Mental sundhed og psykisk sygdom hos 0-9-årige børn*. København: Vidensråd for Forebyggelse.

- Hultman, E., Forkby, T., & Höjer, S. (2020). Professionalised, hybrid, and layperson models in Nordic child protection-actors in decision-making in out of home placements. *Nordic Social Work Research*, 10(3), 204–218.
- Hvidtfeldt, R. & Stanek, A. H. (2022). *Pædagoger i tværfagligt samarbejde om bekymringsbørn*. København: BUPL – Børne og Ungdomspædagogernes Landsforbund.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed (2023). *Andel elever i segregeret specialundervisning*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed.
- Iversen, K., Grønfeldt, S. T. & Strandby, M. W. (2022). *Efterværn: Afdækning af viden og erfaringer fra eksisterende indsats*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Jensen, B., Kristoffersen, K., Nielsen, M. M., Stougaard, K., Holm, L. G. & Haahr-Pedersen, J. (2013). *Vidensbaseret indsats over for udsatte børn i dagtilbud – modelprogram. Modelrapport 1. Materialer og værktøjer*. Aarhus: Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet.
- KL (2021). Flere og flere børn i dagtilbud har brug for særlig indsats. *Momentum Børn og unge* 31. 8. 2021: <https://www.kl.dk/momentum/arkiv/2021/121-flere-og-flere-boern-i-dagtilbud-har-brug-for-saerlig-indsats>
- Klyvø, L. (2024). *Critical Time Intervention (CTI) som styrket efterværn til tidligere anbragte unge i Københavns Kommune 2020-2023*. København: Københavns Kommune.
- Lausten, M., Iversen, K. & Dolmer, C. P. (2025). *Trivsel blandt børn og unge i udsatte positioner 2025*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Lindberg, M. R., Molberg, M. C. & Scavenius, C. (2019). *Effekten af familiebehandling i Danmark: Et felteksperiment med PMTO og anden familiebehandling*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Lindeberg, N.H., Tegtmeyer, T., Iversen, K., Andreasen, A.G., Ibsen, J. T., Rangvid, B. S., ... & Ellerman, K. G. (2022). *Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2: Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Lindeberg, N. H., Bjerre, L. B., Hansen, A. T., Vixø, K., Lundby, A., Jakobsen, F. D. & Friis-Hansen, M. (2025). *Kvalitet i dagtilbud: National undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner for 3-5-årige børn*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- Lykke, K. (2021). *Nest møder dagtilbud. Inspiration til fællesskabende pædagogik*. Frederikshavn: Dafolo.
- Mortensen, N. P., Andreasen, A. G. & Tegtmejer, T. (2020). *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mølholt, A., Søegaard, E. H. & Andreasen, A. G. (2025). *Anbringelse uden samtykke: En vidensindsamling*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, H. S., Kloppenborg, H. S., Poulsen, J. B., Iversen, K. & Mikkelsen, M. (2022). *Samarbejder mellem plejefamilier og døgninstitutioner/opholdssteder: Slutevaluering*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Petersen, K. E. (2019). *Dagtilbuddets betydning for børn i udsatte positioner*. Aarhus: DPU, Aarhus Universitet, Nationalt Center for Skoleforskning og Aarhus Universitetsforlag.
- Pihl, M. D. & Salmon, R. (2019). *Mange unge med handicap får ikke en ungdomsuddannelse*. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Platt, D. (2006). Threshold decisions: How social workers prioritize referrals of child concern. *Child Abuse Review: Journal of the British Association for the Study and Prevention of Child Abuse and Neglect*, 15(1), 4–18.
- Rasmussen, P. S., Hestbæk, A.-D. & Røgeskov, M. (2020). *Svære anbringelsessager: Erfaringer fra VISO-rådgivningsforløb*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Ringsmose, C. & Svinth, L. (2019). *Virkningsfuldt pædagogisk arbejde i dagtilbud*. København: DPU, Aarhus Universitet.
- Saltiel, D. (2016). Observing front line decision making in child protection. *British Journal of Social Work*, 46(7), 2104–2119.

