



BØRNE- OG
UNDERVISNINGSMINISTERIET

Afrapportering fra den lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervis- ningsområdet

Indhold

1.	Forord	6
2.	Indledning	10
2.1	Ekspertgruppens opgave	10
2.2	Ekspertgruppens sammensætning	11
2.3	Rapportens indhold	11
3.	Baggrund og problemidentifikation	12
3.1	De fire hovedudfordringer	12
3.1.1	Et stigende antal børn og unge har større støttebehov	12
3.1.2	For mange børn og unge er ikke en del af det almene skolefællesskab	12
3.1.3	For mange børn og unge udvikler sig ikke fagligt og trives ikke	13
3.1.4	For mange børn og unge har bekymrende skolefravær	14
3.2	Problemidentifikation om reglerne og praksis	15
3.3	Ekspertgruppens ambition	16
4.	Sammenfatning	17
4.1	Model for tidlig og forebyggende indsats	17
4.1.1	Indførelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan	17
4.1.2	Børns ret til en tidlig og forebyggende indsats	19
4.1.3	Specialpædagogik i almenundervisningen og forstærket undervisning	19
4.2	Model for styrket indsats mod bekymrende fravær	20
5.	Gældende ret	22
5.1	Almen- og specialundervisningsområdet	22
5.1.1	Grænsen mellem almen- og specialundervisning (9-timersgrænsen)	22
5.1.2	Pædagogisk-psykologisk rådgivning og pædagogisk-psykologisk vurdering	24
5.1.3	Rammer for tilrettelæggelse af undervisning som mellemformer	25
5.2	Fravær og sygeundervisning	26
5.2.1	Fravær	26
5.2.2	Sygeundervisning	27
5.3	Øvrige relevante regler	27
5.3.1	Meddelelsesbog	27
5.3.2	Støtte i skolefritidsordning (SFO)	28
5.3.3	Udvalgte forpligtelser i forhold til skolegang efter barnets lov	29
5.3.4	Lettilgængeligt kommunalt tilbud efter sundhedsloven	30
6.	Model for tidlig og forebyggende indsats	31
6.1	Trinvist arbejde med tidlig indsats	32
6.2	Ophævelse af 9-timersgrænsen	35
6.2.1	Overvejelser om at hæve 9-timersgrænsen frem for at afskaffe den	36
6.3	Specialpædagogisk bistand i almenundervisningen	37

6.4	Mulighed for <i>forstærket undervisning</i>	38
6.4.1	Målgruppe	40
6.4.2	Forstærkede almenklasser	40
6.4.3	Forstærket undervisning ved holddannelse i tilknytning til en almenklasse	41
6.4.4	Afgørelse om tilbud	41
6.4.5	Varighed og revisitation	42
6.4.6	Data	42
6.5	Fleksibilitet for enkeltelever i forstærket undervisning	42
6.6	Pædagogisk-didaktisk handleplan	44
6.6.1	Målgruppe	45
6.6.2	Indhold	45
6.6.3	Sammenhæng med frivillig pædagogisk klasseplan	46
6.6.4	Sammenhæng med meddelelsesbog	46
6.6.5	Indsats	46
6.6.6	Ansvar	47
6.6.7	Inddragelse af eleven og forældrene	47
6.7	Opfølgning mindst hver tredje måned	48
6.8	Inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning	48
6.9	Klageadgang mv. ved pædagogisk-didaktisk handleplan	50
6.9.1	Ret til at anmode om pædagogisk-didaktisk handleplan	50
6.9.2	Klageadgang til kommunalbestyrelsen	50
6.9.3	Ret til at underrette Klagenævnet for Specialundervisning	51
6.9.4	Ret til at anmode om pædagogisk-psykologisk rådgivning	51
6.10	Inddragelse, klageadgang mv. ved forstærket undervisning	51
6.10.1	Ret til at afslå tilbud om forstærket undervisning	52
6.10.2	Ret til at anmode om forstærket undervisning	52
6.10.3	Klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning	52
6.10.4	Afskaffelse af klageadgangen over afslag på støtte i mindst 9 timer	52
6.11	Overgangsordning	53
6.12	Ændring af krav om pædagogisk-psykologisk vurdering ved revisitation	53
6.13	Øvrige forslag i modellen	54
6.13.1	Skolebestyrelsen fastsætter principper	54
6.13.2	Fokus på tidlige og forebyggende indsatser ved skoleudviklingssamtalen	54
6.13.3	Arbejdsgruppe om skabelon for pædagogisk-psykologisk vurdering	54
6.14	Skematisk oversigt over ændringer	55
7.	Model for styrket indsats mod bekymrende fravær	58
7.1	Kontakt til forældre ved 10 dages fravær	59
7.2	Pædagogisk-didaktisk handleplan ved 15 dages fravær	60
7.3	Fraværsundervisning ved 15 dages fravær	61
7.3.1	Undervisning på små hold	62
7.3.2	Fjernundervisning og onlineundervisning	62
7.3.3	Særligt om elever med manglende skoletilknytning	63
7.3.4	Særligt om elever med sygdom	63
7.3.5	Varighed	63
7.4	Skematisk oversigt over ændringer	64

