Støttemuligheder på skoleområdet i Fredericia Kommune

En undersøgelse af organisering og praksis i almenskolen



Sarah Richardt Schoop, Thyge Tegtmejer og Maja Corydon

VIVE

Støttemuligheder på skoleområdet i Fredericia Kommune
– En undersøgelse af organisering og praksis i almenskolen

© VIVE og forfatterne, 2026

e-ISBN: 978-87-7582-648-3
Modelfoto: Ricky John Molloy/VIVE
Projekt: 304082
Finansiering: Fredericia Kommune

VIVE
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.

Forord

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd har i 2026 gennemført en undersøgelse af styrker og begrænsninger ved den nuværende organisering af og praksis på almenskoleområdet i Fredericia Kommune i forhold til at yde støtte til elever med behov herfor. Desuden giver undersøgelsen et indblik i de konsekvenser, som den nuværende organisering og praksis har for skoletilbuddet til alle elever.

Undersøgelsen er gennemført af chefanalytiker og projektleder Sarah Richardt Schoop, seniorforsker Thyge Tegtmejer og analytiker Maja Corydon, mens forskningsprofessor Kurt Houlberg og senioranalytiker Mathias Ruge har ydet værdifuld sparring. Rapporten har været i eksternt review hos to referees.

Undersøgelsen er rekvireret og finansieret af Fredericia Kommune.

Vi vil gerne takke ledere, medarbejdere, elever og forældre såvel som PPR, visitationsudvalg og kommunal forvaltning for at have deltaget i interviews i forbindelse med undersøgelsen. Vi takker desuden afdelingen for Børn og Læring i Fredericia Kommune for et godt samarbejde.

Carsten Strømbæk Pedersen
Forsknings- og analysechef
for VIVE Uddannelse, Børn og Unge

Indholdsfortegnelse

Hovedresultater			6
Afrapportering			13
1		Indledning	14
	1.1	Formål og undersøgelsesspørgsmål	14
	1.2	Datagrundlag og metode	17
2		Almenskolens mulighedsrum i forhold til støtte og tilpasning af undervisningen til alle elever	21
	2.1	Udviklingen i elevtal og skoleøkonomi over tid i Fredericia Kommune	21
	2.2	Praksis og kapacitet til at arbejde med pædagogik, didaktik og undervisning tilpasset alle elever	24
	2.3	Praksis og kapacitet til tidlige og forebyggende indsatser samt støtte til elever med et større støttebehov	29
	2.4	Typer af støttebehov, som almenskolen har særligt svært ved at imødekomme	34
	2.5	Erfaringer med eksisterende lokale og kommunale mellemformer	36
	2.6	De eksisterende strukturelle rammer og udvikling over tid i almenskolens mulighedsrum	44
3		Medarbejder- og ledelseskompetencer	49
	3.1	Eksisterende kompetencer og kompetencebehov	49
	3.2	Tilgængelige sparringsmuligheder internt og eksternt på almenskolerne	52
4		Processer for vurdering og visitation i forbindelse med støttetildeling i almenskolen og visitation til specialtilbud	54
	4.1	Visitationsprocedurer og -kriterier samt organisering af visitationen	54
5		Organisering af skoleområdet i Fredericia Kommune	60
	5.1	Distriktsskolemodellen og ledelsesorganisering på skoleområdet	60
	5.2	Overgange mellem basis- og overbygningsskoler	63
	5.3	Overgange mellem almenskolen, mellemformer og specialtilbud	65

6	Fremadrettede perspektiver	67
Dokumentation		72
Litteratur		73

Hovedresultater

Mange kommuner har hen over de seneste cirka 10 år oplevet, at en stigende andel af elever flyttes fra almenskoler til specialundervisningstilbud. Dette medfører mange steder en tilsvarende forskydning af økonomi og kompetencer, hvilket kan begrænse almenskolernes faglige og pædagogiske mulighedsrum til at arbejde med alle elever. Dette kan i sidste ende føre til, at flere elever i almenskolen får behov for faglig og social støtte. Også Fredericia Kommune har iagttaget en bevægelse i denne retning.

Kommunen har således hen over de senere år oplevet, at der er flere elever, som har brug for støtte i almenskolen, herunder i forhold til faglige støttebehov, og flere elever består ikke afgangsprøven med 02 i dansk og matematik. Samtidig er der sket en forskydning i både andelen af elever og ressourcer fra almenskolen til specialundervisningstilbud. Formålet med denne undersøgelse er derfor at tilvejebringe viden om styrker og begrænsninger ved den nuværende organisering af og faglige praksis på skoleområdet i Fredericia Kommune i forhold til at tilpasse undervisningen til en bred elevgruppe og yde støtte til elever med behov herfor. Desuden giver undersøgelsen et indblik i de konsekvenser, som den nuværende organisering og praksis har for skoletilbuddet til alle elever. På baggrund af denne viden udpeger vi en række fremadrettede perspektiver, som vi vurderer, at det vil være væsentligt at være opmærksom på i det videre arbejde med at udvikle kommunens skoleområde.

Undersøgelsen bygger på interviews med ledere, lærere, pædagoger, elever og forældre i almenskolen og på de kommunale mellemformer samt med skolelederen for kommunens specialskole, PPR, en pædagogisk konsulent og en økonomimedarbejder på skoleområdet. Desuden er der gennemført observationer af visitationsmøder i kommunens visitationsudvalg samt efterfølgende gruppeinterviews med visitationsudvalgets medlemmer.

Nedenfor sammenfattes i kort form undersøgelsens hovedresultater og de fremadrettede perspektiver.

Almenskolens organisering og praksis i forhold til at tilpasse undervisningen til en bred elevgruppe og sikre støtte til elever med behov herfor

Knappe ressourcer og begrænset kapacitet til at imødekomme behovene hos en bred elevgruppe inden for almenskolens rammer

Skolernes muligheder for at arbejde med tolærerordning, holddeling og undervisningsdifferentiering fremhæves på tværs af skoler som afgørende for at kunne imødekomme behovene hos en bred elevgruppe i almenskolen. Mulighederne herfor har både betydning for tilpasningen af undervisningen til den brede elevgruppe og for mulighederne for i højere grad at støtte elever med særlige støttebehov i almenklassen frem for at udskille dem til særlige forløb for at sikre dem den nødvendige støtte. På tværs af skoler opleves dog en bevægelse i retning af mere begrænsede muligheder for tolærerordning, holddeling og undervisningsdifferentiering. Gennemgående vurderer deltagerne, at der er behov for i højere grad end i dag at kunne arbejde med disse organisatoriske greb for herigennem bedre at kunne imødekomme elevernes støttebehov.

Begrænsede muligheder for støttetildeling inden for almenskolen og et stort spring mellem almenundervisning og specialtilbud

Tilsvarende er den generelle oplevelse på skolerne og blandt forældre, at også kapaciteten til at yde tidlige og forebyggende indsatser, både til enkeltelever og i forhold til klassefællesskaber i almenskolen, for indeværende ikke er tilstrækkelig i forhold til behovet. Erfaringen er, at eleverne ofte når at få det rigtigt svært, før de får hjælp, fordi der mangler ressourcer og organisatoriske muligheder for at sætte tidligt ind. Samtidig har der været en uhensigtsmæssig udvikling væk fra tidlige og mindre indgribende foranstaltninger og i retning af mere omfattende støttemuligheder, som det tager lang tid at få adgang til. Skoleaktørernes gennemgående vurdering er, at hvis man i højere grad havde mulighed for tidlige og forebyggende indsatser, ville det for nogle elever kunne betyde, at udfordringerne ikke ville eskalere til et niveau, hvor eleverne får brug for et mere omfattende tilbud som fx en mellemform eller et specialtilbud.

Oplevelsen af knappe ressourcer og begrænset kapacitet i almenskolen til at imødekomme en bred elevgruppe skal ses i lyset af, at der i perioden 2019-2025 er sket en væsentlig budgetmæssig forskydning mellem almenskoler og specialtilbud i Fredericia Kommune. Når skoleledelsen får et mindre budget udmeldt, kan der ikke skæres i folkeskolens lovbestemte krav til undervisning, hvorfor besparelserne især rammer forskellige understøttende funktioner samt tidlige og forebyggende indsatser

særligt hårdt. Dette bidrager over tid til, at der kommer et meget stort spring mellem almenundervisning og specialundervisning med for få mellemliggende skridt, som for nogle elever ellers ville være tilstrækkeligt – hvilket over tid medfører, at en del af elevgruppen udvikler mere alvorlige reaktioner, herunder stigende skolefravær eller udadreagerende adfærd.

Fagpersoner med specialpædagogiske kompetencer er en betydningsfuld, men knap ressource på skolerne

På almenskolerne peger lederne på, at det er af stor betydning at have specialpædagogiske kompetencer tilgængelige internt på skolen. Disse ressourcepersoner kan bl.a. yde sparring (både i forhold til enkeltelever og klasser) og indgå i undervisningen sammen med de øvrige medarbejdere. Hvis almenskolerne i større udstrækning end i dag skal formå at yde støtte til elever med behov herfor, vil det være væsentligt at udbygge disse muligheder. I dag er hovedparten af specialpædagogiske kompetencer i Fredericia Kommune placeret i tilknytning til de kommunale mellemformer samt kommunens specialundervisningstilbud, dvs. uden for de almene skoler, og som oftest på særskilte matrikler væk fra skolerne. Denne organisering er også med til at begrænse mulighederne for sparring sammenlignet med en organisering, hvor en større del af støttemulighederne lå på skolerne. Hvis specialpædagogiske ressourcepersoner i dagligdagen i højere grad havde deres gang på skolerne, ville det være lettere at kombinere elevstøtte med sparring og kompetenceudvikling af skolens medarbejdere i praksis. Det samme gælder i forhold til elever, som har brug for en social- eller familierettet indsats, hvor en mere kontinuerlig tilstedeværelse af fremskudte rådgivere fra familieafdelingen både kan styrke det tværgående samarbejde og over tid bidrage til stærkere kompetencer hos almenskolens medarbejdere.

På flere af skolerne giver lærere og pædagoger udtryk for, at de til en vis grad vurderer, at kompetencerne til relevant sparring er til stede på skolerne i form af kvalificerede ressourcepersoner såsom vejledere, AKT-medarbejdere, PPR-psykologer, børnerådgivere mv. Samtidig peger skolemedarbejderne imidlertid også på, at disse ressourcepersoner gennemgående er overbebyrdede, hvorfor det kan være vanskeligt rent faktisk at få adgang til sparring. Endelig beskriver flere af skolerne, at der over tid er blevet færre ressourcepersoner at trække på internt. Det betyder, at skolerne i højere grad må prioritere, hvilke elever der får støtte, hvor meget støtte de får, og hvilke typer af støtte der er mulighed for at tilbyde. Når sparringsressourcen bliver mindre, ses der en tendens til, at det er eleverne med de mest udtalte støttebehov, som man fokuserer på. Det risikerer imidlertid at medføre, at der ikke i tilstrækkeligt omfang sættes tidligt og forebyggende ind over for begyndende eller mindre omfattende problemstillinger.

Almenskolen kommer ressourcemæssigt og kompetencemæssigt til kort ved elever med betydelige støttebehov

På skolerne er det oplevelsen, at man kommer ressourcemæssigt og kompetencemæssigt til kort, når der er tale om elever med betydelige individuelle støttebehov. Det gælder særligt for elever, der i en periode har vanskeligt ved at være i skolerammen inden for et klassefællesskab, enten fordi de trækker sig helt fra skolen, eller fordi de fylder for meget på en uhensigtsmæssig måde, fx gennem udadreagerende adfærd, og dermed også forhindrer andre elever i at lære.

Erfaringen fra flere af skolerne er, at det især er vanskeligt at arbejde med elever, hvis udfordringer og mistrivsel kommer til udtryk gennem udadreagerende adfærd. Her peger flere skolemedarbejdere på, at det er vanskeligt at imødekomme og arbejde med disse problemstillinger inden for almenklassernes rammer. Ledere, lærere og pædagoger peger også på, at almenskolen er udfordret i forhold til både at forebygge og imødegå langvarigt bekymrende skolefravær, og at der i særlig grad mangler kompetencer, ressourcer og let tilgængelige handlemuligheder i forhold til dette arbejde. For disse elevers vedkommende betragtes det som vigtigt i højere grad end i dag at kunne sætte ind tidligere og mere forebyggende, førend problemstillinger vokser sig for store og giver sig udslag i enten udadreagerende adfærd eller skolefravær.

Knappe ressourcer og begrænset kapacitet i almenskolen har konsekvenser for elever både med og uden særlige støttebehov, deres familier og skolens personale

Knappe ressourcer og begrænset kapacitet i forhold til at sætte ind med støtte til eleverne i almenklasserne nødvendiggør en prioritering af støttens omfang. Det har negative konsekvenser for de elever, der ikke bliver tilstrækkeligt imødekommet og hjulpet i skolen. Konsekvenserne af manglende ressourcer og kapacitet kan også sprede sig som ringe i vandet. Når enkeltelever har massivt brug for støtte, går en betydelig del af de begrænsede ressourcer nemlig ofte fra de andre elever. Samtidig kan nogle elever, der ikke bliver tilstrækkeligt mødt i deres behov, ende i en adfærd, der påvirker hele klassen og læringsmiljøet negativt. Dermed har begrænsede kompetencer og ressourcer til at imødekomme en bred elevgruppe i almenklasserne også konsekvenser for medarbejderne omkring klassen, der kan komme til kort i forhold til både kompetencer og handlemuligheder.

Flere skoleledere fortæller om et dobbeltpres og et dilemma i almenskolen. På den ene side er der en række elever med behov for støtte, og almenskolerne er nødt til at have et stort fokus på at hjælpe dem, der har det vanskeligst. På den anden side kan almenskolerne dermed have svært ved at imødekomme og fastholde ressourcestærke og fagligt velfungerende elever, som ellers betragtes som vigtige for at have en balanceret almenskole.

Lokale mellemformer på almenskolerne kan både være til gavn for de elever, der går i dem, og for de øvrige elever i almenklasserne

I Fredericia Kommune har man både en række kommunale mellemformer, som er organiseret fra forvaltningens side, og som der til dels visiteres til fra det centrale visitationsudvalg, og en række lokale mellemformer, som skolerne på eget initiativ organiserer og tildeler støtte i inden for deres eget budget. Både lærere, pædagoger og ledere samt forældre og elever har gennemgående gode erfaringer med lokale mellemformer på de enkelte almenskoler. Disse skoleinterne mellemformer kombinerer almen- og specialundervisning og kan bruges til at yde ekstra støtte i en periode til elever, der ikke oplever at fungere og trives i almenklassen. Erfaringen er, at de lokale mellemformer kan være et relevant tilbud for en bred gruppe af elever med forskellige typer af udfordringer og støttebehov, og at der herunder også er tale om elever, som uden mellemformen ellers ville have brug for et specialtilbud, ende i længerevarende skolefravær eller have behov for omfattende individuel støtte i klassen.

De lokale mellemformer på almenskolerne opleves ikke kun at være til gavn for de elever, der går i dem, men også for de øvrige elever i almenklasserne og for mulighederne for at arbejde med dem. Erfaringen er, at flere af eleverne i mellemformerne ville have et massivt en til en-støttebehov, hvis de skulle være på fuld tid i almenklassen. Det ville efterlade færre ressourcer og dermed begrænse mulighederne for at arbejde med de øvrige elever, hvorimod de i fx en holdbaseret mellemform ville kunne samles i mindre grupper. Samtidig kan mellemformerne også bidrage til mere ro i almenklassen, når elever, der i en periode inden for almenklassens rammer ender i konflikt og udadreagerende adfærd, kommer i en mellemform, som tilbyder dem en ramme, hvor de bedre kan blive imødekommet. Til trods for at erfaringerne med de lokale mellemformer på almenskolerne er gode, fortæller skolernes ledelse gennemgående, at mellemformerne vil være et typisk sted at spare, hvis skolerne fortsat skal gennemføre besparelser. Det skyldes, at mellemformerne, i modsætning til fx folkeskolelovens bestemmelser om timetal mv., ikke er blandt skolens bundne opgaver.

Kommunale mellemformer fungerer i praksis som specialtilbud

I regi af kommunens ungdomsskole har man etableret tre forskellige kommunale mellemformer: RO, MOD og E-klasserne. Der er enighed blandt medarbejdere i både almenskolen og på ungdomsskolen såvel som blandt elever og forældre på mellemformerne om, at de kommunale mellemformer i overvejende grad er velfungerende tilbud, som kan tilbyde et skoletilbud og en støtte, som almenskolen ikke har mulighed for. Når der er gode muligheder for at imødekomme støttebehovene hos elever i de kommunale mellemformer, skyldes det bl.a. gode normeringer og flere specialpædagogiske kompetencer, der giver mulighed for tæt støtte til den enkelte, men også stærke relationer elever, lærere og pædagoger imellem. Dermed

opleves der at være bedre tid til eleverne, mulighed for at etablere et mere overskueligt og trygt skolemiljø samt en stor grad af fleksibilitet i skoletilbuddet.

Det er lederes og læreres erfaring, at et miljøskifte – som det er tilfældet, når elever kommer fra almenskolen til en kommunal mellemform – kan være godt og tiltrængt for nogle elever. De vurderer dog, at det for mange elever ville være bedre, hvis de kunne blive i almenskolen og få en mere vedvarende støtte og opbygge stabile relationer. Alternativet er, at eleverne midlertidigt flyttes til en mellemform, i flere tilfælde på en helt anden matrikel, hvor de modtager støtte, inden de vender tilbage til et uændret almenmiljø, som ikke har de samme ressourcer, kompetencer og relationer som mellemformen.

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der ved de kommunale mellemformer reelt er tale om mellemformer i betydningen kombinationer af almen- og specialundervisning, idet tilbuddene ofte er organiseret på andre matrikler og uden undervisning på de almenskoler, hvor eleverne egentlig går, ligesom der for i hvert fald E-klassernes vedkommende er tale om semipermanente tilbud. De kommunale mellemformer RO og MOD er tænkt som midlertidige tilbud, hvor eleverne skulle modtage støtte i en afgrænset periode og så vende tilbage til almenskolen. Erfaringen er dog, at eleverne sjældent vender tilbage til almenskolen, men i stedet ofte bliver visiteret videre til en anden kommunal mellemform eller et specialtilbud. Når dette er tilfældet, skal det ses i lyset af, at det er erfaringen, at de elever, der kommer til de kommunale mellemformer, ofte har det dårligere end den målgruppe, som disse tilbud oprindeligt var tiltænkt.

Nogle elever profiterer af overgangen mellem basis- og overbygningsafdelinger, men en del sårbare elever slår sig på overgangen

Skoleområdet i Fredericia Kommune er organiseret ud fra en distriktsskolemodel med hhv. basis- og overbygningsafdelinger. Denne organisering giver mulighed for faglig specialisering og etablering af et ungemiljø på overbygningsafdelingerne. Samtidig skaber organiseringen dog også et markant skift mellem basis- og overbygningsafdelingerne. Det er lærere, pædagoger og lederes erfaring, at nogle elever profiterer heraf, bl.a. af de nye sociale muligheder, et andet miljø og en frisk start i forhold til faglige forventninger. Heroverfor er der imidlertid en række elever, som oplever overgangen som udfordrende, da de kendte relationer til lærere, pædagoger og kammerater brydes op, og veletablerede rutiner, som nogle elever er stærkt afhængige af, forsvinder. For en væsentlig del af eleverne opleves skiftet til et ungemiljø som positivt. Til gengæld er det også gennemgående erfaringen, at de sårbare elever bliver endnu mere sårbare i overgangen, og at en del elever visiteres netop omkring denne overgang. Skiftet i relationer til lærere, pædagoger og klassekammerater samt i skole- og undervisningsmiljø og støtteformer og -muligheder og den

usikkerhed og uforudsigelighed, der kan være forbundet hermed, kan være særligt vanskeligt at håndtere for elever, der i forvejen er sårbare.

Fremadrettede perspektiver

Undersøgelsen giver anledning til at pege på en række fremadrettede perspektiver for den videre udvikling af skoleområdet i Fredericia Kommune, som kort opridses her og udfoldes i Kapitel 6:

- Plan for den ønskede fremtidige budgetmæssige udvikling og fordeling som en del af den samlede plan for udvikling af skoleområdet samt løbende opfølgning herpå
- Styrkelse af det lokale handlerum på skolerne og gentænkning af tilbudsviften henimod en trinmodel i forhold til støtte (se trinmodellen i Figur 6.1 i Kapitel 6)
- Klarere skillelinje mellem permanente specialtilbud på fuld tid og mellemformer, som kombinerer almen- og specialundervisning
- Omorganisering af visitation med henblik på tidligere og mere forebyggende støttetildeling samt afklaring af principper for visitation og finansiering
- Forbedring af skolernes muligheder for at yde støtte ved udadreagerende adfærd og begyndende fravær
- Udvikling af faglige støttemuligheder, der i højere grad kan integreres i almenklasserne
- Styrkelse af sparringsmuligheder for skolemedarbejderne fra specialpædagogiske ressourcepersoner samt fx fremskudte rådgivere fra familieafdelingen
- Styrkelse af overgange i skolesystemet, særligt for de sårbare elever
- En samlet politisk strategi for skoleområdet i Fredericia Kommune.