Social- og Boligstyrelsen (2024). *Forstå barnets lov – En guide til personalet i dagtilbud og grundskolen*. Forstå barnets lov - en guide til personalet i dagtilbud og grundskolen

Socialstyrelsen (2022). *Sociale indsatser, der virker. Om 'Strategi for udvikling af den sociale indsats'*. Sociale indsatser, der virker

Steffensen, T. & Nielsen, N. (2020). *Ligebehandling af elever med handicap på erhvervsskoler*. København: Institut for Menneskerettigheder.

STU-loven (2013). *LBK nr 1031 af 23/08/2013. Bekendtgørelse af lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2013/1031>

STUK (2024). *Vejen til ungdomsuddannelse: Unge med funktionsnedsættelser*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Sundhedsstyrelsen (2023). *Etablering af et kommunalt behandlingstilbud til børn og unge i psykisk mistrivsel*. København: Sundhedsstyrelsen, Social- og Boligstyrelsen og Børne- og Undervisningsministeriet.

Særkjær, M. (2025). Rekordmange studerende får særlig støtte til psykiske udfordringer. *Kristeligt Dagblad* 13. 6. 2025: <https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/rekordmange-studerende-faar-saerlig-stoette-til-psykiske-udfordringer>

Taylor, B. J. (2017). Heuristics in professional judgement: A psycho-social rationality model. *British Journal of Social Work*, 47(4), 1043–1060.

Taylor, B. & Whittaker, A. (2018). Professional judgement and decision-making in social work. *Journal of Social Work Practice*, 32(2), 105-109.

Tegtmejer, T. & Ruge, M. (2025). *VIVEs kommunetal 2025.5: Nye inklusionstal for skoleåret 2024-2025*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Tegtmejer, T., Langerhuus, J. T., Jerg, K., Nielsen, K. W., Huusfeldt, M. & Ellebæk, L. S. (2021). Børn i udsatte positioner i implementeringen af Den styrkede pædagogiske læreplan: Et pædagogisk dilemma flytter med. *Tidsskrift for Professionsstudier*, 17(33), 100–109.

Tegtmejer, T., Schoop, S. & Andreasen, A. G. (2024). *Mellemformer: Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler på tværs af fem kommuner*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Thiemann, P. & Mainz, P. (2023). "Situationen er meget alarmerende": Hver 4. krone i folkeskolen går til specialundervisning. *Skolemonitor* 27. 9. 2023: <https://skolemonitor.dk/nyheder/art9545861/Hver-4.-krone-i-folkeskolen-gaar-til-specialundervisning>
- Turney, D., Alfandari, R., Taylor, B. J., Ghanem, C., Helm, D., Killick, C., ... & Bertotti, T. (2024). Threshold decisions in social work: Using theory to support practice. *The British Journal of Social Work*, 54(7), 2996-3013.
- Vardanian, M. M., Scavenius, C., Granski, M. & Chacko, A. (2020). An international examination of the effectiveness of functional family therapy (FFT) in a Danish community sample. *Journal of Marital and Family Therapy*. 46(2), 289-303.
- Videnscenter om Handicap (2022). *Uddannelse og handicap: Kortlægning af status, barrierer og virksomme indsatser*. Taastrup: Videnscenter om Handicap.
- Villumsen, A. M. (2024). Hvorfor det ikke er så lige til med udsathed hos børn og unge. I: Gravesen, D. T. (red.), *Pædagogik: Introduktion til pædagogens grundfaglighed* (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Villumsen, A. M., Poulsen, N. N. & Rosholm, M. (2025). Variation in decision-making on out-of-home placements in child and family welfare services: A new approach. *Child Abuse & Neglect*, 169, 107701.
- Villumsen, A. M. & Søbjerg, L. M. (2020). Informal pathways as a response to limitations in formal categorization of referrals in child and family welfare. *Nordic Social Work Research*, 13(2), 176-187.
- Whittaker, A. (2018). How do child-protection practitioners make decisions in real-life situations? Lessons from the psychology of decision making. *The British Journal of Social Work*, 48(7), 1967-1984.
- Wilkes-Gillan, S., Bundy, A., Cordier, R., Lincoln, M., Chen, YW (2016). *A Randomised Controlled Trial of a Play-Based Intervention to Improve the Social Play Skills of Children with Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD)*. PLoS One, 11(8), e0160558.