8.	Overvejelser om organisatoriske rammer	66
8.1	Struktur og forudsigelighed	66
8.2	Skoleledelsen driver praksisudvikling	67
8.3	Støttesystemer og samarbejde til at understøtte inkluderende læringsmiljøer samt kapacitetsløft	68
8.4	Relationers betydning for børns deltagelsesmuligheder	69
8.5	Tidligt, forebyggende arbejde ved pædagogisk-psykologisk rådgivning	69
9.	Økonomi	71
10.	Forslag til lovtekst	72
10.1	Model for tidlig og forebyggende indsats	72
10.1.1	Handlepligt i almenklasser	72
10.1.2	Forstærket undervisning	73
10.1.3	Fleksibilitet for enkeltelever i forstærket undervisning	74
10.1.4	Pædagogisk-didaktisk handleplan	75
10.1.5	Evaluerings af pædagogisk-didaktisk handleplan	76
10.1.6	Inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning	76
10.1.7	Bemyndigelse til børne- og undervisningsministeren	77
10.1.8	Ny holddannelsesregel til forstærket undervisning	78
10.2	Klageadgange mv.	78
10.2.1	Klage over pædagogisk-didaktisk handleplan	78
10.2.2	Underretning ved manglende afgørelse om pædagogisk-didaktisk handleplan	79
10.2.3	Klage over forstærket undervisning	80
10.3	Model for styrket indsats mod bekymrende fravær	80
10.3.1	Pligt til at give fraværsundervisning	80
10.3.2	Fleksibilitet for enkeltelever ved tilbagevenden til undervisningen	81
10.3.3	Pædagogisk-didaktisk handleplan og pædagogisk-psykologisk rådgivning	82
10.3.4	Fraværsundervisningens tilrettelæggelse	83
10.3.5	Bemyndigelse til børne- og undervisningsministeren	83
11.	Litteratur	85
	Bilag	88
Bilag 1.	Kommissorium for lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervisningsområdet	89
Bilag 2.	Alternativ model for tidlig og forebyggende indsats med bevarelse af 9-timersgrænsen	92

1. Forord

Alle børn har ret til uddannelse. Og alle børn har ret til at gå på almene folkeskoler, hvis de kan imødekomme børnenes behov.

Behovet for at høre til. Behovet for at blive set. Behovet for at være i et omsorgsfuldt læringsmiljø, hvor børnene udvikler sig fagligt og socialt. Det er afsættet for ekspertgruppens arbejde.

I dag er danske børns muligheder for at gå i en almen klasse i folkeskolen udfordret af segregationsmekanismer. 6,9 pct. af danske folkeskolebørn modtager i dag undervisning i specialklasser eller specialskoler mv.^{1, 2} Det svarer til cirka 36.000 børn. Specialundervisningstilbud kan være det rigtige for et barn. Men det er problematisk, når børn går i specialtilbud, hvis et alment undervisningstilbud kunne give mulighed for at deltage aktivt og trives i skolens faglige og sociale fællesskab. Det udfordrer børns ret til deltagelse i almene fællesskaber.

Samtidig handler ambitionen om en folkeskole med gode deltagelsesmuligheder for alle børn ikke kun om segregering. Det handler om alle de børn, der går i folkeskolen, og om deres sociale og faglige udvikling.

Den lovforberedende ekspertgruppe skal udarbejde et politisk beslutningsoplæg med konkrete anbefalinger til justeringer af de lovgivningsmæssige rammer for folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Målet er, at flere elever kan udvikle sig fagligt, socialt og trives i almenundervisningen.

Afsættet for ekspertgruppens arbejde er, at deltagelsesmuligheder for alle børn gavner hele fællesskabet. Et læringsmiljø, der giver flere børn deltagelsesmuligheder, er som oftest godt for alle børn. Vi ved eksempelvis, at mere struktur og forudsigelighed er helt nødvendigt for nogle børn, men godt for alle. Mere struktur og forudsigelighed er nemlig en fordel for hele børnegruppen. Samtidig er vi af den overbevisning, at det er godt for alle børn, når folkeskolen formår at få meget forskellige børn til at trives sammen.