Afrapportering

1 Indledning

Mange kommuner har hen over de seneste cirka 10 år oplevet, at en stigende andel af elever flyttes fra almenskoler til specialundervisningstilbud. Dette medfører mange steder en tilsvarende forskydning af økonomi og kompetencer, hvilket kan begrænse almenskolernes faglige og pædagogiske mulighedsrum til at arbejde med alle elever. Det kan i sidste ende føre til, at flere elever i almenskolen får behov for faglig og social støtte (Tegtmejer & Ruge, 2025). Også Fredericia Kommune har iagttaget en bevægelse i denne retning.

Kommunen har således hen over de senere år oplevet, at der er flere elever, som har brug for støtte i almenskolen, herunder i forhold til faglige støttebehov, og flere elever består ikke afgangsprøven med 02 i dansk og matematik. Samtidig er der sket en forskydning i både andelen af elever og ressourcer fra almenskolen til specialtilbud. Formålet med denne undersøgelse er derfor at tilvejebringe viden om styrker og begrænsninger ved den nuværende organisering af og faglige praksis på skoleområdet i Fredericia Kommune i forhold til at tilpasse undervisningen til en bred elevgruppe og yde støtte til elever med behov herfor. Desuden giver undersøgelsen et indblik i de konsekvenser, som den nuværende organisering og praksis har for skoletilbuddet til alle elever. På baggrund af denne viden udpeger vi en række fremadrettede perspektiver, som det vil være væsentligt at være opmærksom på i det videre arbejde med at udvikle kommunens skoleområde.

Fredericia Kommune har fire folkeskoler fra 0.-9. klasse, fordelt på 12 matrikler, samt et 10. klasse-tilbud og tre privatskoler. Derudover har kommunen Frederiksodde Skole, der er en specialskole med fire afdelinger for børn og unge med behov for et særligt tilrettelagt skoletilbud, som går fra 0.-10. klasse. Kommunen råder også over hhv. taleklasser, LINK-klasser (målrettet børn med kognitive udfordringer) og FØNIKS-klasser (hvor målgruppen er et mix af børn med og uden særlige udfordringer). Endelig har kommunen også skoletilbuddet E-klasserne (7.E-9.E) placeret på Erritsø Fællesskole samt to mellemformer RO og MOD i regi af ungdomsskolen. Ud over ovennævnte pladser kan elever også i nogen grad modtage støtte i almenskolen, bl.a. i form af kortere eller længerevarende holddannelse og samundervisning med to lærere i en klasse.

1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Formålet med denne undersøgelse er at tilvejebringe viden om styrker og begrænsninger ved den nuværende organisering af og faglige praksis på skoleområdet i Fredericia Kommune i forhold til at yde støtte til elever med behov herfor. Desuden giver undersøgelsen et indblik i de konsekvenser, som den nuværende organisering og praksis har for skoletilbuddet til alle elever.

På baggrund af denne viden er det formålet at opridse en række fremadrettede opmærksomhedspunkter, som kan fungere som input til en politisk drøftelse af retning og strategi for området samt bidrage til at kvalificere skoleafdelingen i Fredericia Kommune i det videre arbejde med udviklingen af skoleområdet i kommunen. Disse fremadrettede opmærksomhedspunkter har også til formål at bidrage med vidensgrundlag samt perspektiver til at rammesætte det efterfølgende politiske arbejde med en strategi for den fortsatte skoleudvikling i Fredericia Kommune.

Støttebehov og -muligheder i almenskolen skal i denne undersøgelse forstås i bred forstand. Alle elever i almenskoleregi får i forskelligt omfang brug for forskellige former for støtte og tilpasninger af undervisningen i løbet af deres skoletid. Fokus i undersøgelsen er således på hele viften af støttebehov og ikke alene på specialpædagogisk støtte, men også på skolernes arbejde med og kapacitet til forebyggende og tidligt indgribende indsatser i forhold til fx mistrivsel eller manglende social deltagelse samt på det generelle arbejde med pædagogik og didaktik af høj kvalitet for alle elever i almenmiljøet. Når vi ser på handlemulighederne i almenskolen, ser vi fx på mulighedsrummet for at lave undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger mv., som har betydning for det pædagogiske tilbud til alle elever, og hvor det i høj grad handler om at kunne tilpasse undervisningsorganiseringen til en sammensat elevgruppe, som har brug for forskellige ting. I undersøgelsen anskuer vi dermed skolesystemet som et sammenhængende hele, herunder de sammenhænge og afledte konsekvenser, som adgangen til støtte har for de almene skoler.

Undersøgelsen vil adressere følgende undersøgelsesspørgsmål:

Boks 1.1 Undersøgelsesspørgsmål

- Hvilke styrker og begrænsninger er der ved Fredericia Kommunes nuværende organisering og faglige praksis i forhold til at tilpasse undervisningen til almenskoleelevernes forskellige behov samt yde støtte til elever med behov herfor i almenskolen?
- Hvilke fremadrettede opmærksomhedspunkter vil det, jf. analysen, være væsentligt at være opmærksom på i det videre arbejde med at udvikle kommunens skoleområde?

Med henblik på at belyse ovenstående spørgsmål vil undersøgelsen berøre følgende undertemaer: 1) det organisatoriske, 2) vurderings-, visitations- og beslutnings-

processer samt 3) kompetencer i relation til arbejdet med tilpasnings- og støttemulighederne i almenskolerne i Fredericia Kommune.

I interviews med ledere, medarbejdere, elever og forældre på almenskolerne og i mellemformer samt med kommunal forvaltning, herunder visitationsudvalget, pædagogisk konsulent, økonomimedarbejder og PPR vil vi samlet set komme omkring erfaringer med *styrker* og *begrænsninger* i relation til:

- Organiseringen på almenskoleområdet i relation til elever med behov for støtte og tilpasninger:
    - Pædagogiske og didaktiske muligheder for undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger mv., som har betydning for alle elevers skolegang
    - Indsatsmuligheder til gavn for alle elever
    - Støtteformer, herunder i forhold til prøvedeltagelse og faglige støttebehov
    - De eksisterende mellemformer, herunder deres form, fokus, indhold, målgruppe, placering, tilgængelighed og omfang mv.
    - Snitflade og sammenhæng mellem almenskoler, mellemformer og specialtilbud
    - Overgange i skolesystemet, både vertikalt mellem indskoling, mellemtrin og udskoling og horisontalt mellem almenskole, specialtilbud og mellemformer
    - Distriktsskolemodellen som grundlæggende organisering på skoleområdet
    - Ledelsens roller og opgaver, placering og afstand til skolerne.
- Vurderings-, visitations- og beslutningsprocesser omkring støttetildeling:
    - Visitationsprocedurer og -kriterier samt organisering af visitation i Fredericia Kommune
    - Involverede parter og deres rolle i visitationsprocessen
    - Erfaringer med visitationsprocessen i forbindelse med støttetildeling samt elevernes forudgående skoleforløb og indsatsmuligheder inden visitation, herunder PPR's konsultative bistand.
- Medarbejder- og ledelseskompetencer:
    - Eksisterende kompetencer og eventuelle kompetencebehov
    - Samarbejde og sammensætning af teams på skolerne
    - Tilgængelige sparringsmuligheder internt og eksternt på skolerne
    - Handlemuligheder inden for de eksisterende strukturelle rammer på skolerne
    - Muligheder og udfordringer for arbejdet med inkluderende indsatser og støtte.

1.2 Datagrundlag og metode

Undersøgelsen er designet som en kvalitativ interviewundersøgelse, der belyser perspektiver på støttemuligheder på skoleområdet i Fredericia blandt elever, forældre, medarbejdere og ledere i almenskolen og på kommunens mellemformer. Derudover afdækker undersøgelsen også perspektiver fra visitationsudvalg, PPR, forvaltningens økonomiansvarlige på skoleområdet samt lederen for kommunens specialskole. Endelig inddrager undersøgelsen også data om økonomi på skoleområdet og elevtal i kommunen.

1.2.1 Fremgangsmåde og data

De kvalitative interviews og observationer samt indhentning af data om økonomi og elevtal er blevet gennemført af VIVE i perioden januar-maj 2026.

Del 1: Observation og interview med visitationsudvalg, PPR, pædagogisk konsulent samt økonomimedarbejder

Udvælgelse af informanter og gennemførelse af observationer og interviews

Som led i undersøgelsen har VIVE observeret to visitationsmøder i visitationsudvalget. I forlængelse af observationerne er der ved hvert visitationsmøde gennemført et uddybende gruppeinterview med visitationsudvalget med udgangspunkt i det forudgående observerede visitationsmøde.

Derudover er der gennemført gruppeinterview med PPR-medarbejdere med tilknytning til almenskolerne samt en pædagogisk konsulent såvel som et individuelt interview med en kommunal økonomimedarbejder med indblik i økonomi og ressourcetildeling på skoleområdet. Interview med PPR-medarbejdere og økonomimedarbejder er gennemført som semistrukturerede interviews med udgangspunkt i interviewguider for hver informantgruppe. Interviewguiderne er blevet udarbejdet med udgangspunkt i de to overordnede undersøgelsesspørgsmål samt de opridsede undertemaer ovenfor.

Tabel 1.1 Gennemførte interviews og observationer i delelement 1

Observationer	Interviews
To observationer af visitationsmøder	To gruppeinterviews med medlemmerne af visitationsudvalget
	Et gruppeinterview med tre PPR-medarbejdere og en pædagogisk konsulent, Børn & Læring
	Et interview med skoleleder for Frederiksodde Skole
	Et interview med økonomimedarbejder på skoleområdet i forvaltningen

Kilde: VIVE.

Del 2: Interview med elever, forældre, medarbejdere og ledere på almenskolerne samt leder af specialskolen

Udvælgelse af informanter og gennemførsel af interviews

Der er gennemført interviews med elever, forældre, medarbejdere og ledere fra alle fire af kommunens distriktsskoler med tilknytning til forskellige typer af støtte og indsatser inden for området. Derudover er der også gennemført et interview med distriktsskolelederen for specialskolen. VIVE har i samarbejde med Fredericia Kommune udvalgt fire matrikler blandt de fire distriktsskolers 12 matrikler med henblik på repræsentation af både basis- og udskolingsafdelinger såvel som afdelinger af forskellig størrelse og med forskellig geografisk beliggenhed og elevgrundlag. I relation til elev- og forældreinterviewene har det i udvælgelsen af interviewpersoner været et hensyn at interviewe elever og forældre til elever med forskellige typer og grader af støttebehov. I relation til interviews med lærere og pædagoger har det været centralt med deltagelse af lærere og pædagoger med erfaringer med elever med støttebehov og indsatser i relation hertil.

Interview med almenskolernes ledelsesteam såvel som interview med lærere og pædagoger er gennemført som gruppeinterview på hver enkelt skole, mens der er gennemført individuelle interviews med elever, forældre og distriktsskolelederen for specialskolen.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews med udgangspunkt i interviewguider for hver af de fire informantgrupper. De forskellige interviewguider er udarbejdet med udgangspunkt i de overordnede undersøgelsesspørgsmål samt de opridsede undertemaer ovenfor. Nogle temaer er gået igen på tværs af de forskellige informantgrupper, mens andre temaer har været relevante at spørge udvalgte informantgrupper om.

Tabel 1.2 Gennemførte interviews i delelement 2

Deltagere	Antal interviewede informanter
Elever	8
Forældre	8
Lærere og pædagoger	8
Distriktsskoleledere	5
Afdelingsskoleledere	4
Afdelingsledere	4

Kilde: VIVE.

Del 3: Interview med elever, forældre, medarbejdere og ledere på kommunens mellemformer

Der er gennemført interviews med elever, forældre, medarbejdere og ledere på de kommunale mellemformer RO og MOD samt i E-klasserne i regi af ungdomsskolen[1]. I relation til elev- og forældreinterviewene har det i udvælgelsen af interviewpersoner været et hensyn at interviewe elever og forældre til elever fra forskellige typer af mellemformer og med forskellige typer og grader af støttebehov. I udvælgelsen af lærere og pædagoger har det tilsvarende været et hensyn at repræsentere erfaringer fra forskellige typer af mellemformer.

Interview med skolens ledelsesteam såvel som interview med lærere og pædagoger er gennemført som gruppeinterview, mens der er gennemført individuelle interviews med elever og forældre.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews med udgangspunkt i interviewguider for hver af de fire informantgrupper. De forskellige interviewguider er udarbejdet med udgangspunkt i de overordnede undersøgelsesspørgsmål samt de opridsede undertemaer ovenfor. Nogle temaer er gået igen på tværs af de forskellige informantgrupper, mens andre temaer har været relevante at spørge udvalgte informantgrupper om.

[1] E-klasserne kan ikke betragtes som en mellemform i gængs forstand, idet der snarere er tale om et permanent tilbud i en særlig ramme uden for almenskolen. I afsnit 2.5 drøfter vi de forskellige måder at skelne typer af tilbud fra hinanden.

Tabel 1.3 Gennemførte interviews i delelement 3

Deltagere	Antal interviewede informanter
Elever	2
Forældre	2
Ledere	2
Lærere og pædagoger	2

Kilde: VIVE.

Analyse af de kvalitative data

De kvalitative interviews er blevet transskriberet og derefter systematisk kodet med henblik på analyse. Kodningen og analysen af interviewene er sket med udgangspunkt i en såkaldt framework-tilgang, som understøtter kvalitetsprincipperne i kvalitativ analyse: systematik, transparens, inklusion og autenticitet. Framework-tilgangen giver mulighed for på systematisk vis at se på tværs af typer af informanter for dermed at identificere, hvilke pointer der går igen. Samtidig giver tilgangen også mulighed for at dykke ned i de enkelte informantgrupper og identificere, hvilke pointer der knytter sig særligt til disse informantgrupper og disses kontekst.

Afgrænsning af informanter og perspektiver

Undersøgelsen fokuserer på støttemuligheder i regi af almenskolen i Fredericia Kommune og afgrænser sig dermed fra dybdegående at afdække erfaringer med støttemuligheder i regi af specialtilbuddene i kommunen. Derfor er dataindsamlingen også afgrænset til hovedsageligt at inddrage informanter fra eller med tilknytning til almenskolen. Derudover inddrages dog også perspektiver fra både de kommunale mellemformer og lederen af specialskolen, idet disse perspektiver er vigtige for at få indblik i, hvilke skoleforløb de elever, der kommer til dem fra almenskolen, kommer med, samt for at få belyst almenskolens styrker og begrænsninger i forhold til at imødekomme elever med forskellige typer af støttebehov.

Del 4: Økonomi på skoleområdet og elevtal

Med henblik på at danne et overblik over udviklingen i skoleområdets økonomi, elevtal og segregeringsgrad er der indhentet data herom. Baseret på budgetoplysninger fra skoleforvaltningen har vi beregnet udviklingen i skoleområdets økonomi. Vi har år for år indregnet inflationen, dvs. pris-/lønstigningen for kommunal service, jf. KL 2026, og omregnet tallene til faste 2025-priser for at gøre dem sammenlignelige. Budgetoplysningerne baserer sig på oplysninger fra skoleforvaltningen i Fredericia Kommune, hvorfor VIVE ikke har haft mulighed for at kontrollere tallene, og vi tager derfor forbehold for, at de oplyste tal er korrekte. Derudover har VIVE også indhentet oplysninger om elevtal og inklusionsgrad fra Undervisningsministeriets databank.

2 Almenskolens mulighedsrum i forhold til støtte og tilpasning af undervisningen til alle elever

Dette kapitel omhandler forskellige aspekter af almenskolens mulighedsrum i forhold til støtte og tilpasning af undervisningen til alle elever. Indledningsvist og rammesættende beskrives først udviklingen i elevtal og skoleøkonomi over tid i Fredericia Kommune. Dernæst karakteriseres først almenskolens praksis og kapacitet til at yde pædagogik, didaktik og undervisning tilpasset alle elever, dernæst praksis og kapacitet til tidlige og forebyggende indsatser, samt støtte til elever med et større støttebehov. I forlængelse heraf udfoldes det, hvilke typer af støttebehov almenskolen har særligt svært ved at imødekomme. Endelig beskriver kapitlet erfaringer med både lokale, skoleinterne mellemformer og kommunale mellemformer for afslutningsvis at karakterisere de eksisterende strukturelle rammer og udvikling over tid i almenskolens mulighedsrum.

2.1 Udviklingen i elevtal og skoleøkonomi over tid i Fredericia Kommune

Som baggrund for analyserne har vi været interesserede i at danne os et overblik over udviklingen i skoleområdets økonomi over tid såvel som i kommunens elevtal og segregeringsgrad. Baseret på budgetoplysninger fra skoleforvaltningen har vi derfor beregnet denne udvikling. Vi har år for år indregnet inflationen, dvs. pris-/lønstigningen for kommunal service, jf. KL 2026, og omregnet tallene til faste 2025-priser for at gøre dem sammenlignelige. Vi tager forbehold for de oplyste tal, som udgør grundlaget for beregningerne. Budgettal opgøres i mio. kr.

Tabel 2.1 Udviklingen i skoleudgifter i Fredericia Kommune år for år

Skoleudgifter i faste 2025-priser, mio. kr.						
Skoleår	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
Samlet budget for almenskoler og specialtilbud det pågældende år	455.117	456.719	462.567	445.226	442.928	438.204
Budget til PPR*	19.807	19.735	19.902	20.731	23.575	25.831

Skoleudgifter i faste 2025-priser, mio. kr.						
Budget til almenskoler	340.357	340.029	342.821	321.975	308.703	295.262
Budget til *kommunale mellemformer* (alle typer)	5.736	4.943	8.707	8.066	11.367	13.811
Budget til specialskoler/-klasser og kommuneeksterne specialtilbud	109.024	111.747	111.039	115.185	122.858	129.131

Note: *Budget til PPR er her trukket ud som selvstændig post ved siden af budget for almenskoler og specialtilbud for at kunne se udviklingen i PPR-budget over tid.

Kilde: Tabellen baserer sig på budgetoplysninger fra skoleforvaltningen i Fredericia Kommune. VIVE har ikke haft mulighed for at kontrollere tallene, så vi tager forbehold for, at de oplyste tal er korrekte.

Som det fremgår af Tabel 2.1, er budget til PPR, budget til mellemformer og budget til specialområdet steget i perioden, hvorimod budget til almenskolerne er faldet i perioden.

For at forstå udviklingen over tid har vi på baggrund af tallene beregnet den andel af budgettet, som går til forskellige poster, herunder almenskoler versus specialtilbud (inkl. kommunale mellemformer), jf. Tabel 2.2.

Tabel 2.2 Fordeling af andele af skoleområdets budget over tid

Fordeling af skoleområdets budget i procent						
Skoleår	**19/20**	**20/21**	**21/22**	**22/23**	**23/24**	**24/25**
Fordeling af budget, ekskl. PPR						
Budget til *almenskoler* i procent af samlede udgifter til almenskoler og specialtilbud	74,8	74,5	74,1	72,3	69,7	67,4
Budget til *specialtilbud* i procent af samlede udgifter til almenskoler og specialtilbud	25,2	25,5	25,9	27,7	30,3	32,6

Kilde: Tabellen baserer sig på budgetoplysninger fra skoleforvaltningen i Fredericia Kommune. VIVE har ikke haft mulighed for at kontrollere tallene, så vi tager forbehold for, at de oplyste tal er korrekte.

Hvis vi tager PPR ud af regnestykket[2], er almenskolerne budgetmæssigt gået fra at optage 74,8 % af budgettet i skoleåret 19/20 til at optage 67,4 % i 24/25 (og specialområdet, inkl. de kommunale mellemformer, er dermed vokset fra 25,2 til 32,6 % af budgettet i samme årrække).

[2] Jf. PPR-koordinator er en del af baggrunden for budgetudviklingen i PPR etableringen af lette behandlingstilbud med oprettelse af cirka tre ekstra stillinger (opgaven er bredt ud over cirka 10 medarbejdere, som løser opgaver med let behandling samt andre PPR-opgaver). Dertil kommer overførelsen af cirka 8 konsultative årsværk fra forvaltningsniveau til PPR foruden en udvidelse af medarbejderstaben i distrikterne, som kan være tættere på skolernes praksis i en læringsmiljøorienteret tilgang.

Der har altså været en væsentlig budgetmæssig forskydning mellem almenskoler og specialområdet i den nævnte årrække.

Det er også værd at bemærke, at i samme årrække, som denne forskydning har fundet sted, er det samlede budget for hele skoleområdet faldet med cirka 10 mio. kr. opgjort i faste 2025-priser, fra 474.924 mio. kr. i skoleåret 19/20 til 464.035 mio. kr. i skoleåret 24/25.