Af den internationale Salamanca-erklæring,³ der er en længere erklæring om alle børns ret til uddannelse og adgangen til almindelige skoler, som Danmark tilsluttede sig i 1994, fremgår at *”almindelige skoler, som har denne inklusive orientering, er det mest effektive middel til at bekæmpe diskrimination, skabe trygge fællesskaber, bygge det inklusive samfund og opnå uddannelse for alle; desuden giver de langt de fleste børn en ordentlig uddannelse og forøger dermed hele uddannelsessystemets effektivitet og ressourceudnyttelse”*.⁴ Det harmonerer med folkeskolens formålsparagraf, at folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, retigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre, og at skolens virke derfor skal være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati.

Ekspertgruppens arbejdsfelt

Ekspertgruppens anbefalinger vedrører følgende hovedpunkter:

¹ Omfatter behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem

² Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

³ International erklæring om inklusion, som Danmark sammen med cirka 300 andre lande har underskrevet i 1994.

⁴ Børne- og Undervisningsministeriet (1997): *Salamanca-erklæringen*

- Rammerne for pædagogisk-psykologisk rådgivning og udarbejdelse af pædagogisk-psykologisk vurdering
- Rammerne for og afgrænsning af specialundervisning
- Rammerne for sygeundervisning

Dette er centrale lovgivningsmæssige rammer. Men samtidig er det sådan, at andre faktorer, som også har betydning for elevernes muligheder for at deltage i undervisningen og skolens fællesskab, fx didaktik, pædagogik og ressourcer, ligger uden for de lovgivningsmæssige rammer. Vi ser ingen modsætning mellem hensynet til barnets individuelle behov og hensynet til fællesskabet. Deltagelsesfremmende indsatser er til gavn for alle børn.

Men det kræver en inkluderende pædagogik og didaktik i almenskolen. Det er ikke alene vigtigt at fokusere på pædagogisk-psykologisk rådgivning og rammerne for specialundervisning. Det er også vigtigt at have blik for folkeskolens rammer bredt set, herunder organiseringsformer, overgange fra dagtilbud, rettidighed i indsatserne, samarbejde mellem faggrupper, kompetencer i den almene folkeskole, pædagogik og didaktik mv. 98 pct. af alle pædagogisk-psykologiske vurderinger beskriver, at barnet har brug for mere struktur og forudsigelighed.⁵ Det peger på, at der helt generelt er behov for mere struktur og forudsigelighed i almenundervisningen.

I et afsluttende afsnit beskriver vi ekspertgruppens overvejelser om organisatoriske rammer i anerkendelsen af, at børns deltagelse i faglige og sociale fællesskaber i skolen er en kompleks størrelse og et bredt genstandsfelt. Hvis flere børn skal opnå deltagelsesmuligheder og opleve at trives fagligt og socialt, kan det ikke løses med lovgivning alene. Mange forskellige faktorer skal spille sammen.

Inden vi går til anbefalingerne, er det nødvendigt med nogle ord om vores afsæt i form af vores børnesyn, vores syn på folkeskolens voksne, vores forældresyn og vores inklusionsforståelse.

Børnesyn

Ekspertgruppen tager afsæt i et børnesyn, hvor alle børn har både ressourcer og behov. Betingelserne omkring eleverne har betydning for deres udfoldelsesmuligheder.

Derfor er det de voksnes ansvar at skabe rammer i skolen, der fremmer alle børns deltagelse i sociale og faglige fællesskaber. Alle børn har brug for tydelige voksne, der stiller relevante og meningsfulde krav. Alle børn har også brug for, at der er voksne, der har forventninger til dem - og tror på, at de kan og vil noget.

Derfor er det et mål for ekspertgruppen at skabe de lovgivningsmæssige betingelser for en bevægelse, hvor fokus flyttes *fra* den enkelte elevs individuelle udfordringer *til* en tilpasning af miljøet og de fællesskaber, eleven indgår i. Det er vigtigt for ekspertgruppen at understrege, at vi ikke ser en modsætning mellem hensynet til elevernes individuelle behov og elevernes fællesskaber og læringsmiljø. Ofte vil det i praksis være hensigtsmæssigt at arbejde med begge dele, hvis en elev er i faglig og/eller social mistrivsel. Derfor ønsker vi at bidrage til lovgivning, der har øje for det.