Faldende elevandel og faldende budget i almenskolen

Det samlede elevtal i Fredericia Kommune er i perioden fra skoleåret 2019/2020 til skoleåret 2024/2025 faldet fra 6.379 til 5.829 elever. Dette dækker over alle elever i Fredericia Kommune, som kommunen har betalingsforpligtelse over for, dvs. både elever i folkeskole, frie grundskoler og privatskoler samt specialtilbud.

Samtidig har inklusionsgraden i Fredericia Kommune været faldende i samme periode, fra at 95,4 % til 92,9 % af eleverne går i almenskolen, sådan at det nu er 7,1 % af eleverne i kommunen, som går i specialtilbud.

Tabel 2.3 Inklusionsgraden, andelen af elever, der går i almenskolen i Fredericia Kommune

2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
95,4 %	94,9 %	94,1 %	93,5 %	93,2 %	92,9 %

Kilde: Undervisningsministeriets databank.

Sammenligner man det procentvise fald i elevtal i almenskolen med det procentvise fald i budget til almenskolerne, følges dette nogenlunde ad. Dermed hænger den budgetmæssige forskydning mellem almenskolen og specialområdet sammen med, at en stadig større andel af elever går i specialtilbud frem for almenskolen.

Sammenfattende kan man sige, at billedet i Fredericia Kommune er, at der over de seneste år har været en væsentlig forskydning af børn og økonomi fra almenskoler til specialtilbud. Dette er et billede, der går igen i en lang række kommuner på tværs af landet.

2.2 Praksis og kapacitet til at arbejde med pædagogik, didaktik og undervisning tilpasset alle elever

I dette afsnit er fokus på almenskolernes praksis og kapacitet til at arbejde med pædagogik, didaktik og undervisning tilpasset den samlede elevgruppes forskellige behov, herunder mulighederne for faglig støtte til elever, som har særligt brug for dette.

Tolærerordning og holddeling er i mange tilfælde afgørende for at kunne imødekomme en bred elevgruppe, men der er behov for i højere grad at kunne arbejde med dette i almenskolen

Mulighederne for tolærerordning, holddeling og undervisningsdifferentiering fremhæves af ledere, lærere og pædagoger på tværs af skoler som afgørende for at kunne imødekomme behovene hos en bred elevgruppe i almenskolen. Dette stemmer overens med centrale erfaringer fra skoleundersøgelser fra de seneste år (fx Lindeberg et al., 2022, kap. 6.1). Skolernes medarbejdere peger på, at mulighederne for at arbejde med tolærerordning m.v. både har betydning ift. at imødekomme den brede elevgruppe bedst muligt, men også har betydning i forhold til mulighederne for i højere grad at kunne støtte elever med særlige støttebehov i almenklassen frem for at udskille dem til særlige forløb. En nyere undersøgelse peger på, at lærere og pædagoger især vurderer, at støtteformer, hvor man gennem bl.a. tolærerordninger og holddelingstimer søger at integrere støtte i almenklasserne, i særlig grad er effektive til arbejdet med læringsrelaterede udfordringer samt udfordringer i forhold til social deltagelse (Tegtmejer et al., 2024a, s. 35 ff.). Det kan fx dreje sig om arbejdet med elever med generelle læringsudfordringer, hvor tolærerordninger eller opdelinger af klassen giver bedre muligheder for at inddele efter faglige behov, og hvor fx én medarbejder går med en mindre gruppe af børn med brug for mere omfattende støtte, mens en anden medarbejder samtidig står for undervisningen af den bredere elevgruppe. Ligeledes kan det fx dreje sig om elever med et stort behov for støtte i forhold til socialt samspil, kommunikation og fleksibilitet, hvor der kan være et mere udtalt behov for at blive forberedt i forbindelse med overgange mellem aktiviteter eller skift af lærere, og hvor det at være to fagprofessionelle giver langt bedre muligheder for dette arbejde, end hvis man står alene med en stor klasse.

Skolerne imellem er det forskelligt, i hvilket omfang de oplever, at det i dag er muligt at arbejde med to voksne i et antal timer i almenundervisningen. Nogle beskriver at have forholdsvis gode muligheder herfor, men kan savne tid til at arbejde systematisk med planlægning og opfølgning, mens andre beskriver, at mulighederne for to voksne i undervisningen er stærkt begrænsede. Alle har dog erfaringer hermed og på den baggrund en oplevelse af, at netop tolærerordning, holddeling og undervisningsdifferentiering er betydningsfulde greb og centrale komponenter i

forhold til at sikre støtte og undervisning til en bred elevgruppe. Det understreges også, at mulighederne herfor ikke kun kommer elever med fx faglige udfordringer til gavn, men også vil være til gavn for fagligt dygtige elever, som vil blive mødt med mere undervisning og støtte målrettet dem. Hvis man som fagprofessionel står alene med en stor klasse, vil man ofte blive konfronteret med dilemmaet imellem at tilgodese elever, som fx har brug for ekstra hjælp, og som arbejder og processerer information langsomt, og elever, som hurtigt er i gang, og som ofte vil have brug for ekstra udfordringer (Tegtmejer, 2019). Mulighederne for i højere grad at kunne tilgodese de læringsmæssige behov blandt flere elever forbedres ofte markant, når man enten er flere medarbejdere til stede i lokalet eller har mulighed for holddeling af klassen. Dette beskrives også flere gange blandt medarbejderne i Fredericia Kommune. En leder beskriver fx:

> *Altså, det der med, at vi kan dele op og dele klasserum op eller dele grupper op, det vil jo give nogle unikke muligheder for at kunne understøtte de børn, som vi har. […] Ja, og det er, fordi vi har masser af elever, som har brug for opfølgning eller at blive sat i gang eller at have hjælp. Og så kunne man også tilgodese de dygtige endnu mere ved at sætte dem i grupper og arbejde sammen og understøtte dem som lærer også.* (Leder, Skole D, april 2026, 22)

Lederne beskriver, at det i høj grad er lokalt besluttet, hvad man bruger skolens ressourcer til, og på tværs af skolerne er netop flere voksne i undervisningen noget af det, man forsøger at prioritere. På tværs af skoler er der dog også en oplevelse af begrænsninger herfor samt et ønske om og oplevet behov for i højere grad end i dag at kunne arbejde med tolærerordning, holddeling og undervisningsdifferentiering. Endelig peger man på, at vedvarende besparelser leder til, at mulighederne for at arbejde med disse organisatoriske greb indskrænkes, idet budgetreduktionerne ofte rammer skolernes kapacitet til at sætte ind med flere medarbejdere.

Dobbeltpres mellem mange almenelever med behov for støtte og fastholdelse af ressourcestærke elever

Skolelederne beskriver, at de i almenskolen står med en elevgruppe, hvor en stor andel af eleverne har forskellige støttebehov, og at de derfor er nødt til at have et stort fokus på at hjælpe de elever, der har det vanskeligst. Flere elever vurderes også at have specialpædagogiske behov. En leder fortæller:

> *Vi er efterhånden en specialskole. Når man tænker på de udfordringer, man står med ude i klassen. Det er jo ikke ualmindeligt her på stedet, at hvis man har en skoleklasse på 24 eller 25 elever, at så er der sager af forskellig art på halvdelen. Og noget stort, og noget småt. Det er jeg med på. Det er en mangfoldighed.* (Leder, Skole D, april 2026, 20*)*

Erfaringen af, at der kommer flere elever med et væsentligt behov for støtte, er ikke enestående i Fredericia Kommune, men kan ses bredt i mange kommunale skolesystemer landet over (Tegtmejer et al., 2024a, kap. 5.1). Samtidig peger skolelederne i Fredericia også på, hvordan de på deres skoler og i kommunens folkeskoler generelt også har svært ved at imødekomme og holde på de ressourcestærke elever, som ellers betragtes som vigtige for at have en balanceret almenskole. En leder beskriver:

> *Vi er jo i et alvorligt konkurrenceorienteret skisma. At vi hele tiden har den der bevægelse over mod at understøtte de elever, der har det sværest. Samtidig med at de elever, som ligger helt ude i den anden ende, dem har vi svært ved at holde på. Og dem vil vi jo gerne have. Sådan at de kan påvirke, give en indflydelse osv. i det der normalitetsområde. Det er jo et samfundsmæssigt vilkår, vi er i. Nu går 20 % af danske skoleelever i en fri grundskole eller privatskole. Og det er jo typisk den del, vi faktisk gerne vil holde på.* (Leder, Skole D, april 2026, 20)

Skoleledernes dilemma består ofte i, at ressourcerne til at organisere støtte over tid er blevet så relativt knappe, at man er nødt til at arbejde med mere segregerede former såsom fx en holddannelse til de elever med størst støttebehov, som fx kan være relateret til risiko for bekymrende skolefravær eller udadreagerende adfærd. Dette risikerer dog at fastlåse midlerne i disse støtteformer, frem for at de kommer den brede børnegruppe til gavn ved at blive anvendt ude i klasserne i form af tolærerordninger mv. Og dermed begrænses de pædagogiske og didaktiske muligheder for at søge at tilgodese de forskelligrettede læringsmæssige behov på samme tid i almenklasserne.

2.2.1 Faglige støttemuligheder i almenskolen

En analyse viser, at 21,3 % af afgangseleverne i Fredericia Kommunes 9. klasse ikke bestod dansk og matematik ved afgangsprøven, hvilket skal ses op imod et landsgennemsnit på 11,2 %, som ikke består. Analysen viser også, at tendensen er stigende i Fredericia Kommune (Jensen & Lambert, 2026). Tallene og udviklingen peger på, at der er behov for at styrke de faglige støttemuligheder i almenskolerne, hvilket vi vil udfolde i det følgende.

Der eksisterer for indeværende en del muligheder for faglig støtte i skolerne, men der er et ønske om, at støtten i højere grad skal kunne integreres eller gives i almenklassen frem for uden for

Ledere, lærere og pædagoger beskriver, at der for indeværende eksisterer en række forskellige muligheder for faglig støtte på deres skoler. Det kan dreje sig om fagcentre, boostforløb, individuel støtte eller støtte på særlige hold. Endelig kan det

også dreje sig om tolærerordning, holddeling og undervisningsdifferentiering i undervisningen, om end flere skoler peger på, at mulighedsrummet for at arbejde med disse former over en årrække er blevet presset.

Ledere, lærere og pædagoger peger dermed også på, at den faglige støtte i væsentlig udstrækning sker uden for undervisningen. Som beskrevet i det foregående afsnit, indebærer brugen af støtteformer såsom holddannelser målrettet elever med væsentlige behov, at denne støtte ikke samtidig kan komme den brede elevgruppe til gavn. Omvendt er det i højere grad et særkende ved de klasseintegrerede støtteformer såsom tolærerordninger og holddelingstimer, at de giver et større mulighedsrum for at arbejde med elever med væsentlige støttebehov, samtidig med at der også er mulighed for at styrke læringsrummet for de dygtige elever. Gennemgående udtrykkes der på skolerne i Fredericia et ønske om og et behov for, at der sker en bedre kobling mellem undervisning og støtte, hvor viden trækkes begge veje, men også at der i højere grad arbejdes med støtte integreret i almenundervisningen. Et væsentligt aspekt ved de klasseintegrerede støtteformer er også, at de over tid giver et bedre mulighedsrum for, at de særlige greb og tilgange kan sprede sig til andre medarbejdere i de forskellige teams, som arbejder med almenklasserne, hvilket også kan være vanskeligt, hvis det mere entydigt er et mindre antal medarbejdere, som arbejder med støtte i holddannelserne. En leder beskriver fx behovet for en bedre kobling mellem faglig støtte og undervisning og et ønske om at trække viden og erfaringer fra de særlige forløb med over i almenundervisningen:

> *Det* [viden og erfaringer opbygget i forbindelse med den faglige støtte, red.] *skal løftes ud i timen, så vi får noget af den viden ud, så det, de får sat i gang* [ved den faglige støtte, red.]*, det lever fortsat derude, og så det ikke hænger på den enkelte. Vi er meget optagede af, hvordan vi sikrer den der gensidige læring, både for eleverne, men også for lærerne, i samarbejde med en vejleder, så de kan gå ud og bruge de ting, som man har været i forløb omkring.* (Leder, Skole C, april 2026, 30)

Set fra ledere, lærere og pædagogers synsvinkel vil det være gavnligt at arbejde i retning af, at den faglige støtte i højere grad end i dag foregår i undervisningen, hvor eleverne bruger det meste af deres tid og er en del af klassefællesskabet, frem for at risikere at blive særskilt og afkoblet fra undervisningen. En AKT-lærer beskriver fx det udbredte ønske om, at den faglige støtte i højere grad foregår i undervisningen i det følgende interviewuddrag:

> *Jeg synes, at uanset niveau skal man have plads til alle i sin egen undervisning. Og også kunne tilrettelægge individuelle forløb for den enkelte elev i sin egen undervisning. Så jeg har det lidt stramt med at sende dem op i et særskilt forløb uden for klassen.* (AKT-lærer, Skole A, april 2026, 2)

Der peges på, at muligheden for, at den faglige støtte gives i undervisningen i klassen, er afhængig af muligheden for tolærerordning og holddeling, men også af lærernes og pædagogernes kompetencer til undervisningsdifferentiering og arbejdet med elever med støttebehov, som opleves som meget forskellige.

Der er også både lærere og elever, der ser positivt på, at elever med særlige faglige vanskeligheder og støttebehov kommer ud på små hold, både for at få bedre hjælp end i det store klasserum, men også fordi det kan være sårbart at være fagligt udfordret, hvorfor det kan opleves mere trygt på et mindre hold. Samtidig er det erfaringen, at elever med faglige udfordringer godt kan risikere at komme i anden række i forhold til støtte i klassen, fordi andre elever med eksempelvis adfærdsvanskeligheder fylder på en anden måde i klasserummet og derfor ofte kommer i første række i forhold til pædagogisk opmærksomhed. Mindre hold behøver dog ikke at være en fagligt begrundet holddannelse uden for undervisningen. Ved muligheder for holddeling, hvor to lærere eller en lærer og en pædagog opdeler klassen efter faglige hensyn, kan der arbejdes med mindre hold inden for undervisningen. Det vil sige, at der sagtens kan være tale om en mere flydende ad hoc-opdeling, fx i bestemte fag, hvor teamet omkring en klasse vurderer, at der er væsentlige forskelle på elevernes faglige støttebehov i en periode.

Også et spørgsmål om at understøtte den faglige selvtillid hos eleverne

Når støtte på mindre hold opleves positivt af nogle, hænger det også sammen med, at den faglige støtte ikke kun har til opgave at understøtte elevernes faglige kompetencer, men også deres faglige selvtillid. Det peger både lærere og elever selv på, hvor flere oplever, at elevernes faglige selvtillid kan blive udfordret, hvis de ikke får tilstrækkelig hjælp, men også hvis de føler, at de i forhold til fagligt niveau skiller sig negativt ud i klassen. En AKT-lærer fortæller:

> *Mange af dem er jo søde børn, som vi bare ser mister modet. Kommer her troligt, sidder og knokler. Går i 5. klasse og kan stadigvæk ikke læse, og altså, lige så stille, så mister de modet på, at de dur til noget.* (AKT-lærer, Skole C, april 2026, 13)

Omvendt beskriver en elev, hvordan det har stor betydning, at lærere og vejledere netop understøtter en tiltro til dem selv, trods faglige udfordringer:

> *Altså vores læsevejleder, noget af det, hun også er god til, det er at fortælle os sådan, at vi er ikke dumme, bare fordi vi er ordblinde. Altså sådan, vi kan lige så meget, som alle andre kan. Vi skal bare lige kæmpe en lille smule hårdere for det. Og det er jo sådan, når hun tit understreger sådan noget. Det er ikke, fordi I er dumme. Det er, bare fordi vi har en*

udfordring. Ja. Ja. Og det tror jeg også gør, at vi føler sådan lidt mere sådan "okay, det er måske fint nok". (Elev, Skole D, marts 2026, 8)

Gennemgående udtrykkes der altså et behov for og et ønske om at udvikle på samt at styrke de pædagogiske tilgange, hvor man fagligt understøtter eleverne, særligt integreret i den almindelige almenundervisning og særligt i nogle former, hvor dette kan ske, uden at eleverne udpeges som nogle, der har behov for særlige indsatser eller er anderledes end de andre.

2.3 Praksis og kapacitet til tidlige og forebyggende indsatser samt støtte til elever med et større støttebehov

Kapaciteten til at yde tidlige og forebyggende indsatser er ikke tilstrækkelig, selvom det kunne give flere elever mulighed for at blive i almenskolen

Den generelle oplevelse blandt ledere, lærere og pædagoger såvel som forældre er, at kapaciteten til at yde tidlige og forebyggende indsatser i almenskolen ikke er tilstrækkelig i dag. Gennemgående er det erfaringen, at eleverne ofte skal have nået til at få det rigtigt svært, før de bliver hjulpet, fordi der mangler ressourcer og organisatoriske muligheder til at sætte tidligt ind og have "små håndtag at skrue på" i forhold til støttemuligheder. Det er antagelsen blandt de interviewede, at hvis man i højere grad havde mulighed for tidlige og forebyggende indsatser i almenskolen, ville det for nogle elever betyde, at de aldrig ville nå til at få mere omfattende behov for fx at komme i en mellemform eller et specialtilbud. En lærer fra en af de kommunale mellemformer fortæller:

Det, jeg godt kunne ønske mig, det var, at man kunne være bedre til at spotte de her elever tidligere. Altså, at det ikke skal komme dertil, at et tilbud som vores [kommunal mellemform, red.] *egentlig er nødvendigt. Men at man fanger flere af dem noget før. At man ikke behøver vente på, at de hænger helt ud over klippekanten, før man tilbyder dem den her hjælp.* (Lærer, Skole E, april 2026, 17)

Tilsvarende fortæller en forælder, hvordan hun ville have ønsket, at hendes søn var blevet grebet tidligere i stedet for at have nået at få det særdeles svært og som reaktion herpå blive udadreagerende og visiteret til et specialtilbud.

Men som han [en lærer, red.] *også sagde, så observerede han jo også, at min søn holdt virkelig ud længe, indtil han til sidst fik nok. Og alle får jo*

> *nok til sidst. Så der kunne jeg synes, at det havde været dejligt, at der havde været noget indgriben. Sådan, at vi ikke nåede derud.* (Forælder 1, Skole E, april 2026, 12)

På nogle skoler er man i nogen udstrækning lykkedes med at følge løbende og tæt op på eleverne og sætte tidligt ind. Erfaringerne hermed er, at man for en del elever har kunnet tage udfordringer i opløbet og imødekomme eleverne inden for almenskolens rammer, inden udfordringer og mistrivsel voksede sig for stort. Men med færre ressourcer vil mulighederne herfor begrænses yderligere, hvilket en leder beskriver kan skabe en negativ spiral, hvor stadigt flere elever vil skulle visiteres til et specialtilbud:

> *(…) hvis vi skal hente flere ressourcer* [ud af almenskolens budget, red.]*, så er risikoen jo, at der bliver et arbejdsmiljø og et læringsmiljø, som bliver barsk at være i, og at vi så ikke har ressourcerne, hverken forebygningsmæssigt eller akut. Og dermed kommer til at skulle visitere flere børn, fordi flere vil være i risiko for belastningssymptomer.* (Leder, Skole C, april 2026, 11)

Det er således en vigtig erfaring fra skolerne, at de tidlige og forebyggende indsatser rummer et væsentligt potentiale for at sætte ind i forhold til problemstillinger, før de vokser sig større. Knappe ressourcer kan imidlertid begrænse mulighedsrummet for at gøre dette, hvilket kan medføre, at problemstillinger, som skolerne kunne have handlet på tidligere, vokser sig større og kommer til at kræve mere omfattende tilbud.

Almenskolen kommer ressourcemæssigt og kompetencemæssigt til kort ved elever med betydelige støttebehov

På skolerne oplever ledere, lærere og pædagoger, at man kommer ressourcemæssigt og kompetencemæssigt til kort, når der er tale om elever med betydelige individuelle støttebehov. En leder beskriver, hvordan de nogle gange har elever, der har så store faglige eller sociale støttebehov og lægger beslag på så stor en andel af ressourcemedarbejdernes tid, at det gør det vanskeligt at hjælpe de øvrige elever tilstrækkeligt. Det gælder særligt for elever, der har vanskeligt ved at være i skolerammen inden for et klassefællesskab, enten fordi de trækker sig helt væk fra skolen, eller fordi de fylder for meget på en uhensigtsmæssig måde og dermed også forhindrer andre elever i at lære. Lederen fortæller:

> *Jeg tænker, at der, hvor børn begynder at forhindre andre i at lære, det er nok der, hvor det bliver sværest. Altså, der skal vi gøre noget. Enten tage eleven ud eller lave nogle hold eller gøre noget andet. Fordi jeg synes i bund og grund, at personalet, de altså, det er ikke en kasse, de skal passe*

> *ind i, de er yderst fleksible og står på tæer og prøver alt, hvad der er. Også med sparring fra ressourcepædagogerne. "Har I afprøvet det, og kan I stille stole på en anderledes måde?" Eller dimse-værktøjer og cykelslanger og alt, hvad der sådan er af hjælpemidler. Men der er bare nogle, hvor vi ikke kan knække koden. Altså, vi ikke lige ved, hvor sprækken er ind til dem i forhold til, hvad der egentlig er på spil.* (Leder, Skole B, april 2026, 14)

Flere af de interviewede udtrykker således et behov for faglig sparring i forhold til at forstå og handle relevant på udfordringer hos elever med betydelige støttebehov, og at det er centralt at få denne hjælp tidligt i forløbet, før udfordringerne eskalerer.

Knappe ressourcer og begrænset kapacitet i almenskolen har konsekvenser for både elever, deres familier og skolens personale

Ledere, lærere og pædagoger fortæller, at knappe ressourcer og begrænset kapacitet i forhold til at sætte ind med støtte til eleverne i almenklasserne og den deraf nødvendige prioritering i omfang og varighed af støtte har negative konsekvenser for de elever, der ikke bliver tilstrækkeligt imødekommet og hjulpet såvel som for deres familier. Men det er også erfaringen, at konsekvenserne af manglende ressourcer og kapacitet spreder sig som ringe i vandet, fordi det ofte er tilfældet, at når enkeltelever har massivt brug for støtte, går en betydelig del af de begrænsede ressourcer fra de andre elever. Ligeledes er det erfaringen, at nogle af de elever, der ikke bliver tilstrækkeligt mødt i deres behov, kan ende i en adfærd, der påvirker hele klassen negativt. Dermed har begrænsede kompetencer og ressourcer til at imødekomme en bred elevgruppe i almenklasserne også konsekvenser for medarbejderne omkring klassen, der kan komme kompetencemæssigt til kort, opleve at stå alene med udfordringerne i klassen og at skulle håndtere adfærd fra eleverne med stor negativ indvirkning på deres arbejdsglæde.

Flere af de interviewede forældre deler oplevelsen af knappe ressourcer og begrænset kapacitet til at støtte deres børn på rette vis og i tilstrækkelig grad og har en erfaring med, at dette over tid kan eskalere udfordringerne hos deres børn. Samtidig fortæller forældrene også, at de oplever, at der ligger et stort ansvar på dem i forhold til at spotte og handle på deres barns udfordringer i skolen, fordi det er erfaringen, at den manglende kapacitet på almenskolerne også betyder, at de kan komme til at overse forskellige støttebehov. En forælder fortæller:

> *Som forældre har vi selv følt, at hvis der skulle ske en forandring, eller hvis der skulle ske nogle indsatser, så har vi egentligt følelsen af, at det er os, der har skullet levere den. (…) Hvis vi ikke selv havde haft en viden omkring det her, så ved jeg simpelthen ikke. Altså, jeg tænker, aldrig vores barn var blevet udredt eller testet for ordblindhed. For der er ikke nogen, der har set det.* (Forælder 2, Skole A, april 2026, 13)

Ønske om bedre kobling mellem støtte og undervisning

Blandt ledere, lærere og pædagoger er der ikke kun et ønske om, at der i højere grad sker en kobling mellem den støtte, der foregår uden for undervisningen, og undervisningen i almenklassen, men også et ønske om, at støtten i højere grad, end det er tilfældet i dag, kan gives kontinuerligt i undervisningen frem for midlertidigt uden for undervisningen. Flere peger på erfaringen af, at det for nogle elever kan være gavnligt at komme ind i en anden ramme i en periode, fx i en mellemform eller et fagcenter, og modtage støtte her. Men samtidig er mange også kritiske i forhold til tanken om, at man kan tage elever ud for en kort periode og "fikse dem" og så sætte dem tilbage i samme uændrede ramme som før. Gennemgående efterspørges der derfor, at der i højere grad sker erfaringsudveksling og samarbejde mellem ressourcepersoner uden for undervisningen og de lærere og pædagoger, der står med undervisningen i almenklassen, for at sikre, at støtte ikke primært er noget, der foregår uden for undervisningen, men at teamet omkring eleven også er klædt på til at støtte bedst muligt i undervisningen og forandre praksissen her i forhold til elevens behov. En leder fortæller:

> *Det er jo en hårfin balance i forhold til at have ressourcepædagoger, fordi de kan godt være sådan nogle lidt fiksere, der så "Jamen, nu ordner, ordner, ordner, og nu er hun i skole". Men nogle gange så siger personalet jo også, når ressourcepædagogen går ud: "Når du går ud, så er det ligesom før". Altså, så har vi jo ikke været tydelige nok på, hvad opgaven egentlig har bestået i. Fordi det er jo teamet, der har eleven, og som skal overtage.*
> (Leder, Skole B, april 2026, 12)

Ledere, lærere og pædagoger peger i forlængelse heraf også på, at for mange elever vil det være at foretrække, at støtten kan gives i almenklassefællesskabet og integreret i undervisningen.

Behov for, at der i højere grad end i dag etableres kompetencer, ressourcer og organisatoriske muligheder for at hjælpe eleverne ude på almenskolerne

Skolelederne på tværs af almenskolerne peger på behovet for, at der i højere grad end i dag er kompetencer, ressourcer og organisatoriske muligheder for at hjælpe flere elever ude på almenskolerne, frem for at kompetencerne ligger i særskilte tilbud. Det vil også styrke mulighederne for at sætte forebyggende og tidligt ind i forhold til udfordringer hos eleverne og give bedre muligheder for at imødekomme og dermed også beholde flere elever i almenskolens fællesskab. Det beskrives gennemgående, at løsningen på udfordringer i dag for ofte bliver at sende eleverne et andet sted hen til et tilbud uden for almenskolen. En leder udtrykker fx en oplevelse af, at der er en tendens til knopskydning i tilbud uden for almenskolen, fordi man fra

forvaltningens side i bedste mening har et ønske om at hjælpe elever, der har det svært. Lederen siger:

> *Det er i bedste mening, forvaltningen ser, "der er nogle elever, I har en udfordring med, vi laver et eller andet tilbud, der kan understøtte det". Så det er jo også i misforstået godhed måske.* (Leder, Skole A, april 2026, 19)

En anden leder fortæller, hvordan det fx ville være meningsfuldt at have bedre muligheder for at arbejde med elever med længerevarende skolefravær i regi af almenskolen, fordi netop almenskolens fællesskab kan være noget af det, der kan bringe eleven tilbage i skole, og som det er vigtigt at arbejde med, førend eleven møder ind igen:

> *I forhold til skolevægring fx kunne det være spændende at lave en mellemform på skolen. Det er en sindssyg svær problematik, men at prøve at arbejde med det lokalt, før vi sender nogen ud, væk fra fællesskabet, når vi ved, at det er fællesskabet, der rent faktisk trækker dem tilbage. Det kunne være spændende at arbejde med, men der er vi ikke.* (Leder, Skole A, april 2026, 19)

Det bliver understreget, at det ikke alene er et spørgsmål om at have de rette kompetencer i almenskolen, men i høj grad også at have organisatoriske handlemuligheder at gribe til, når elever får det svært og har brug for støtte. En lærer fra en af de lokale mellemformer beskriver, hvordan det ikke har været uvilje, men begrænset handlerum i almenskolen, der har gjort, at elever ikke er blevet imødekommet:

> *Altså, det jeg kan sige er jo bare, at mange af vores elever* [i den kommunale mellemform, red.] *har haft svært ved den rigiditet, der har været omkring deres behov. Eller i hvert fald dét, de har oplevet som rigiditet, eller at man ikke er blevet imødekommet på de behov, man har haft. Og det er jo ikke fordi, der har stået nogen med en uvilje omkring at imødekomme, men nok mere, hvad der rent praktisk kan lade sig gøre derude.* (Lærer, Skole E, april 2026, 16)

Det beskrives også, at ved siden af rammer og ressourcer er både handlekompetence og handlemuligheder blandt lærere og pædagoger i almenskolen afgørende for, at der på skolen kan blive en forståelse af, at det i første omgang er almenskolens opgave at hjælpe elever, der har det svært, frem for en kultur og et mindset, hvor man tænker, at hvis et barn er udfordret, hører det ikke til i almenskolen, men skal videre til et andet og mere specialiseret tilbud.

Arbejdet med elevernes relationer og blik på hinanden

Bredere klassefællesskaber i almenskolen kræver både forståelse for en bred elevgruppe fra lærere og pædagoger, men også forståelse for hinanden klassekammeraterne imellem. Hvis man ønsker en bred elevsammensætning i almenklassen, er det derfor også betydningsfuldt, at lærere og pædagoger har kompetencer til at understøtte en gensidig forståelse, rummelighed og oplevelse af fællesskab på tværs af forskelligheder i klassen. Men elever og forældre i de kommunale mellemformer oplever ikke, at alle lærere i almenskolen har tilstrækkeligt kendskab til de typer af udfordringer og eventuelle funktionsnedsættelser, som børnene har, og heller ikke alle har kompetencer og kapacitet til at håndtere konflikter mellem eleverne, herunder fx mobning af elever, der på den ene eller anden vis skiller sig ud. En elev beskriver fællesskabet som mere inkluderende i de kommunale mellemformer, og at dette også hænger sammen med, at medarbejderne i mellemformen har en bedre forståelse for elevens diagnose og de udfordringer, den indebærer for eleven. Eleven fortæller, at hans største udfordring i almenskolen ikke i sig selv var hans diagnose og udfordringer, men den måde han blev mødt af både lærere og de andre elever. Han eksemplificerer det med, at en af hans læreres bedste bud på at hjælpe ham var at foreslå øget medicinering – også for at reagere mindre voldsomt på klassekammeraternes mobning – frem for at foreslå pædagogiske tiltag.

2.4 Typer af støttebehov, som almenskolen har særligt svært ved at imødekomme

Lærere, pædagoger og skoleledelse beskriver gennemgående, at de oplever, at almenskolen kommer til kort i forhold til rammer, ressourcer og kompetencer, når en elevs støttebehov bliver massivt og kræver en til en-støtte. Blandt de interviewede er der særligt to typer af støttebehov, som går igen, og som understreges som værende særligt vanskelige at imødekomme i almenskolen i dag.

Vanskeligt at imødekomme elever med udadreagerende adfærd i almenklasser

Erfaringen er, at elever, hvis udfordringer og mistrivsel kommer til udtryk gennem udadreagerende adfærd, er en gruppe, som det er særligt vanskeligt at imødekomme og arbejde med inden for almenklassens rammer. Det trækker ofte mange ressourcer, som går fra de øvrige elever i klassen, når en elev bliver udadreagerende, særligt hvis læreren står alene med klassen. Dermed er det oplevelsen, at den udadreagerende adfærd ikke kun kan presse de andre elever i klassen, men også lærere og pædagoger, der oplever at mangle handlemuligheder og kompetencer til både at håndtere situationerne, når de opstår, og til at hjælpe eleven i forhold til de bagvedliggende årsager til adfærden. Dette billede er ikke noget særsyn for

skolevæsenet i Fredericia Kommune, men går igen på tværs af mange skoler i landets kommuner, hvor udadreagerende adfærd af et stort antal lærere udpeges som en af de udfordringer, som det i særlig grad er vanskeligt at arbejde med inden for skolens rammer (Tegtmejer et al., 2024a).

Samtidig peger de interviewede på det forhold, at der, som tilbudsviften ser ud i dag, ikke eksisterer kommunale mellemformer eller specialtilbud til elever, som reagerer med udadreagerende adfærd. Nogle lærere, pædagoger og ledere efterlyser dette, men samtidig peges der også på, at for en del af disse elever opleves lokale mellemformer som et relevant tilbud, der tilbyder rammer, hvor eleverne kan gribes tidligere, så en del af dem ikke ender med at blive udadreagerende.

Almenskolen er ikke klædt kompetence- eller ressourcemæssigt på til at forebygge og imødegå langvarigt bekymrende skolefravær

Ledere, lærere og pædagoger peger også på, at almenskolen er udfordret i forhold til både at forebygge og imødegå langvarigt bekymrende skolefravær, og at der mangler kompetencer, ressourcer og organisatoriske handlemuligheder i forhold til dette arbejde. Dette træk går også igen på en lang række andre skoler på tværs af landet (Tegtmejer et al., 2024b). En leder beskriver, at børn, der ender med at trække sig og ikke kommer i skole, "sætter skolen skakmat", fordi det er svært at arbejde med og støtte et barn, der slet ikke er i skolen. Ligeledes peger lederen på, at det kan være meget forskelligartede og komplekse problemstillinger, der ligger bag skolefraværet, hvor årsagen ikke altid alene handler om skolen eller forhold hos den enkelte elev. Familieafdelingen er derfor også ofte inddraget, men det er oplevelsen, at skole og familieafdeling ikke altid har samme fokus og problemforståelse i forhold til elever med længerevarende skolefravær, og at det derfor kan være vanskeligt at nå til enighed om løsningerne (se mere herom i afsnit 2.6.1 om samarbejde med familieafdelingen).

Gennemgående peger skolemedarbejderne således på, at det i særlig grad er tilfældet, at skolerne mangler kapacitet og handleberedskab til at kunne handle i forhold til elever, hvis udfordringer kommer til udtryk gennem langvarigt bekymrende skolefravær eller udadreagerende adfærd, og at det i mange tilfælde vil være vigtigt og relevant at kunne sætte ind tidligere og mere forebyggende, før problemstillingerne vokser sig for store.

2.5 Erfaringer med eksisterende lokale og kommunale mellemformer

I det følgende beskrives erfaringerne med lokale mellemformer på almenskolerne såvel som de kommunale mellemformer i regi af ungdomsskolen, dvs. RO, MOD og E-klasserne. De lokale mellemformer er mellemformer, der er etableret på de enkelte almenskoler, og som skolen selv har mulighed for at tildele elever plads i. Mens de kommunale mellemformer i regi af ungdomsskolen er tilbud, der er taget initiativ til at oprette fra central hånd i kommunen, og som elever fra kommunens forskellige almenskoler kan blive tilbudt plads i enten via visitation eller ved direkte kontakt til ungdomsskolen.

En indledende betragtning er imidlertid nødvendig: I mange kommuner anvendes begrebet mellemformer som kombinationer af almen- og specialundervisning (Tegtmejer et al., 2024b). Det vil sige, at begrebet sædvanligvis bruges om undervisningsorganiseringer, hvor en eller flere elever på samme tid kan modtage almenundervisning og specialundervisning. Det kan fx være gennem en holddannelse, hvor en række elever nogle timer hver uge modtager støtte, imens de i den resterende del af ugens timer modtager undervisning i en almenklasse. Det kan også være former, hvor en væsentlig støtte integreres i almenundervisningen, fx gennem at reducere antallet af elever i klassen og/eller tilføre mere personale eller en højere grad af specialpædagogiske kompetencer.

Boks 2.1 To hovedtyper af mellemformer

Skoler arbejder med mellemformer på forskellig vis. Overordnet kan der skelnes mellem to hovedtyper af mellemformer:

- **Holdbaserede mellemformer**, hvor elever med særlige behov modtager undervisning i en kombination af almenundervisning i stamklassen og undervisning på særlige hold.
- **Klassebaserede mellemformer**, hvor elever med særlige behov forbliver i deres almenklasse, men hvor man søger at tilpasse almenmiljøet både strukturelt og indholdsmæssigt, så undervisningen imødekommer elevernes behov.

Kilde: Tegtmejer et al. (2024a).

I forhold til ovenstående forståelse af mellemformer synes Fredericia Kommune flere steder tillige at bruge begrebet i en mere udvidet form, nemlig også om tilbud, hvor elever i en længere periode eller permanent udelukkende modtager undervisning i specialiserede rammer uden for almenklassen. Dette er former, som i mange andre kommuner ville blive benævnt som specialklasser. Vi foreslår derfor også i Kapitel 6 om fremadrettede perspektiver, at man overvejer vokabularet såvel som opdelingen af tilbud i kommunens tilbudsvifte, herunder at man reserverer betegnelsen mellemformer til tilbud, som kombinerer almen- og specialundervisning, og som er placeret og hovedsageligt visiteret til skoleinternt. Dette vil også være i bedre overensstemmelse med den nylige aftale om forandring af reglerne for specialundervisning i folkeskolen, som lægger op til, at skolerne skal have et større råderum til at tildele støtte i egne tilbud, hvilket samles under betegnelsen 'Forstærket almenundervisning'.

2.5.1 Erfaringer med lokale mellemformer på almenskolerne

På en række almenskoler er der etableret lokale mellemformer, hvor elever med behov herfor tilbringer en del af deres skoletid i en særlig mellemform uden for klassen. Kendetegnende for mellemformerne er typisk, at der er færre elever og flere voksne end i almenklassen, ligesom der gennemgående er fokus på ro og en gennemgående og ofte visuelt understøttet struktur omkring eleverne. Samtidig betragtes en fleksibilitet i forhold til elevernes deltagelse i mellemformen som central, ikke kun i forhold til tildeling af plads i mellemformen ved behov, men også i forhold til løbende at kunne skrue op og ned for, hvor mange timer eleven er i mellemformen.

Gode erfaringer med mellemformer for elever, der ikke fungerer i almenklassen, herunder som forebyggende tilbud

Ikke kun lærere, pædagoger og ledere, men også forældre og eleverne selv har gennemgående gode erfaringer med lokale mellemformer for elever, der ikke oplever at fungere og trives i almenklassen. Flere beskriver, at der er tale om elever, som uden mellemformen ellers enten ville have brug for et specialtilbud, ende i længerevarende skolefravær eller have behov for massiv støtte i klassen. En leder beskriver, hvordan de oplever deres mellemform som et værn imod, at nogle elever ender i længerevarende skolefravær:

> *I forhold til vores mellemform så synes jeg, at det er væsentligt at sige, at var den der ikke, så kunne nogle af de sager eller de elever, der er med, de var så endt i skolevægring. Men nu lykkes det faktisk at få dem igennem. Og havde der ikke været det tilbud, så havde det måske endt med noget helt andet. Så på den måde er det en succes, for de har en tilknytning til*

> *skolen, de har en tilknytning til klassen. Og det er små bitte skridt, men det er trods alt meget bedre, end de bare slet ikke kommer. Så det er en succes.* (Leder, Skole D, april 2026, 8)

En forælder beskriver også, hvordan mellemformen giver elever med behov for særligt tilrettelagt undervisning eller rammer omkring undervisningen mulighed for at vedblive med at være en del af det sociale fællesskab på almenskolen:

> *Lærerne støtter op om, at det er den måde, vores barn bedst kan indlære på* [at gå i mellemformen, red.]. *Jeg ser heller ikke vores barn på en decideret specialskole. Overhovedet ikke. Fordi han ligger faktisk rigtig højt i hans sproglige og sociale kompetencer. Så han skal da blive ved alle hans venner deroppe. Han skal bare have timerne ovre i det der meget, meget rolige miljø.* (Forælder 1, Skole B, april 2026, 9)

Ledere, lærere og pædagoger understreger således også vigtigheden af, at mellemformen ikke bliver afkoblet fra almenklassen, men at der sikres sammenhæng og læring fra mellemformerne over i almenklasserne, ikke kun i forhold til at fastholde sociale relationer, men også for at sikre en faglig og støttemæssig sammenhæng på tværs.

Nogle ledere giver også udtryk for, at erfaringerne med mellemformerne ganske rigtigt er gode, men at det allermest ideelle ville være, at der slet ikke var brug for mellemformen, fordi man kunne håndtere og imødekomme elevers forskellige behov i almenklasserne. Nogle lærere fortæller også, at de ønsker at arbejde med mellemform som et didaktisk begreb i undervisningen frem for et fysisk sted uden for undervisningen. Det understreges dog, at det ville kræve bedre muligheder for og kompetencer i forhold til pædagogisk støtte såvel som flere voksne i undervisningen.

Mellemformer kan være et relevant tilbud for en bred gruppe af elever

Ledere og lærere peger på, at mellemformerne er et relevant tilbud for en bred gruppe af elever med forskellige typer af udfordringer og støttebehov. Flere steder er mellemformen startet som et tilbud for elever, fx for elever med behov for mere ro og struktur, end almenklassen kunne tilbyde, og særligt mere indadvendte elever, der kunne blive presset eller overset i almenklassen. Det beskrives også, at en del elever, som er diagnosticeret med autismespektrumforstyrrelser, kan have det svært og blive udtrættet i almenklasserummet, men at de ofte trives bedre i mellemformerne. Ikke kun fordi det er et mindre miljø, men også fordi der kan ske en anden type stilladsering af opgaver mv. i mellemformen, fx for elever, der er meget konkret tænkende.

Samtidig har man på skolerne gjort sig den erfaring, at elever, som i almenklassen kan ende i affekt og udadreagerende adfærd, kan have gavn af roen, strukturen og

det mere afgrænsede miljø i mellemformerne. Flere ledere og lærere beskriver, at de ikke ser samme adfærdsmønster hos disse elever, når de kommer over i mellemformens rammer, fordi eleverne imødekommes på en anden måde. En AKT-lærer beskriver:

> *Men de fleste af dem, altså alle de der voldsomme elever, er jo ikke voldsomme, når de kommer op i* [mellemformen, red.]. *Altså deroppe har vi aldrig nogen episoder med nogen, der råber og skriger eller kaster med tingene. Men det gør de jo ude i klasselokaler nogle gange og får store nedsmeltninger.* (AKT-lærer, Skole C, april 2026, 7)

Med det sagt peger lærere, pædagoger og ledere samtidig på, at en velfungerende elevsammensætning i den enkelte mellemform er afgørende, men indimellem kan være vanskelig at opnå. Det er derfor vigtigt ikke kun at forholde sig til, hvorvidt mellemformen vil være et relevant tilbud for den enkelte elev, men også til, hvordan samspillet vil være mellem den samlede gruppe af elever, som skoleinternt tildeles støtte i mellemformen. Samtidig er det også vigtigt, at mellemformen er tilstrækkeligt fleksibel til løbende at kunne tilpasse struktur, form og indhold i forhold til den konkrete elevgruppe, der på det tidspunkt modtager nogle timer i mellemformen.

Mellemformer er både til gavn for de elever, der går der, og for de øvrige elever i almenklasser samt for mulighederne for at hjælpe dem

De lokale mellemformer opleves som gavnlige både for de elever, der går i dem, og for de øvrige elever i almenklasserne samt for mulighederne for at imødekomme dem. Erfaringen er, at flere af eleverne i mellemformerne, hvis de skulle være på fuld tid i almenklassen, ville have et massivt en til en-støttebehov, hvilket ville efterlade færre ressourcer og dermed begrænse mulighederne for at arbejde med de øvrige elever i klassen. Men i mellemformen kan man samle en gruppe af elever og skabe et mere roligt miljø samt derigennem fx tilvejebringe et rum for anderledes arbejdsprocesser og faglig fordybelse i klassen. En leder beskriver:

> *Mellemformen kan for nogle børn udgøre det for, at de ikke behøver en til en-støtte – hvilket ville trække massive ressourcer ud – dermed giver mellemformen noget for de børn, der sidder i den, men giver også andre muligheder for at hjælpe andre og flere børn end ved en til en.* (Leder, Skole C, april 2026, 10)

Der er således både pædagogiske og meget konkrete timemæssige og budgetmæssige overvejelser bag skolernes arbejde med holdbaserede mellemformer af den ovennævnte type: Time-taxameteret løber hurtigt, hvis der skal etableres en til en-støtte i klassen i betydeligt omfang, og her kan det ud fra en helhedsbetragtning

tilvejebringe bedre muligheder for at imødekomme behovene hos flere elever at etablere en skoleintern organisering til dette formål.

En forælder beskriver, at en anden fordel ved at samle en gruppe elever med særlige støttebehov, frem for at de hver især får individuel støtte, også er, at eleverne i mindre grad oplever at skille sig negativt ud:

> *Der er også noget med det her med at skille sig ud. Det kan man også bruge meget energi på i den alder. Og ikke at have lyst til at skille sig ud. Og her* [i mellemformen, red.] *er de bare – her skiller de sig alle sammen ud, eller hvad man skal sige. Og her har de jo alle sammen et behov for ro og struktur. Så det er ikke noget, der bliver gjort særligt for ham. Han er ligesom bare en del af flokken. Og de har alle sammen brug for den her helt særlige struktur. Så det er bare en del af deres hverdag.* (Forælder 1, Skole C, april 2026, 6)

Samtidig kan mellemformerne også bidrage til mere ro i almenklassen, når elever, der inden for almenklassens rammer ender i konflikt og med udadreagerende adfærd, kommer i en mellemform, som tilbyder dem en ramme, hvor de bedre kan få ro på. En elev beskriver selv, hvordan eleven altid endte i konflikt i almenklassen, men at det ikke er tilfældet inden for mellemformens rammer:

> *Det var nok fordi, at der var engang, hvor jeg ikke engang kunne tage et skridt ind i klassen, og så kom jeg i konflikt med det samme. (…) Men i* [mellemformen, red.] *er der sindssygt dejligt. (…) Der er mere ro. Der er ikke ligeså meget larm, og man får mere koncentration derovre.* (Elev 1, Skole C, april 2026, 35)

Til trods for at erfaringerne med de lokale mellemformer på skolerne er gode, fortæller skolernes ledelse, at ved besparelser på skolerne vil det være et sted, man bliver nødt til at spare, fordi mellemformerne ikke er "skal-opgaver". For ledelsen er det et vilkår, at folkeskoleloven indeholder minimumstimetal for undervisningen, mens der ikke er håndfaste krav til bl.a. mellemformer, tolærertimer, ressourcecentre osv. Det betyder, at hvis budgetterne til drift af almenskolerne reduceres over flere omgange, vil det ofte være på de sidstnævnte områder, at der er et reelt handlerum til at nedbringe udgifterne. Det er imidlertid til stor ærgrelse for ledere, lærere og pædagoger, fordi det vil have negative konsekvenser for både elever med og uden støttebehov, hvis mulighederne for lokale mellemformer mindskes eller falder helt væk. Det vil begrænse eller gradvist udhule skolens forebyggende kapacitet og muligheder for at tilbyde lavtærskelindsatser, som i en del tilfælde og for nogle børn kan gøre det ud for specialtilbud.

2.5.2 Erfaringer med kommunale mellemformer i regi af ungdomsskolen

I regi af kommunens ungdomsskole har man etableret tre forskellige kommunale mellemformer: RO, MOD og E-klasserne. Som tidligere bemærket rejser vi spørgsmålet om, hvorvidt der (helt eller delvist) reelt er tale om mellemformer i betydningen kombinationer af almen- og specialundervisning, idet tilbuddene er organiseret på helt andre matrikler end de almenskoler, hvor eleverne egentlig går, ligesom der for i hvert fald E-klassernes vedkommende er tale om semipermanente tilbud.

De kommunale mellemformer kan tilbyde et skoletilbud og en støtte, som almenskolen ikke har mulighed for

Der er enighed blandt ledere, lærere og pædagoger både i almen- og på ungdomsskolen såvel som blandt elever og forældre på de kommunale mellemformer om, at de kommunale mellemformer kan tilbyde et skoletilbud og en støtte, som almenskolen ikke har mulighed for. Når der er gode muligheder for at imødekomme elever i de kommunale mellemformer, er det bl.a. i kraft af, at der er ressourcer til god bemanding, der giver mulighed for tæt støtte til den enkelte elev, men også stærke relationer elever og lærere og pædagoger imellem. Dermed er der også en oplevelse af, at der er bedre tid til eleverne og en stor grad af fleksibilitet i skoletilbuddet. Samtidig beskrives det også, at både kompetencer og engagement blandt medarbejdergruppen i de kommunale mellemformer er betydningsfuld, og at det således bidrager positivt, at medarbejderne i mellemformerne er ansat til og engagerede i den opgave og netop den elevgruppe, de står med. En forælder til en elev i en af de kommunale mellemformer beskriver det således:

> *Jamen, altså, jeg er nødt til at sige, at jeg tror meget af det, det simpelthen også handler om akkurat de mennesker* [der er i mellemformen, red.]. *Der er en interesse for en – for at lære dem at kende. Der er færre elever her. Og hele stemningen og hele rammen, tænker jeg, gør forskellen. Rammerne her gør, at jeg føler, at de kan nå omkring, og jeg tror, at de også selv føler, at de kan.* (Forælder 1, Skole E, april 2026, 8-9)

Eleverne i de kommunale mellemformer beskriver også selv, at de oplever at blive mødt med mere hjælp og hensyntagen i forhold til deres udfordringer, end de oplever, det er tilfældet i almenskolen, og at i mellemformerne bliver alle set og hørt. Samtidig beskriver de, at der er mere ro, forudsigelighed og bedre mulighed for at koncentrere sig. De peger også på det at indgå i et fællesskab med de andre elever som betydningsfuldt, og en elev fortæller, at i mellemformen lader man "ikke bare nogle elever sidde", men sørger for, at alle er med, modsat hvad der har været oplevelsen i almenskolen. En forælder beskriver, hvordan pågældendes barn har fået ro på og trives bedre i mellemformen og dermed også har et større overskud til både det faglige og det sociale:

> *Altså, hun kommer rigtigt glad hjem, og det er jo et stort parameter, man kan måle på, som har en stor betydning både for hendes generelle trivsel, men selvfølgelig også for hendes læring. Vi får jo rigtig gode tilbagemeldinger om, hvordan hun engagerer sig både socialt og i undervisningen. Og det er jo bare megadejligt at mærke, at der er kommet ro på. Der er kommet ro på til, at der er overskud til både det faglige og det sociale. For det er i hvert fald det, hun har manglet.* (Forælder 1, Skole E, april 2026, s. 8)

For nogle elever er det godt med et miljøskifte, for andre ville det være bedre, hvis de kunne blive i almen og få mere vedvarende støtte og relationer der

Ledere og lærere i almenskolen er af den erfaring, at et miljøskifte – som det er tilfældet, når elever kommer fra almenskolen til en kommunal mellemform – for nogle elever kan være godt og tiltrængt, men at det for mange elever ville være bedre, hvis de kunne blive i almenskolen og få den rette støtte der. En leder beskriver, at det ikke er optimalt at tænke, at man kan tage elever ud i en begrænset periode for så at sende dem tilbage til samme skolemiljø, som de kommer fra, uden at der følger ressourcer eller relationer med til at møde dem, som de har brug for her.

> *Jeg har ikke så gode erfaringer med det der med, at man tager børn ud og fikser dem i 3 måneder og så tror, at de kommer tilbage til samme miljø, og så er det en kæmpe succes. Det lykkedes nogle gange, men ofte er det rigtigt svært. Så det kunne være bedre, at vi faktisk havde de ressourcer ude på skolen til at arbejde med dem. Nu* [i den kommunale mellemform, red.] *får de en tæt relation med en ekstern. Men den relation, den er der ikke, når man kommer tilbage til skolen. Det vil sige, at så står man igen som ung og tænker, at nu er den voksne væk igen. Og det har de måske ikke behov for, fordi der er tit mange af dem, der har oplevet voksensvigt nok i deres liv. Og selvom de har haft det godt dernede og er kommet tæt på nogle andre, så følger ressourcerne jo bare ikke med herover til.* (Leder, Skole D, april 2026, 9)

Nogle elever har oplevet selve miljøskiftet som positivt, fordi noget af det, der har været svært for dem i skolen, også har været i samspillet med andre elever. Omvendt beskriver en AKT-lærer, at elever, for hvem det sociale i almenskolen ikke er en del af udfordringen, risikerer at blive hægtet af det sociale fællesskab i almenskolen, hvis de i en periode flyttes væk. Læreren beskriver det således:

> *Så kommer de tilbage* [fra den kommunale mellemform, red.]. *Alle andre elever, de kører jo også videre. De har jo deres hverdag, så det kører jo videre. Nå, men der er bare en elev, der er væk. Jamen, det er jo fint nok. Vi kører videre. Vi finder nye veninder, nye venner. Og så lige pludselig efter*

12 uger, så står hun der igen, eller han står der igen. (AKT-lærer, Skole A, april 2026, 14)

De kommunale mellemformer skulle være midlertidige, men er det sjældent

De kommunale mellemformer RO og MOD er tænkt som midlertidige tilbud, som eleverne skulle modtage støtte inden for i en afgrænset periode og så vende tilbage til almenskolen. Erfaringen er dog i praksis, at eleverne sjældent vender tilbage til almenskolen, men i stedet bliver sendt videre til en anden kommunal mellemform eller bliver visiteret til et specialtilbud. Når dette er tilfældet, skal det både ses i lyset af den ovennævnte erfaring med, at tilbuddet arbejder med eleven i en afgrænset periode, men at elevens almenmiljø jo ikke nødvendigvis forandres eller tilpasses, før eleven sendes tilbage. Ligeledes skal det også ses i lyset af, at det er erfaringen i mellemformerne, at de elever, der kommer der, ofte har det dårligere, end det var tiltænkt skulle være tilfældet for elevgruppen i disse tilbud. En leder fra ungdomsskolen beskriver således, at tilbuddene var tænkt til elever, der ligger på trin 2 på TRIVSEL+-trappen, men i praksis er det erfaringen, at de ligger på trin 3.

Der er således tale om ganske få elever, der vender tilbage til almenklassen igen. Men for disse elever er det erfaringen, at der er behov for en mere gradvis og understøttet overgang tilbage til almenklassen, end det er tilfældet i dag. Både medarbejdere fra almenskolen og fra mellemformerne har et ønske om, at der, når elever vender tilbage til almenklassen, udveksles erfaringer med, hvad der har fungeret og ikke fungeret i mellemformen, og at der så også etableres nogle støttemuligheder i almenklassen på den baggrund.

Uklarhed om visitation til og finansiering af de kommunale mellemformer

Lederne fra almenskolen oplever, at organisering og visitationsprocedurer i forhold til de kommunale mellemformer er meget uklare og forvirrende. Lederne fra ungdomsskolen beskriver således også, at elever kan blive tildelt plads i deres mellemformer ad flere forskellige veje. Det betragtes på den ene side som positivt, at der er en fleksibilitet i veje ind, og at der også er mulighed for hurtig opstart ved behov. På den anden side kan det også give en uklarhed i forhold til, hvordan elever tildeles plads på tilbuddet, ligesom det kan blive lidt tilfældigt, hvem der tilbydes og ikke tilbydes plads, hvis det fx afhænger mere af elevens lærers kendskab til tilbuddet end af elevens behov. Samtidig beskrives det også som uklart for både almenskoler og ungdomsskolen selv, hvordan de kommunale mellemformer finansieres, herunder særligt almenskolernes andel heri.

Udfordring, at de kommunale mellemformer ikke har mulighed for fuld fagrække og at føre til fuld afgangsprøve

Både ledere og forældre tilknyttet de kommunale mellemformer på ungdomsskolen peger på, at det er en udfordring, at RO- og MOD-tilbuddene grundet deres begrænsede størrelse ikke kan tilbyde fuld fagrække og, modsat specialskolen, ikke fører til fuld afgangsprøve. En forælder til en elev på en af de kommunale mellemformer beskriver, at det udgjorde en betænkelighed for dem, da deres barn blev tilbudt plads i mellemformen. Tilsvarende beskriver ledelsen for mellemformerne i regi af ungdomsskolen det også som en udfordring, man meget gerne vil gøre noget ved, at man i dag ikke har mulighed for at udbyde fuld fagrække og fuld afgangsprøve. Lederen fortæller:

> *Hverken RO eller MOD fører til prøve. Så har vi nogen i 9. klasse i forårshalvåret, så fraskriver de sig også muligheden for 9. klasse-afgangseksamen. Og man kan så sige, at dem der kommer... Altså en del af dem har fraskrevet sig alligevel, kan man sige. Med den historik, der er. (...) Men noget af det, som har været en udfordring for nogle elever i forhold til at sige ja, er det her med, at vi ikke tilbyder fuld afgangsprøve. Det gør de på specialskolen. Vi kan ikke dække fagrækken med dem, der er nu.* (Leder, Skole E, april 2026, 8)

Det må betragtes som en væsentlig begrænsning ved tilbuddet, at der ikke er mulighed for at tilbyde fuld fagrække eller fuld afgangsprøve, for så er der elever, som ikke består folkeskolens afgangsprøve som en effekt af selve støttens organisering. Frem for at vækste kapaciteten i de kommunalt visiterede mellemformer kan man imidlertid også overveje i højere grad at anvende ressourcerne til skoleintern støtteorganisering i fx mellemformer, hvilket vi beskriver nærmere i Kapitel 6 om fremadrettede perspektiver.

2.6 De eksisterende strukturelle rammer og udvikling over tid i almenskolens mulighedsrum

2.6.1 De eksisterende strukturelle rammer

Knappe ressourcer til at imødekomme behovene hos en bredere elevgruppe inden for almenskolernes rammer

Ledere, lærere og pædagoger på almenskolerne såvel som forældre oplever, at der er knappe ressourcer i almenskolen til at arbejde med behovene hos en bredere

elevgruppe. Det understreges, at hvis man har et ønske om bedre at kunne arbejde med behovene hos flere elever inden for almenskolens rammer, kræver det, at der sikres ressourcer og kompetencer til denne opgave, men at det er vanskeligt for skolerne for indeværende bare at omstille sig til i væsentlig højere grad at arbejde med elevers støttebehov. En leder siger:

> *Så har vi jo snakket om, at der er et ønske i kommunen om at mindske segregeringen. Men det er jo hele tiden den der med, altså: Får vi så opgaven med at fastholde flere børn i almen, før vi får ressourcerne? Før vi får kompetenceudviklingen? Altså, så hvordan er det, man så lykkes med at lave den bevægelse, hvis det er det, man gerne vil? Så er der jo ligesom nogle steps, der skal ske, inden at vi kan nå dertil.* (Leder, Skole C, april 2026, 27)

Flere ledere peger således på, at man ad åre har forfulgt en strategi, som over tid har forrykket balancen mellem almenskolerne og specialområdet, hvorfor kapaciteten, forstået som midlerne, der kan bindes i personaleressourcer og kompetencer til i højere grad at arbejde med eleverne på almenskolerne, i mindre grad er til stede nu. Derfor vil det være nødvendigt fra politisk side at overveje, hvordan handlerummet til denne opgave kan tilvejebringes, såfremt det er det, man ønsker.

Samarbejde med familieafdelingen er vigtigt, men udfordret

Erfaringen på almenskolerne er, at for en del elevers vedkommende rækker deres udfordringer ud over, hvad der alene vedrører skoleregi, fx i relation til elever i langvarigt skolefravær eller elever, der bærer mistrivsel opstået i hjemmet med ind i skolen. Derfor betragtes samarbejde med kommunens familieafdeling også som helt centralt, men samtidig også som udfordret.

Udfordringerne drejer sig for det første om, at det har været meget mærkbart for skolerne, at familieafdelingen har været præget og presset af stor udskiftning og sygemeldinger i medarbejdergruppen. En leder beskriver det således:

> *Ja, der har været medarbejderflugt og mange sygemeldinger i familieafdelingen. Altså, det har været ustabilt. Vi har jo nogle sager, hvor de* [eleverne, red.] *har haft måske otte rådgivere og har måske mødt to af dem eller sådan noget, fordi der så har været udskiftninger. Og når vi indkalder til møder, så kommer de ikke, og de har ikke læst op på sager og kan egentlig ikke tage nogen beslutninger. Altså, det har været et lidt svært samarbejde, fordi det har ikke været på, hvad skal man sige, lige vilkår.* (Leder, Skole B, april 2026, 9)

En høj personaleomsætning i familieafdelingen er ikke et særsyn for Fredericia Kommune, men ses hos en række kommuner i disse år. En nyere undersøgelse samler op på billedet på tværs af kommuner og udpeger en række centrale handleveje, som man som kommune kan overveje med henblik på at stabilisere medarbejdergruppen (Kollin et al., 2025). Udfordringerne drejer sig også om en oplevelse fra nogle skolers side af, at hhv. skolen og familieafdelingen ofte kan have forskellige problemforståelser, fokus i arbejdet hermed og løsningsforståelser, fx i forhold til elever, der ikke kommer i skole. En leder fra en af almenskolerne beskriver det således:

> *Altså, man kan sige, at noget af det, der fylder, det er jo de børn, der ikke kommer i skole. Og der bliver det nogle gange sådan lidt en faglig twist* [med familieafdelingen, red.]. *Altså en silotænkegang. At familieafdelingen, de kan først arbejde, når barnet er stabilt. Altså, det er sådan en ond spiral, hvor man så peger på hinanden i forhold til, hvor er det egentlig, vi hugger ind og starter med at prøve at løse problemer. Og når man så prøver til de her tværfaglige møder at sige: "Jamen, prøv at høre, hvis I kunne overtage den her del, så kunne vi koncentrere os om det, vi er gode til". Men der er bare ikke samme opfattelse af, hvad problemet det egentlig består i. Og de kommer også med forskellige dagsordener. Når vi har møder med familieafdelingen i relation til vores mellemform, så handler det rigtigt tit om tabt arbejdsfortjeneste. At de rigtigt gerne vil have eleven op i tid, fordi så kan de skrue ned for tabt arbejdsfortjeneste. Og det er ikke altid, at det er til gavn for eleven, fordi eleven er i en udvikling, hvor de måske lige skal stabiliseres, inden vi kan gøre næste skridt. Og der taler vi slet ikke samme sprog omkring det. Så det øver vi os lidt på, hvordan vi kan gøre det.* (Leder, Skole B, april 2026, 9)

Samtidig peger flere lærere og pædagoger også på, at de oplever store forskelle på de enkelte rådgivere fra familieafdelingen og på, hvilken forståelse for og kompetencer til at hjælpe eleverne de bærer med sig ind i samarbejdet. Det beskrives, at eleverne kan være heldige at få en god rådgiver, eller uheldige at det modsatte er tilfældet. Samlet set peger erfaringerne på, at hvis man som kommune ønsker i væsentlig grad at løfte skolernes arbejde med elever med væsentlige støttebehov, herunder nogle af de elever, som ender i langvarigt bekymrende skolefravær, vil det være væsentligt også at inddrage familieafdelingen i dette arbejde frem for alene at have særskilt fokus på skoleområdet. Nogle kommuner har over de seneste år søgt at arbejde i retning af en bedre integration mellem problemforståelser og -løsninger på tværs af skole- og familieområdet gennem tættere samarbejde. Det kan fx bestå i faste, fremskudte rådgivere, som løbende kommer på bestemte skoler (Strandby et al., 2023).

2.6.2 Udvikling over tid i almenskolens mulighedsrum

Færre ressourcepersoner betyder, at færre elever får tilstrækkelig hjælp og støtte

På flere af almenskolerne bliver det beskrevet, at der over tid er kommet færre ressourcepersoner, fx vejledere og AKT-pædagoger, at trække på internt på skolen i forhold til elever med støttebehov. Udviklingen relaterer sig til de nævnte budgetforskydninger over tid, hvor skolernes ledelser af nød ofte må beskære ressourcepersoner osv., da der ligger lovbestemte krav til timetal og fagdækning m.m. Men udviklingen betyder, at der i højere grad må prioriteres i, hvilke elever der får støtte, såvel som i hvilket omfang og hvilke typer af støtte det er muligt at arbejde med. En AKT-pædagog fortæller:

> *Jeg har mistet en kollega, så der er en mindre i vores arbejdsgruppe. Så det har jo også betydet, at jeg har skullet prioritere mere i alle de her forskellige elever. Hvem har mest behov? Og så er der nogle andre, jeg måtte korte ned i forhold til, at de kunne måske få 20 minutters samtale, hvor de har kunnet få mere på et andet tidspunkt.* (AKT-pædagog, Skole D, april 2026, 9)

Samtidig beskrives det også, at det reducerede antal ressourcepersoner også betyder, at de tilbageværende ressourcepersoner i deres støtte er nødt til at fokusere mere på grupper af elever i mere segregerede former såsom en holddannelse frem for hjælp til enkeltelever som en del af de klassefællesskaber, som eleverne sidder i, og at de skal løbe stærkere i forsøget på stadig at hjælpe flest mulige elever. Men når der er enkeltelever med brug for betydelig, individuel støtte, bliver det mere mærkbart, at ressourcerne så går fra at hjælpe den brede elevgruppe, når man kun er få ressourcepersoner. Samtidig beskriver ressourcepersonerne også en risiko for, at de ikke får spottet, fat i og hjulpet lige så mange elever.

Interviewpersonerne peger således på en væsentlig risiko ved de gradvise nedskæringer i skolernes kapacitet, som også angår pædagogik og selve de former, som man har mulighed for at arbejde med. Dels er der en indbygget tendens i retning af, at man er nødt til at fokusere kræfterne på eleverne med størst støttebehov, hvorimod de elever, som har mindre, mere forbigående eller begyndende udfordringer, har vanskeligere ved at få støtte. Det betyder et ryk væk fra tidlige indsatser og dermed en risiko for, at mindre udfordringer får lov at vokse sig større. Interviewpersonerne peger også på en bevægelse i retning af mere segregerede former. Med fx et ressourceteam på fire medarbejdere kunne skolen måske både målrette en del af støtten til elever med stort støttebehov, fx gennem holddannelse i en periode, og samtidig arbejde bredt med mere forebyggende indsatser i klassefællesskaberne. Hvis ressourceteamet beskæres til det halve, vil det imidlertid ofte betyde, at de

fællesskabsrettede indsatser må skæres bort. Det skyldes, at skolen fortsat er nødt til at organisere noget for de elever, som har væsentlige støttebehov, der kommer til udtryk gennem fx risiko for langvarigt bekymrende skolefravær eller udadreagerende adfærd. Der er således en risiko for, at vedvarende besparelser kombineret med folkeskolelovens krav i forhold til undervisningsdelen medfører et skred væk fra de pædagogisk set bedste løsninger.

Besparelser vil betyde, at skolerne må skære i velfungerende tolærerordninger og lokale mellemformer

Almenskolerne har erfaringsmæssigt oplevet, at noget af det, der virker i forhold til at imødekomme en bred elevgruppe, er flere voksne i undervisningen og deraf følgende muligheder for holddeling og undervisningsdifferentiering såvel som forebyggende og tidlige indsatser samt lokale mellemformer. Men besparelser og stadig flere ressourcer, der går fra almenområdet til specialområdet, betyder, at man vil se ind i forringede muligheder for at kunne arbejde med dette. Det forventes at ville have konsekvenser for de elever, hvis støttebehov ikke imødekommes tilstrækkeligt, og som kan få brug for et specialtilbud. Men det vil også kunne få konsekvenser for den øvrige elevgruppe i almenskolen, hvis en stor andel af skolens begrænsede ressourcer går til støtte til få elever, eller hvis det, at eleverne ikke støttes tilstrækkeligt, resulterer i en uhensigtsmæssig adfærd i klassen. Endelig har det ligeledes betydning i forhold til skolernes mulighedsrum for at yde faglig støtte, idet en sådan støtte let kan bevæge sig ned ad prioriteringslisten.

3 Medarbejder- og ledelseskompetencer

3.1 Eksisterende kompetencer og kompetencebehov

Betydningsfuldt, at der er adgang til specialpædagogiske kompetencer på skolen, hvis almenskolen i større udstrækning skal kunne tilpasse rammer og undervisning til flere elevers behov

På almenskolerne peger lederne på, at det vil være af stor betydning i højere grad at have specialpædagogiske kompetencer tilgængelige internt på skolen og i undervisningen, hvis almenskolen i større udstrækning skal imødekomme flere elever. Erfaringen er, at den elevgruppe, man står med i almenskolen, kalder på flere specialpædagogiske kompetencer, fordi en betydelig del af eleverne i almenskolen har behov for støtte og tilpasninger af forskellig art. Det drejer sig for det første om i højere grad at have specialpædagogiske kompetencer til stede på almenskolen til bl.a. at yde sparring og understøtte skolens teams i løsningen af opgaverne, frem for at disse kompetencer i altovervejende grad ligger i kommunale mellemformer eller specialtilbud uden for skolen. For det andet drejer det sig også om at sikre, at der også er specialpædagogiske kompetencer til stede i undervisningen i almenklassen, sådan at de ikke kun er at finde uden for undervisningen i mellemformer på skolen eller blandt skolens ressourcepersoner. En leder fortæller:

> *Når der er nogen, der står skulder ved skulder ude i undervisningen – det er det, der rykker. Vi vil gerne have flere ud i klasserne* [med rette kompetencer, red.]. *Det er derude problemerne er og i de situationer. Altså det kan godt være, at man kan snakke sig til meget, sparre meget og forberede og evaluere meget, men det er i situationerne derude, at ting ændrer sig.* (Leder, Skole B, april 2026, 27)

Samtidig understreges det, at det at kunne imødekomme en bred elevgruppe, herunder elever med særlige støttebehov, ikke alene er et spørgsmål om specialpædagogiske kompetencer, men også om kompetencer i relation til varieret undervisning, fx med praksisfaglige elementer, såvel som kompetencer til undervisningsdifferentiering og holddeling.

Personalegruppens kompetencer og tilgange til elever med støttebehov er meget forskellige

Gennemgående beskriver lederne fra almenskolerne, at personalegruppen på deres skoler har meget forskellige kompetencer i forhold til at imødekomme en bred elevgruppe med forskellige støttebehov. Nogle lærere har stærke specialpædagogiske kompetencer og kompetencer i relation til undervisningsdifferentiering. Andre har hovedsageligt fokus på og er gode til "klassisk undervisning", men kan have svært ved at imødekomme elever, der har brug for ekstra støtte eller anderledes tilgange, og som kan have svært ved at finde sig til rette i traditionelt organiseret undervisning. En leder beskriver det således:

> *Vi joker med, at vi har realskolekompetence. Vi har lærere, som er rigtigt, rigtigt dygtige til deres fag og til at undervise i det. Men elever, som falder ved siden af den helt målrettede skive der, det er det der, hvor at vi bliver udfordret.* (Leder, Skole A, april 2026, 29)

Lederne er optagede af, at forskellene i personalegruppen ikke må blive så store, at det bliver forskelligt lærerne imellem og dermed afhængigt af, hvilken konkret lærer man har, om en elev kan imødekommes i almenklassen eller vurderes til at have behov for et andet skoletilbud. Flere af lederne beskriver, at de arbejder i retning af en kultur på skolen, hvor synet på elever med støttebehov ikke bliver, at de ikke kan rummes i almenskolen og bør komme et andet sted hen og dermed er "nogle andres" opgave. I stedet ønsker man i almenskolen at betragte det som en fælles opgave at finde ud af, hvordan almenskolen kan indrette sig for at imødekomme eleven bedst muligt.

Trods forskelligartede kompetencer blandt lærerne oplever lederne, at der er sket og fortsat pågår en udvikling i både handlekompetencer, handlemuligheder og hele setuppet omkring at imødekomme en bred elevgruppe blandt lærerne. En leder beskriver, hvordan det bl.a. kommer til udtryk:

> *For 2 år siden, der havde vi 15 elever siddende herude på gangen, så der er en historik. Altså jeg tænker stadigvæk, at lærerne, de var kvalificerede på daværende tidspunkt. De oplevede bare ikke selv at være handlingskompetente ind i det. Så der var 15 elever hernede, hvor man kan sige, det har vi ikke nu. Vi har nogle muligheder, vi har nogle folk alle steder, som står klar til at hjælpe, og et setup, der gør, at det er sådan her, vi arbejder, og så det ikke bliver tilfældigt.* (Leder, Skole C, april 2026, 14)

Behov for større viden om, hvordan man tilrettelægger undervisning på klasseniveau, som imødekommer flere elevers behov, frem for fokus på enkeltelever

Flere af lederne oplever et behov for en større viden og kompetencer blandt personalegruppen i forhold til, hvordan man på klasseniveau tilrettelægger undervisning, der imødekommer flere elevers behov gennem en tilpasset undervisning, frem for at fokus i støtten hovedsageligt bliver på enkeltelever og ofte uden for undervisningen. Det er erfaringen, at en del af personalegruppen har behov for at få styrket deres kompetencer til at arbejde med undervisningsdifferentiering og holddeling i klassen, fordi der også her opleves betydelige forskelle i personalegruppen i forhold til medarbejdernes kompetencer. En leder beskriver det således:

> *Vores fokus er primært ude i klasserne ved undervisningsdifferentiering og tolærertimer. Og det er der, hvor kompetencer også får en afgørende betydning; kan personalet faktisk undervisningsdifferentiere nok? Og der har vi nogen, der er megagode, og vi har nogen, hvor det virkelig er udfordrende.* (Leder, Skole A, april 2026, 16)

En anden leder beskriver, at de pædagogiske og didaktiske tilgange, der kan være særligt relevante for at imødekomme elever med støttebehov, ofte kan være gavnlige for hele klassen, hvis de bringes i spil på den rigtige måde. Derfor kan det også handle om bedre viden og kompetencer i forhold til at tænke i, hvordan man indretter sin undervisning på den baggrund. En leder beskriver det således:

> *Vi er kommet frem til at spørge specialskolen, om de vil komme og uddanne os i, hvordan vi tænker det at imødekomme ADHD ind i hele klassen, så vi kan prøve at køre nogle af de principper og indrette os ud fra det. Så vi simpelthen kører det på hele klassen og ikke specifikt på nogle elever, men på alle, der kan have gavn af det.* (Leder, Skole B, april 2026, 22)

Som det tidligere er udfoldet i rapporten, er kompetencespørgsmålet også et aspekt af selve støtteorganiseringen, forstået på den måde, at hvis mange skoler i overvejende grad arbejder med elever med støttebehov i faste holddannelser, så vil mange af kompetencerne også centrere sig omkring disse holddannelser. Heroverfor er det i højere grad tilfældet, at når man arbejder med støtte integreret i almenklasserne, vil mange af de forskellige faglige greb og tilgange over tid sprede sig til de forskellige teams, som arbejder med almenklasser. En mulig tilgang til over tid at styrke de faglige kompetencer er således at tænke i retning af, at støtte til elever i højere grad integreres i almenklasserne, hvor dette er muligt, og at sparring mv. (fx fra specialpædagogiske konsulenter) dermed også i højere grad målrettes teams omkring de almene klasser. Studier af skolers opbygning af øget kapacitet til at imødekomme støttebehovene hos flere elever peger på, at dette aspekt er betydningsfuldt (Tegtmejer et al., 2022).

3.2 Tilgængelige sparringsmuligheder internt og eksternt på almenskolerne

Let adgang til sparring på skolen har stor betydning

Ledere, lærere og pædagoger i almenskolen beskriver, at det er af stor betydning at have let tilgængelige sparringsmuligheder på skolen – både i forhold til at sparre i forbindelse med enkeltelever og i forhold til klassedynamikker og læringsmiljøer i klassen. Det kan bl.a. være i form af ressourcepersoner såsom AKT-medarbejdere, PPR-psykologer, børnerådgivere mv.

På flere af skolerne giver lærere og pædagoger udtryk for, at de til en vis grad oplever, at kompetencerne til relevant sparring er til stede på skolerne i form af kvalificerede ressourcepersoner, men at ressourcepersonerne gennemgående er overbebyrdede, hvorfor det kan være vanskeligt rent faktisk at få adgang til sparring. En AKT-lærer beskriver det således:

> *Jeg er megaglad for vores skolepsykolog, som er herredygtig. Og det er jo det, der bliver lidt svært. Jeg kan virkelig godt lide hende, og hun er mega god til at give sparring til mig og mine kolleger. Jeg elsker at se hende sammen med eleverne. Altså det er jo der, hvor vi tænker: "Shit mand, ja, det kan godt være, at vi har besluttet, at det ville være godt, at hun fik lige lavet nogle test med dem her. Men hun kan jo ikke få dem til at gå med". Og så lykkes det hende alligevel, ikke også? Men samtidig har jeg indtryk af, at hun er så overbebyrdet, så når hun har testet et barn og givet tilbagemelding, så venter vi jo halve år på testrapporterne.* (AKT-lærer, Skole C, april 2026, 8)

Selvom lærere og pædagoger finder det betydningsfuldt med fleksible sparringsmuligheder ved behov, så bliver det samtidig understreget, at det er vigtigt, at der er rammer og ressourcer til, at sparringen ikke alene består i brandslukning, når der akut opstår vanskelige situationer i undervisningen eller for enkeltelever. Det er således også afgørende med muligheder for mere planlagt sparring i forhold til løbende udvikling af kompetencer, praksis og forebyggende indsatser, herunder i særlig grad målrettet det pædagogiske arbejde med hele børnegruppen i klasserne.

Nogle skoler peger også på, at sparringskapaciteten over en årrække er blevet reduceret på grund af faldende budgetter. Dette kan medføre, at de medarbejdere, der er tilbage til at yde sparring og støtte, i højere grad bindes til støtteforanstaltninger for enkeltelever med betydelige behov i fx en holddannelse, hvorved sparringsmulighederne til de forskellige almenskoleteams begrænses over tid. Det er væsentligt at være opmærksom på en sådan mekanisme, som man fx kan søge at imødegå ved

at styrke kapaciteten i skolernes ressourceteams, herunder til tolærerordning og sparring.

Ønske om bedre sparringsmuligheder på tværs af almenskoler, specialtilbud og mellemformer

Både fra almenskolerne og specialskolens side er der et ønske om bedre sparringsmuligheder på tværs af almenskolen, specialtilbud og mellemformer i kommunen. Der er på almenskolerne efterspørgsel efter sparring med personale fra specialskolen, ikke kun i forhold til udfordringer med enkeltelever, men også i forhold til at arbejde med at udvikle hele læringsmiljøet i almenskolen til en bred elevgruppe. Der finder i dag sparring sted mellem specialskolen og almenskolen, men der er et ønske om, at det kunne udbredes og gøres mere systematisk og med ressourcer afsat hertil. Samtidig understreges det også fra specialskolens side, at der faktisk er et behov for sparring og erfaringsudveksling begge veje, dvs. at det er vigtigt, at der også sker et tilbageløb fra almenskolen til specialskolen. Dette er betydningsfuldt, for at personalet på specialskolen får bedre blik for, hvordan det ser ud i en almenklasse, og hvilke rammer og muligheder der kan være her.

Derudover er der også efterspørgsel efter styrket sparring og fælles viden mellem almenklasser og mellemformer internt på skolen. Det er forskelligt skolerne imellem, hvorvidt det sker, eller om almenklasse og mellemform fungerer som mere afkoblede enheder. Når mulighederne for sparring og vidensdeling herimellem opleves som vigtige, hænger det også sammen med et ønske om at modgå, at nogle lærere og pædagoger har kompetencer på området, mens andre ikke har.

4 Processer for vurdering og visitation i forbindelse med støttetildeling i almenskolen og visitation til specialtilbud

4.1 Visitationsprocedurer og -kriterier samt organisering af visitationen

Visitation til specialundervisningstilbud sker i Fredericia Kommune via et visitationsudvalg på forvaltningsniveau, som skoleledelserne kan indstille elever til. Visitationsudvalget består af en række forvaltningsmedarbejdere, herunder bl.a. skolechef, specialpædagogisk konsulent, PPR-repræsentant samt en repræsentant fra social-/familieafdelingen. Desuden deltager en distriktsskoleleder som repræsentant for skoleledelserne. Visitationsudvalgets sammensætning minder dermed om, hvad der er tilfældet i et flertal af danske kommuner (Lindeberg et al., 2022, s. 90 ff.). Hvis en elev visiteres fra skole til specialundervisningstilbud, betaler skolerne en visitationstakst på 150.000 kr. (men beholder en grundlæggende elevtildeling på cirka 50.000 kr.), og en strategisk pulje på forvaltningsniveau dækker resten af udgifterne op til tilbuddenes faktiske kostpris. Denne faktiske pris varierer en del, alt efter om der er tale om kommunale mellemformer eller specialskoletilbud – i sidstnævnte tilfælde er den samlede pris for de fleste tilbud mellem 310.000 kr. og 450.000 kr., men der kan være fordyrende forhold.

Et stort spring mellem almenundervisning og specialundervisning i de segregerede tilbud

I forbindelse med observationerne på visitationsmøderne samt de efterfølgende drøftelser med udvalgsmedlemmer er det flere gange drøftet, at man ved sagerne løbende støder ind i, at der er et markant spring fra støttemulighederne i almenskolerne til støttemulighederne i de segregerede specialtilbud. Flere gange nævnes dette spring eksplicit i dialogen på visitationsmøderne, fx i det følgende citat i forbindelse med drøftelsen af en sag, hvor en elev, som ellers har gået i almenskole hele vejen til overbygningen, har fået brug for mere støtte – men hvor skridtet til visitation helt ud af skolen samtidig forekommer at være for omfattende i forhold til, hvad der egentlig er brug for:

> *Man kunne ønske, at vi havde et skridt, som ikke var så alvorligt. Han har gået i en almindelig skole i 8 år med sin autismespektrumforstyrrelse.* (Deltager på visitationsmøde, 2/3 2026)

Sagen ender med, at eleven visiteres til specialtilbud. Denne form for spring mellem almenskolens muligheder og fuld tid i højt specialiserede rammer i specialregi kan for så vidt betragtes som en udfordring ved selve organiseringen af tilbud i kommunen. Fordi mulighederne for at bringe forskellige indsatser i spil i regi af almenskolen er forholdsvis begrænsede, udtømmes dette handlerum hurtigt. Det betyder, at sager, som man egentlig burde kunne arbejde med i regi af almenskolen, ender med en visitation til et højt specialiseret tilbud uden for skolen. Som vi vil udfolde i de videre perspektiver, bør det nøje overvejes, om man kan åbne mulighedsrummet op og udvikle flere mellemliggende trin, som kan bringes i spil i regi af almenskolen, hvilket også vil være i overensstemmelse med de nye muligheder, der ligger i den politiske aftale på skole- og specialundervisningsområdet, og som forventes at træde i kraft pr. skoleåret 2027-28. Inspiration til, hvordan visitationen til sådanne skoleinterne støtteformer kan finde sted, kan fx ses i afsnit 3.2 i "Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner" (Tegtmejer et al., 2024a). Her har flere af de deltagende skoler og kommuner gode erfaringer med at organisere visitationen tættere på eller i skolen frem for i et kommunalt visitationsudvalg. Denne skoleinterne visitation modtager dog sparring, rådgivning og kvalitetssikring af deres løbende beslutninger fra en række parter såsom lærere og pædagoger med indgående kendskab til eleven samt forældre og PPR-medarbejdere.

Udfordring med en hård opdeling mellem tilbuddene på tilbudsviften

I en del af sagerne, som diskuteres på de observerede visitationsmøder, er der tale om elever, som ikke blot har ét problem, men en stribe af sammensatte udfordringer. Der kan fx være tale om læringsmæssige udfordringer og et dertil relateret stort behov for faglig støtte, samtidig med at eleven måske er diagnosticeret med autismespektrumforstyrrelse og har udfordringer med at indgå i sociale relationer og på samme tid er diagnosticeret med ADHD og har opmærksomhedsvanskeligheder. En ganske betydelig del af børn og unge, som udredes i psykiatrien i dag, får ikke én diagnose, men to eller flere. Eller der kan være tale om elever, som ikke har nogen diagnoser, men har en række forskelligartede udfordringer, som tilsammen giver et betydeligt støttebehov, men hvor der er tale om et komplekst og sammensat billede. I forhold til overvejelser om visitation giver dette i flere tilfælde nogle udfordringer, idet tilbudsviften hovedsageligt er sammensat af tilbud, som har hovedfokus på én type af udfordringer. Som et udvalgsmedlem udtrykker det under dialogen på et møde:

> *Det er der, vi har nogle hårde kasser, som ikke er fleksible.* (Deltager på visitationsmøde, 2/3 2026)

Det medfører flere gange diskussioner blandt udvalgsmedlemmerne i forhold til, hvad der kan opfattes som elevens hovedudfordring, og man er klar over, at de enkeltstående tilbud i mange tilfælde ikke vil kunne adressere og arbejde med hele rækken af udfordringer, som eleven kommer med. Det bør derfor overvejes, om tilbudsviften kan gentænkes, så tilbuddene ikke er så eksklusive og entydigt fokuseret på én bestemt type af problemstilling. Styrken ved de entydige tilbud er naturligvis faglig specialisering, men det er samtidig svagheden, som, efterhånden som en større og større andel af børnene kommer med sammensatte udfordringsprofiler, vil blive endnu mere markant, og det vil blive et problem for flere elever, at hjælp og støtte er delt op i fraktioner, som er ufleksible og ikke lader sig kombinere. Muligvis kan overvejelserne med fordel tænkes sammen med overvejelser om tilbuddenes placering, dvs. om det giver mening, at flere tilbud placeres med større nærhed til eller direkte på almenskolerne. Dette er et træk, som ses hos kommuner, som søger at arbejde ud fra en opdeling af tilbud, hvor diagnoserne, og dermed en opsplitning i forskellige og gensidigt udelukkende tilbud, spiller en langt mindre rolle, og hvor hovedfokus er på læringsmiljøet omkring eleverne (se Tegtmejer et al., 2024b, kap. 4.3). At arbejde i denne retning kræver dog også et vedvarende fokus på medarbejderkompetencer, fysiske rammer og ressourcer, hvilket også udfoldes i den nævnte analyse.

Årsager, som handler om skolernes manglende kapacitet til at yde støtte, herunder socialt og i forbindelse med overgange i skolesystemet

Flere af sagerne på visitationsmøderne indeholder et element af, at skolerne, som indstiller til visitation, ikke har kapacitet til at yde mere støtte. Det gælder især i forhold til elever, som har et stort behov for støtte til at blive en del af skolernes sociale fællesskaber, fx finde kammerater, eller hvor eleverne er meget sårbare og afhængige af en god relation til en kendt voksen, som skolen ikke er i stand til at friholde i så mange timer, som eleven har brug for. Det er fx tilfældet i en sag, hvor en elev indstilles efter at have fået det værre i almenskolen, hvor han er begyndt helt at trække sig og ikke komme i skole, og hvor skolelederen forklarer for udvalget:

> *Vi har prøvet, at han skulle mødes med sin kontaktlærer, som han har været glad for. Han har skullet møde ind på skolen i SFO'ens lokaler og været sammen. Men vi har ikke kunnet frigøre medarbejderen så meget, som vi gerne ville. Vi har forsøgt at køre det over til AKT-medarbejderen, men det er ikke lykkedes.* (Skoleleder på visitationsmøde, 2/3 2026)

I nogle af sagerne fylder sådanne sociale aspekter en væsentlig del og fremhæves af skolerne som en væsentlig bidragende årsag til, at sagen indstilles til visitationsudvalget på det pågældende tidspunkt. En variant af disse sager er en række sager, hvor en elev står foran at skulle gå fra mellemtrin til udskolingsskole. Den afgivende skole har fået elevens skolegang til at fungere i en periode, men oplever en stor sårbarhed i forhold til den forestående overgang, hvorfor de vælger at indstille til visitation. På

samme tid drøftes det flere gange, at en række af specialundervisningstilbuddene i mindre grad har en kapacitet til at understøtte social deltagelse og etablering af venskabsrelationer i den grad, som eleven forventes at have behov for.

Det er væsentligt at overveje, hvordan de sociale støttebehov hos eleverne i højere grad kan søges imødekommet inden for skolesystemet som helhed. Det gælder både i almenskolerne, som i flere sager giver udtryk for at være pressede på kapaciteten til dette arbejde, og i de segregerede tilbud. Her fremhæves det ofte i dialogen på møderne, at deres profil og praksis i særlig grad er målrettet støttebehov relateret til andet end de sociale udfordringer, som en væsentlig del af eleverne også kommer med ved siden af deres øvrige behov. Og endelig gælder det i overgangene internt i almenskolen, herunder ikke mindst fra mellemtrin til overbygning, hvor der synes at være tale om et skridt, som er sårbart for især nogle af de elever, som i forvejen har et behov for støtte eller en social sårbarhed. Som det er udfoldet i tidligere afsnit i rapporten, peger undersøgelser på, at tolærertimer mv., hvor man søger at integrere støtte i almenklasserne, især kan være en virksom tilgang til at arbejde med at imødekomme sociale støttebehov hos flere elever.

Et udfordrende knæk i skolernes finansieringsforpligtelse

I forbindelse med dialogen på visitationsmøderne samt de efterfølgende interviews drøftes det med visitationsudvalgets medlemmer, at der har været en markant stigning i børn, som bliver visiteret direkte fra dagtilbud til specialtilbud i stedet for at starte op i skolen. Det var særligt tilfældet sidste skoleår, mens niveauet er faldet i år, om end det stadig ligger højt.

Det bør overvejes at revidere skolernes finansieringsforpligtelse, for det kan ikke udelukkes, at det er en bidragende årsag, at skolerne har finansieringsforpligtelse til at betale segregeringstakst, hvis en elev visiteres fra skolen til specialtilbud – men at skolerne er fritaget for denne finansieringsforpligtelse, hvis et barn ikke starter i skolen, men går direkte fra dagtilbud til specialtilbud. Det kan give skolerne et uforholdsmæssigt stort incitament til at afsøge muligheder for visitation direkte fra dagtilbud, hvis der vurderes blot at være en vis risiko for, at et barn får brug for segregeret specialundervisning i løbet af sin skoletid.

Oplevelse af uigennemsigtig organisering af visitationsprocesser og -kriterier

På tværs af almenskolernes ledelsesrepræsentanter går det igen, at de oplever organiseringen af visitationsprocesser og -kriterier som uigennemsigtig og usystematisk. Det gælder både for visitation til mellemformer og specialtilbud i kommunen, og handler både om uklarhed i forhold til, hvad der skal til for at blive visiteret, men også om hvilke veje der er til visitation til forskellige typer af tilbud, herunder særligt mellemformer.

Uigennemsigtigheden i, hvad der skal til, før et barn bliver visiteret, og hvorfor nogle elever bliver visiteret, mens andre ikke gør, afføder også, at skolerne oplever, at elever, der er blevet indstillet til og forventet imødekommet til visitation, får afslag herpå. Det stiller skolerne i en vanskelig situation, når der kommer afslag på visitation, efter at skolen har oplevet og sagt til forældrene, at alt er afprøvet, og at barnet har brug for et specialiseret tilbud, fordi de ikke kan imødekomme barnet hos dem, men så alligevel skal det.

Visitation opleves som en træg proces, hvor eleverne skal have nået at få det meget svært, før de visiteres

Både ledere, lærere og pædagoger samt forældre til børn med støttebehov beskriver det som en træg og omstændig proces at nå frem til visitation, hvor eleverne skal have nået at få det rigtigt dårligt, før de bliver visiteret. Selvom det er erfaringen, at eleverne skal have det rigtigt svært, før de bliver indstillet til visitation, er det samtidig også oplevelsen, at mange elever bliver afvist til visitationen. En AKT-medarbejder beskriver det således:

> *Jeg synes, at det er enormt trægt at komme frem til overhovedet at kunne sende nogen til visitation. Jeg har ondt i maven over, at det er, som om at elever skal faktisk have trukket det helt store "nej tak"-kort, før vi for alvor rykker på, at det kunne være, at det var en god idé. Altså, at de helt melder sig ud og ikke vil komme her eller bliver så voldsomme, så det alligevel er uforsvarligt at have dem siddende, når de både banker de voksne og børnene.* (AKT-medarbejder, Skole C, april 2026, 12)

Det er erfaringen, at den træge proces i en del tilfælde også fortsætter, efter at eleven egentlig er visiteret videre fra almenskolen til en mellemform eller et specialtilbud, idet der kan gå lang tid, før eleven får plads. Flere ledere beskriver, at det for nogle elever kan tage på den anden side af et halvt år, fra de er blevet visiteret, til de får plads og dermed kommer videre fra almenskolen. I mellemtiden står almenskolen med opgaven med at imødekomme en elev, som det er blevet vurderet har brug for et specialiseret tilbud. Det er en vanskelig opgave for almenskolen, og for den pågældende elev kan det gøre, at eleven får det værre undervejs i ventetiden. Kortere ventetid på en plads er den mest ideelle løsning, men når det ikke er muligt, efterlyser almenskolerne bedre muligheder for at blive understøttet i, at eleven bliver hjulpet bedst muligt i den resterende tid i almenskolen. En leder beskriver det således:

> *Vi snakker også om, at det kunne være fedt, hvis man vidste, der er en plads om et halvt år, men vi har faktisk de her muligheder for at understøtte jer ude i den almene skole til at lykkes med dem. Og der har været nul, hvad kan man sige, tilbageløb. Ordn det selv. Så hvis man endelig har de her lange ventetider, så kunne det jo være fedt, at man på en eller*

> *anden måde havde noget tilbageløb, man kan sige, vi er ude og understøtte det her.* (Leder, Skole C, april 2026, 20)

I modsætning til den generelle oplevelse af langstrakte visitationsprocesser, opleves det omvendt som positivt, at der er mulighed for både hurtig visitation til og opstart på mellemformerne i regi af ungdomsskolen, når det er relevant.

Både oplevelsen af langsommelighed i visitationsprocesserne og fjernheden til processernes udfald hænger i en vis forstand sammen med, at visitationen i Fredericia Kommune er placeret centralt i visitationsudvalget. Hvis man ønsker at bevæge skolesystemet i retning af i højere grad at kunne indfri det mulighedsrum, som åbnes med den nye politiske aftale om en trinmodel med flere støttemuligheder på skolen, vil dette forhold formentlig ændre sig over tid, hvis fx en større andel af visitationskompetencen flyttes til skolen.

5 Organisering af skoleområdet i Fredericia Kommune

5.1 Distriktsskolemodellen og ledelsesorganisering på skoleområdet

Skoleområdet i Fredericia Kommune er organiseret ud fra en distriktsskolemodel, hvor der eksisterer fire folkeskoler fra 0.-9. klasse, fordelt på 12 matrikler, samt et 10. klasse-tilbud. I almenskolen går eleverne i indskoling og mellemtrin på en basisafdeling, mens de i udskolingen skifter til en overbygningsafdeling. Derudover har kommunen en specialskole med fire afdelinger for børn og unge med behov for et særligt tilrettelagt skoleforløb, som går fra 0.-10. klasse.

Distriktsskolemodellen giver mulighed for fagligt fællesskab for både lærere, pædagoger og ledere

Ledere, lærere og pædagoger oplever, at distriktsskolemodellen giver mulighed for fagligt fællesskab blandt hhv. lærere og pædagoger samt ledere. Opdelingen i basis- og overbygningsafdelinger kan bidrage positivt til det faglige fællesskab lærere og pædagoger imellem. Dette fordi det at samle fx udskolingseleverne på én lokation muliggør specialisering blandt ledelse, lærere og pædagoger i netop udskolingsundervisning og et ungemiljø, ligesom et stort antal lærere og pædagoger, der alle arbejder med udskolingselever, giver mulighed for flere fælles faglige drøftelser og kolleger på samme årgang at sparre med. En lærer beskriver det således:

> *Altså, jeg synes, at det er en styrke, at vi er mange på samme årgang, så man har kolleger, man kan sparre med. At jeg har fem andre dansklærere på 9. årgang, jeg kan sparre med. Det synes jeg, er en kæmpe styrke. At jeg ikke skal forholde mig til, at så skal jeg ned og have natur og teknik nede i 2. klasse. Jeg kan forholde mig til store børn og forholde mig til, hvordan tackler man dem. Så for mig at se, er det en super løsning.* (Lærer, Skole D, april 2026, 8)

Omvendt savner nogle lærere større vidensudveksling på tværs af basis- og overbygningsafdelinger, særligt i forhold til hvad eleverne har brug for at kunne og skal beskæftige sig med i udskolingen. Det beskrives, at når indskolings- og mellemtrinslærerne aldrig møder udskolingslærerne, kan de opleve at arbejde lidt i blinde i

forhold til, hvad eleverne skal kunne i udskolingen og til prøverne, og hvordan de igennem skolegangen kan sikre tilstrækkelig sammenhæng frem mod dette.

Flere distriktsskoleledere beskriver også, at distriktsskolemodellen understøtter et fagligt fællesskab for dem i gruppen af distriktsskoleledere, fordi de er flere ledere i samme rolle og position, som kan vidensdele, erfaringsudveksle og kompetenceudvikles sammen, bl.a. i forhold til deres ledelse af ledere ude på hver deres respektive skoler.

Distriktsskolemodellen giver mulighed for specialisering og ungemiljø, men skaber også en markant overgang mellem basis- og udskolingsafdelinger

Fra et elevperspektiv er der både fordele og ulemper ved distriktsskolemodellens opdeling i basis- og overbygningsafdelinger. På den ene side giver det mulighed for, at lærere og pædagoger i hhv. basis- og overbygningsafdelinger specialiserer sig i netop den elevgruppe, de står med. Det betyder, at der er mulighed for at arbejde fokuseret med et børnemiljø på basisafdelingerne og et ungemiljø på overbygningsafdelingerne. På den anden side indebærer denne opdeling også et markant skift for eleverne mellem basis- og overbygningsafdeling og mellemtrin og udskoling. Som det udfoldes i afsnit 5.2, er det erfaringen, at nogle elever profiterer af dette skift, mens de sårbare elever bliver endnu mere sårbare i overgangen og kan slå sig på skiftet. Det påpeges derfor også, at overgangen kalder på betydeligt brobygningsarbejde og samarbejde mellem basis- og overbygningsafdelinger for at undgå, at central og hjælpsom viden om eleven går tabt. En sådan vidensoverlevering ville være lettere, hvis afdelingerne lå på samme matrikel. En leder fortæller:

> *Når skiftet sker fra basismatrikler til udskolingsmatrikler, der skal i hvert fald være et gedigent brobygningsarbejde, fordi der er jo rigtig meget viden omkring eleverne, der går tabt, og sådan noget tavs viden, som jo egentlig er det, personalet bruger allermest garanteret. Altså én ting er, at vedkommende har en ordblindetest, men det er al den der viden omkring barnet. Og det er jo ikke lige sådan, at jo, du kan selvfølgelig ringe, men det der med, at man snakker ikke lige om det over en kaffemaskine, om "hvordan var det med Mads", fordi de er langt fra hinanden.* (Leder, Skole B, april 2026, 30)

Mange ledelseslag kan gøre beslutninger omstændige, men kan også give afdelingsledelse mulighed for at være mere til stede lokalt

Både skoleledere, afdelingsledere, lærere og pædagoger oplever, at de mange ledelseslag i ledelsesteamet omkring distriktsskolerne og det, at nogle beslutninger skal træffes af distriktsskolelederen eller godkendes af dennes leder, kan gøre

beslutninger omstændige og langtrukne og samtidig begrænse handlekraften og ledelsesrummet lokalt på skolens afdelinger. En leder beskriver det således:

> *Det bliver tit meget omstændigt. Altså, jeg snakker tit om, at selvom vi er meget glade for vores distriktsskoleleder, så hvis det bare var os, der havde den her skole, så skete der altså bare noget mere. For vi skal vente og vente og vente, fordi vi venter på distriktsskolelederen, der venter på sin leder. (…) Og vi sidder her som kompetente ledere med erfaring, og jeg føler mig nogle gange begrænset af distriktsskolemodellen, selvom jeg købte ind på den ved at blive ansat her, og jeg finder også fordele ved den, men det er bare omstændigt.* (Leder, Skole A, april 2026, 22)

En distriktsskoleleder beskriver, hvordan der er nogle balancer i ledelsesorganiseringen, der er vigtige at finde, og at balancen, som det er nu, måske er tippet i retning af lange beslutningsveje og vanskelig beslutningskapacitet på skolerne:

> *Der er hele tiden nogle balancer. Der er noget i forhold til beslutningsveje, beslutningskapaciteten, hvor meget fælles, hvor meget lokalt, hvor meget nærvær på afdelingerne, også i min rolle. Og så tænker jeg, der er noget i forhold til det med bindeled mellem forvaltningen og distriktet.* (Leder, Skole C, maj 2026, 34)

Nogle ledere og medarbejdere på skolerne beskriver også, at de mange ledelseslag kan gøre det uklart for medarbejderne, hvem de egentlig refererer til i forhold til hvad. Derudover beskriver nogle medarbejdere, at de meget sjældent oplever at se distriktsskolelederne, fordi pågældende skal være til stede på alle skolens afdelinger og samarbejde med forvaltning m.fl. og derfor kan opleves som langt væk for medarbejderne og dermed svær at komme til at tale med.

Omvendt er der også ledere ude på skolerne, der ser det som en styrke ved ledelsesorganiseringen, at de som lokale ledere oplever at få bedre muligheder for at være til stede og agere lokalt i afdelingerne, fordi distriktsskolelederen står for kommunikation og samarbejde med forvaltning og politisk niveau i kommunen. Samtidig giver distriktsskolemodellen også mulighed for samarbejde mellem ledere på tværs af afdelinger. En afdelingsskoleleder siger:

> *Jeg synes, det er en kæmpe styrke, at vi får mulighed for at agere lokalt, men have en sammenhængskraft på tværs* [af afdelinger, red.]*, og det kan jeg rigtig godt lide. Og så kan jeg godt lide, at jeg, hvis man skulle tænke sådan almindeligt, så ville min titel være skoleleder, men det, at jeg er afdelingsskoleleder og har en distriktsskoleleder, der ligesom tager forbindelserne med systemerne og kommunen, gør også, at jeg kan være mere lokal sammen med mit ledelsesteam her frem for at være den, der skulle være*

ekstern eller udadrettet i samme grad. Så vi har altså et lokalt ledelsesteam, og så har vi distriktsskolelederen, der er den, der sørger for at binde os afdelinger sammen også. Det synes jeg er en kæmpe gave at have nogen at spejle sig i, at være i et bredere ledelsesteam på tværs af vores afdelinger med den mangfoldighed og differentiering, der er i vores både lokaliteter og kontekster og personligheder. (Leder, Skole C, maj 2026, 32)

5.2 Overgange mellem basis- og overbygningsskoler

I Fredericia Kommune er skoleområdet organiseret sådan, at der er basisafdelinger for indskolings- og mellemtrinselever, og overbygningsafdelinger for elever i udskolingen.

Nogle elever profiterer af overgangen mellem basis- og overbygningsafdeling, andre slår sig på den

Både lærere, pædagoger og ledere oplever, at nogle elever profiterer af overgangen mellem basis- og overbygningsafdeling, mens andre slår sig på den. For en stor del af eleverne opleves skiftet til et ungemiljø som positivt. To ledere beskriver det således:

Langt størstedelen af børnene, de profiterer af at komme i et ungemiljø i stedet for i et børnemiljø. De får nogle nye venskabsflader, og de bliver også set på en anden måde, når de skifter både fagprofiler og skifter voksne. Og så er der et mindretal, som kan have vanskeligt ved den overgang her. Men grundlæggende er det faktisk en ret stor fordel. Altså hele fagprofilformerne skifter jo fra 6. til 7. Så man kommer til at organisere sig anderledes, og de kommer til at skifte lærere også. Uanset hvad man gør.

Generelt oplever jeg faktisk, at der er en glæde ved at skifte over i en udskolingsafdeling for at være en del af de store. På grundskolerne går man fra 0. og så op, og så er der et eller andet ved, at når de kommer i 6., så begynder de faktisk at glæde sig til at komme over og have det her mere ungdomsmiljø, som de kan blive tilbudt herovre. (Leder 1 og 2, Skole D, april 2026, 1 + 6)

Til gengæld er det også gennemgående erfaringen, at de sårbare elever bliver endnu mere sårbare i overgangen, og at mange elever visiteres omkring denne overgang. Skiftet i relationer til lærere, pædagoger og klassekammerater samt i skole- og undervisningsmiljø og i støtteformer og -muligheder og den usikkerhed og uforudsigelighed, der kan være forbundet hermed, kan være særligt vanskelig for i forvejen sårbare elever. En AKT-lærer beskriver det således:

> *Altså jeg er, jeg er enormt bekymret for nogle af de elever, vi har i 6., som vi så sender videre. Fordi at de skal videre til noget, hvor organiseringen ikke er den samme, og der er ikke en mellemform, som det de er vant til og kan få et break i, vel. Så det er helt klart, de sårbare elever er endnu mere sårbare.* (AKT-lærer, Skole C, april 2026, 8)

Når mange elever bliver visiteret til specialtilbud omkring overgangen fra basis- til overbygningsafdeling, er det ikke opfattelsen, at det skyldes, at udfordringerne for eleverne først opstår her. Derimod er det erfaringen, at det typisk vil være elever, der har stået på tæer længe for at være med fagligt og socialt, men hvor det relationelle og støttemæssige "stillads", der har været bygget op omkring dem på basisskolen, har hjulpet dem igennem. Når dette så forsvinder, vokser udfordringerne sig større. Lederen fra specialskolen forklarer:

> *Jeg tror, mange børn lever i et stillads. Og det er jo godt på mange måder. Det kan være, at man har dygtige lærere, man har en god relation til, eller nogle kammerater, man går til fodbold med, eller hvad det nu er. Mange fortæller, at de ligesom bliver hevet væk ved de overgange der. Det er jo nok en model, som tiltaler (…), men det er jo ikke alle børn, der egentlig er gearet til det. Jeg tror ikke, at det [elevernes udfordringer, red.] er noget, der opstår, når vi når dertil. Jeg tror, det har ligget og ulmet, men man har lavet et stillads, og det er dejligt, at det er kommet til at virke.* (Leder, Skole F, april 2026, 5)

Når overgangen bliver særlig svær for sårbare elever, kan en medvirkende eller forstærkende årsag samtidig også være, at tiden omkring sidste del af mellemtrinnet og i udskolingen generelt kan være en udfordrende tid, særligt for sårbare elever, og uanset, om der sker et skift mellem basis- og overbygningsafdeling eller ej. Dette skyldes bl.a., at de faglige krav og forventninger skærpes og kompliceres, ligesom også de sociale krav forandres i den alder, og det kan forstærke og give nye typer af udfordringer samt behov for støtte hos eleverne.

Behov for i højere grad at understøtte overgang fra basis- til overbygningsafdeling

For bedre at hjælpe de særligt sårbare elever i overgangen mellem basis- og overbygningsafdeling peges der på, at der er behov for at arbejde med en glidende overgang og grundig, systematisk overlevering mellem basis- og overbygningsafdeling samt med større klarhed om, hvordan overbygningsafdelingen vil arbejde med at støtte eleven. På nogle skoler beskrives det, at der er stort fokus på at understøtte denne overgang, mens der på andre skoler efterlyses større fokus herpå og samarbejde herom. På andre skoler efterlyser man, at der i højere grad sker noget lignende. Både ledere, lærere og forældre understreger, at det er centralt at arbejde

med at sikre, at eleverne får kendskab til deres kommende overbygningsafdeling og lærere og pædagoger her for at skabe større tryghed i overgangen. Samtidig er det også centralt, at den modtagende afdeling får kendskab til den kommende elev for at sikre den rette støtte og hurtig iværksættelse heraf.

Det beskrives også, at noget af det, der bidrager til usikkerhed i overgangen – også for forældre, lærere og pædagoger på basisafdelingen – er, at der for dem er manglende klarhed om, hvordan man på overbygningsafdelingen arbejder med at støtte og imødekomme elever og skabe rummelige klassefællesskaber. Det skaber en utryghed ved skiftet, som kunne mindskes gennem bedre information.

5.3 Overgange mellem almenskolen, mellemformer og specialtilbud

Ønske om mere samspil mellem almen og specialtilbud, men det kræver, at der også er støtte, når eleven er i almenklassen

Nogle af lederne fra almenskolen udtrykker et ønske om, at man i højere grad dyrker samspillet mellem almenskolen og specialtilbud, end det er tilfældet i dag. Det er oplevelsen, at man før i tiden i højere grad arbejdede med, at elever fra specialtilbud kom over i almenskolen i en del af deres undervisning, men at det i dag er meget adskilt enten/eller, i forhold til om man går i almenskolen eller specialtilbud. Det understreges, at det rent lavpraktisk er lettest at skabe dette samspil, hvor specialtilbud og almenskole fysisk er placeret ved siden af hinanden. En leder fortæller:

> *På et tidspunkt havde vi nogle, fordi vi er nabo med en stor afdeling af byens specialskole, der var visiteret dertil, og som kom herover også. I en årrække havde vi nogle, som engang imellem kom i praktik ovre ved os, og hvor de sendte en pædagog eller lærer med over. Og så kunne vedkommende være i en klasse i dansktimerne og måske i engelsktimerne. Eller i idræt, eller hvad det nu var. Og det fungerede faktisk rigtig godt. Og så stoppede det lidt. Men det var faktisk en succes for de unge at komme over og smage på det normale, så man ikke kun spejler sig i det specielle.* (Leder, Skole D, april 2026, 12)

Fra et forældreperspektiv understreges det, at vekslen mellem specialtilbud og almenklasse kræver, at elevens støttebehov ikke kun imødekommes på specialtilbud, men også når eleven er i almenklassen. Flere forældre fortæller om erfaringer med, at vekslen mellem almenklasse og specialklasse ikke har fungeret, fordi det opleves som et voldsomt skift frem og tilbage, fordi støtten kun har været tilstrækkelig i

specialklassen, eller fordi barnet ikke har kunnet rumme at være i almenklassemiljøet. En forælder fortæller:

> *Og lige nu, der er vores barn et rigtigt trælst sted, fordi hun skal gabe over to forskellige klasser. Klasser det ene sted, hvor læringen er tilpasset, og det andet sted, hvor hun hele tiden er i overkrav. Så jeg har valgt at sætte hende lidt ned i tid igen, fordi hun blev ringet hjem.* (Forælder 1, Skole B, april 2026, 7)

6 Fremadrettede perspektiver

Undersøgelsen giver anledning til at pege på en række fremadrettede perspektiver for den videre udvikling af skoleområdet i Fredericia Kommune.

Plan for den ønskede fremtidige budgetmæssige udvikling og fordeling samt løbende opfølgning som led i den samlede plan for udvikling af skoleområdet

Som analysen peger på, har udviklingen over de seneste år medført en ressourcemæssig forskydning fra almenskoler i retning af specialtilbuddene, hvilket har haft betydning for almenskolernes rammer og mulighedsrum i forhold til at arbejde med lokalt tildelt og organiseret støtte til eleverne.

Det vil være væsentligt for Fredericia Kommune at være opmærksom på den fremadrettede budgetmæssige udvikling på det samlede skoleområde og politisk at afklare, hvilke ønsker man har til denne udvikling. Den væsentlige budgetmæssige forskydning fra almen til special i årene 2019/20 til 2024/25 medfører, at der over tid bliver et mindre pædagogisk/didaktisk handlerum på almenskoleområdet, fordi kapacitet og midler flyttes over i specialområdet, og det giver indskrænkede muligheder for at tilpasse læringsmiljøerne i almenskolen til de forskellige typer af behov, som børnene har her. Det politiske udvalg kan overveje at etablere et samlet budgetmæssigt overblik over området, som løbende opdateres år for år, så man kan følge udviklingen i forhold til de politiske ønsker for det samlede skoleområde.

Styrkelse af det lokale handlerum på skolerne og gentænkning af tilbudsviften hen imod en trinmodel

Hvis almenskolerne i højere grad end i dag skal kunne arbejde med en bredt sammensat elevgruppe, vil det være væsentligt at overveje, om almenskolernes lokale råderum til at træffe beslutning om, finansiere og iværksætte støtte kan styrkes.

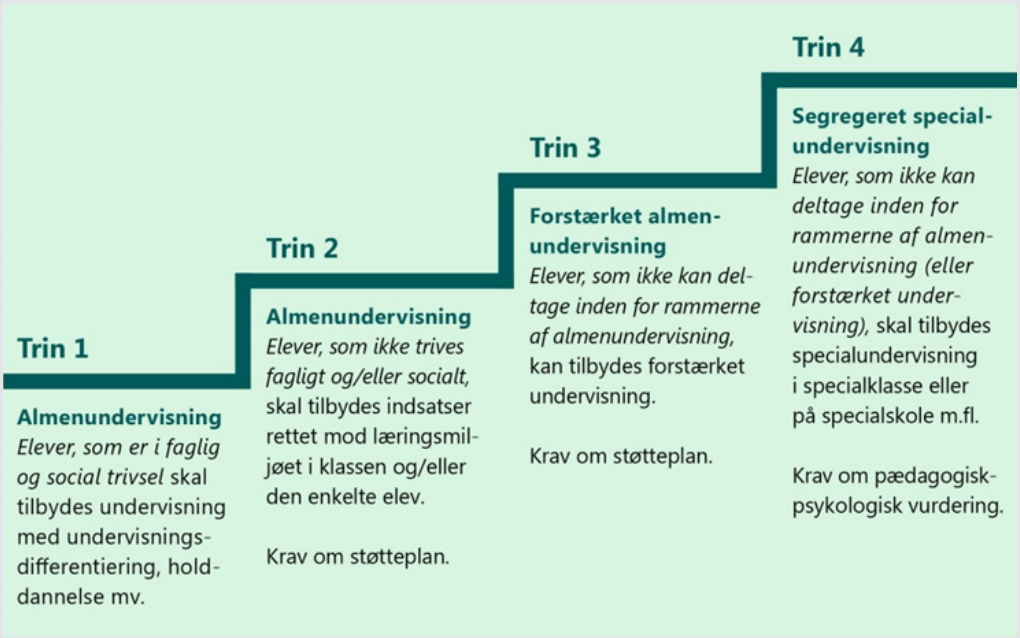
En styrkelse af det skoleinterne råderum til at iværksætte støtte af mindre omfattende karakter end fuld tid i segregerede specialtilbud vil også flugte med intentionerne i den nationale politiske aftale om nye regler i forhold til specialundervisning fra januar 2026, som forventes at træde i kraft fra skoleåret 2027-28 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2026).

Her er det et væsentligt element, at man søger at bevæge sig væk fra en hård opdeling mellem almenundervisning med få eller ingen støttemuligheder på den ene side og fuld tid i segregerede specialundervisningstilbud på den anden side. I stedet lægger reglerne op til, at støtte kan tildeles på den enkelte skole ud fra en trinmodel, jf.

Figur 6.1, og hvor intentionen er, at støtten kan tildeles lokalt og væsentligt hurtigere, end det ofte er tilfældet via en kommunal visitation med behov for PPV mv.

En forudsætning vil også være en styrkelse af skolernes ressourcecentre med henblik på, at der er lokal kapacitet, som kan bistå skoleledelsen både i forhold til vurdering af behov og udarbejdelse af støtteplaner (herunder med bistand fra PPR ved behov) samt i forhold til at kunne arbejde med de forskellige støttemuligheder på de lavereliggende trin i samarbejde med skolens pædagogiske medarbejdere.

Figur 6.1 Trinmodel for tidlig og forebyggende indsats for elever i faglig og/eller social mistrivsel



Kilde: Undervisningsministeriet (2026).

Klarere skillelinje mellem permanente specialtilbud på fuld tid og mellemformer, som kombinerer almen- og specialundervisning

Der er bredt set gode erfaringer med mellemformerne, men også en uklarhed omkring visitation og finansiering, ligesom der på flere skoler er en tendens til, at mellemformerne udspaltes som et særskilt forløb med begrænset tilbageløb til almenklasserne. Vi foreslår, at man overvejer en klarere skillelinje mellem permanente fuldtidstilbud, som benævnes specialklasser, og et mere fleksibelt rum for skolerne til at udvikle mellemformer som kombinationer af almen- og specialundervisning.

Omorganisering af visitation med henblik på tidligere og mere forebyggende støttetildeling samt afklaring af principper for visitation og finansiering

En bevægelse i den ovenstående retning vil indebære, at skoleledelsen i højere grad, end det er tilfældet i dag, får handlerum til at tildele støtte på det, som i aftalen benævnes som trin 1-3 på den enkelte skole, herunder i form af mellemformer, som med den nye aftale lovhjemles under betegnelsen 'Forstærket almenundervisning'. På dette trin 3 kan der både være tale om holddannelsesformer og om former baseret på tolærerordninger og holddelingstimer, og arbejdet kan rettes både mod enkeltelever og/eller læringsmiljøet.

En bevægelse i denne retning vil desuden også være i overensstemmelse med den politiske aftale om nye regler på skole- og specialområdet med et bærende princip om, at skolerne bør have større mulighed for hurtigere at iværksætte hjælp og støtte til elever ud fra en trinorganisering af støtten frem for en sort-hvid opdeling mellem almenskole og specialtilbud. Dertil kan man overveje, om det er muligt at gennemføre et princip om, at den, som afholder udgiften for et givent tilbud, også er den, som træffer beslutning, dvs. at beslutningsretten hører sammen med, at man bærer de budgetmæssige konsekvenser, hvilket er en anbefaling fra Finansministeriet, KL og BUVM fra 2010 (Finansministeriet, 2010). Det gælder også i forhold til kommuneeksterne tilbud samt skolegang i forhold til børn, som er anbragt uden for kommunen.

Forbedring af skolernes muligheder for at yde støtte ved udadreagerende adfærd og begyndende fravær

De støttebehov, som skolerne i særlig grad oplever vanskeligheder ved at imødekomme, relaterer sig til udadreagerende adfærd og langvarigt bekymrende skolefravær. Flere skoler har gode erfaringer med at arbejde med bl.a. disse behov i lokale mellemformer, men kapaciteten er begrænset, ligesom procedurerne for henvisning kan være tidskrævende. Fredericia Kommune kan overveje, om denne kapacitet kan udbygges, og om skolerne kan få større lokal råderet til at tildele forløb på fleksibelt grundlag.

Udvikling af faglige støttemuligheder, der i højere grad kan integreres i almenklasserne

Der findes for indeværende en række gode faglige støttemuligheder, som er udviklet på skolerne, men på grund af en mindre personalemæssig kapacitet er mange af tilbuddene organiseret uden for almenklasserne – dvs. i forløb, som børn skal tages ud af klassen for at modtage, og hvor kapaciteten er begrænset. Det vil være væsentligt at udvikle flere faglige støttemuligheder, som i højere grad kan integreres i almenklasserne, fx gennem tolærerordninger og holddelingstimer, hvilket også stemmer overens med mange skolers ønsker og ambitioner for den pædagogisk-

didaktiske udvikling. Dette forudsætter naturligvis, at der er personalemæssige og timemæssige ressourcer til dette formål, herunder til udvikling og koordinering af tilgange og arbejdsmåder. I og med at skolernes elevgrupper er forskellige, vil det være væsentligt at finde en balance mellem systematik og fleksibilitet, hvis kommunens skolevæsen ønsker at udvikle sådanne faglige støttemuligheder, som kan integreres i almenklasserne. Udviklingen over de seneste år, hvor flere midler rykker i retning af specialområdet, har som en sideeffekt, at støttekapaciteten i almenskolen formindskes, og at der forsvinder bl.a. faglige støttemuligheder i almenskolerne. Når skolerne får faldende budgetter, er de ofte nødt til at reducere i bl.a. ressourcecentre, som også indeholder de faglige vejledere, hvorfor kapaciteten her risikerer direkte at blive mindre over tid. Derudover ses det ofte som en sideeffekt af segregeret specialundervisning, at man fritager fra en række fag (på grund af tidskrævende behandlingsindsatser samt en meget sammensat elevgruppe), hvilket ofte følges af, at færre elever aflægger fuld afgangsprøve ved skolens afslutning.

En forudsætning for disse tiltag vil være, at man modarbejder en fortsat reduktion af ressourcer til almenskolerne, idet dette har afgørende betydning for mulighedsrummet, og at man undersøger mulighederne for over tid at tilføre midler i retning af almenskolerne til denne kapacitetsopbygning.

Styrkelse af sparringsmuligheder for skolemedarbejderne

Med henblik på at løfte skolernes arbejde med elever med forskellige typer af støttebehov er det væsentligt at overveje, om sparringsmulighederne for skolemedarbejderne kan forbedres, herunder i forhold til faglig støtte. Fredericia Kommune kan fx overveje, om der er yderligere muligheder for at trække på udvidet samarbejde mellem specialområdet og almenskolerne, ligesom der kan være tale om specialpædagogiske konsulenter, PPR-medarbejdere og skoleinterne ressourcepersoner, fx i skolernes ressourcecenter. Idet mange elever, som har behov for specialundervisning, også har behov for sociale eller familierettede indsatser, kan man med fordel også samtænke en evt. styrkelse af tværgående kapacitet med familieafdelingen, fx gennem styrkelse af fremskudte rådgivere på skolerne.

Styrkelse af overgange i skolesystemet, særligt for de sårbare elever

For bedre at kunne hjælpe de særligt sårbare elever i overgangen mellem basis- og overbygningsafdeling er der behov for at arbejde mere med en velforberedt overgang. En del af dette bør bestå af grundig, systematisk overlevering mellem basis- og overbygningsafdeling samt større klarhed om, hvordan overbygningsafdelingen vil arbejde med at støtte en sårbar eller støttekrævende elev, førend eleven nærmer sig overgangen.

En samlet politisk strategi for skoleområdet i Fredericia Kommune

I og med at udviklingen på skoleområdet over en årrække har bevæget sig væk fra, at skolerne har bl.a. den ovennævnte kapacitet, så vil der givetvis være tale om en gradvis proces med kapacitetsopbygning, som vil kræve et vedholdende ledelsesmæssigt fokus over en årrække for at kunne indfries. Hvis det er en retning, man ønsker at gå i, bør det overvejes, om intentionerne kan formuleres i en samlet strategi for udviklingen af kommunens skoleområde, som bør strække sig over en årrække.



Dokumentation

Litteratur

Børne- og Undervisningsministeriet (2026). *Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om nye regler for fravær og specialundervisning i folkeskolen*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Finansministeriet (2010). *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*. København: Finansministeriet.

Jensen, T. L. & Lambert, A. L. B. (2026). *På 100 folkeskoler består mere end hver femte elev ikke både dansk og matematik*. København: AE – Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Kollin, M. S., Karmsteen, K., Strandby, M. W. & Larsen, S. L. (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.

Lindeberg, N. H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreasen, A. G., Ibsen, J. T., Rangvid, B. S., Bjørnholt, B., Ruge, M. & Ellermann, K. G. (2022). *Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2: Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Strandby, M. S., Mikuta, M. I. & Villumsen, A. M. (2023). *Socialfaglige medarbejdere i skole og dagtilbud: Screening af muligheden for integration af socialfaglige medarbejdere på almenområdet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Tegtmejer, T. (2019). ADHD as a classroom diagnosis. An exploratory study of teachers' strategies for addressing 'ADHD classroom behaviour.' *Emotional and Behavioural Difficulties*, *24*(3), 239-253. https://doi.org/10.1080/13632752.2019.1609271

Tegtmejer, T., Nicolajsen, J. S., Bech, A. & Lindeberg, N. H. (2022). *Casestudier af kapacitetsopbygning gennem specialpædagogisk sparring og samarbejde på almenskoler. Delrapport 3: Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Tegtmejer, T. & Ruge, M. (2025). *VIVEs kommunetal 25.5: Nye inklusionstal for skoleåret 2024-2025*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

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

Tegtmejer, T., Schoop, S. R., Corydon, M. K. & Andreasen, A. G. (2024b). *Særlige behov i skolen: En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Undervisningsministeriet (2026). *Trinmodel for dialog og indsats ved elevers fravær*. https://uvm.dk/media/vzhmcfh3/260115-bilag-3-infografik-af-trinmodeller-til-nyhed-paa-uvmdk.pdf

Deklaration om brug af AI

I arbejdet med at gøre rapporten webtilgængelig er der anvendt ChatGPT til udarbejdelse af alternative tekster til figurer og billeder, så indholdet via skærmlæsere er tilgængeligt for mennesker med synshandicap.