⁵ Szulewicz og Arnfred (2022): *Struktur som pædagogisk-psykologisk standardanbefaling*. Tidsskriftet Specialpædagogik nr. 4, 2022

Vi ser inddragelse af børneperspektivet som centralt. Eleverne skal inddrages i arbejdet med at skabe deltagelsesmuligheder både for sig selv og i klassefællesskabet. Det giver både et medejerskab og større sandsynlighed for succesfulde indsatser og rummelige klassefællesskaber. Det er et mål for ekspertgruppen, at lovgivningen bidrager til det.

De voksne i folkeskolen

Med folkeskolens voksne mener ekspertgruppen skolens ledelse, lærere og pædagoger og øvrige pædagogiske og administrative personale. Men også andre fagprofessionelle omkring folkeskolen, der fx arbejder med pædagogisk-psykologisk rådgivning, tale- og hørepædagoger og pædagogiske konsulenter, hører til folkeskolens voksne. Fælles for hele denne gruppe af voksne er, at lokale rammer og forudsætninger for deres arbejde er afgørende for deres muligheder for at fremme børns deltagelse i faglige og sociale fællesskaber. En fælles forståelse og et fælles blik for de forskellige perspektiver, som de enkelte faggrupper bringer til bordet, er afgørende for samarbejdet om at skabe deltagelsesmuligheder i skolens fællesskab.

Forældresyn

Forældre vil deres børn det bedste. Det gælder både forældre til elever med udfordringer i mødet med skolen og forældrene til børn uden udfordringer. Deres samarbejde med folkeskolen er afgørende for, at skolen lykkes med at skabe deltagelsesmuligheder i fællesskaber for alle elever.

Det er ekspertgruppens ambition at bidrage til gode lovgivningsmæssige rammer for både forventningsafstemning og samarbejde med forældre til alle elever i klassen.

Inklusion som deltagelsesfremme

Inklusion og eksklusion handler i ekspertgruppens forståelse om, hvordan folkeskolens praksis fremmer eller hæmmer elevers deltagelse i skolens sociale og faglige liv. Inklusion defineres som deltagelse i skolens liv både:

1. Fysisk
2. Socialt
3. Fagligt

Med afsæt i Salamanca-erklæringen og FN's Handicapkonvention⁶ har ekspertgruppen en rettighedsbaseret tilgang til inklusion og adgang til undervisning. Inklusion handler om barnets ret til deltagelse i skolens fællesskab i den almene folkeskole.

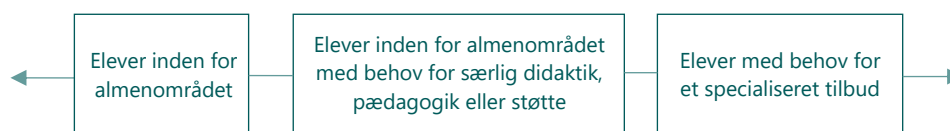
Derfor vil ekspertgruppen også helst tale om deltagelse og deltagelsesfremmende indsatser frem for inklusion. For det er det, det handler om. Når vi tager udgangspunkt i en forståelse af inklusion og eksklusion som processer og dynamikker, der fremmer eller hæmmer individers deltagelse i fysiske, sociale og faglige fællesskaber, giver det samtidig en dybere forståelse for den enorme kompleksitet, som udviklingen af en folkeskole, der fremmer børns deltagelse i

⁶ FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (handicapkonventionen) blev ratificeret af Danmark i 2009. Formålet med handicapkonventionen er at sikre, at personer med handicap kan få fuldt udbytte af menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder samt at fremme respekten og værdigheden hos personer med handicap. Konventionen indeholder bl.a. en definition af personer med handicap (artikel 2, stk. 2) og en ret til uddannelse, der bl.a. omfatter ikke at blive udelukket fra det almindelige uddannelsessystem, samt adgang til en inkluderende og gratis grundskoleundervisning (artikel 24, stk. 2, litra a og b). En tillægsprotokol til handicapkonventionen giver mulighed for, at personer med handicap og andre borgere kan klage til FN's Handicapkomité over eventuelle krænkelse af konventionen, når sagen er endeligt afgjort nationalt.

fællesskabet, indebærer. Inklusion og eksklusion i folkeskolen er også et spørgsmål om, hvordan folkeskolen håndterer eller ikke håndterer forskellighed blandt de elever, som går i den pågældende skole. Pointen er, at inklusion og eksklusion ikke blot kan føres tilbage til en elevs særlige behov eller situation, men også må forstås som resultatet af skolens praksis og de betingelser, den sætter for elevers deltagelsesmuligheder. Hvis den almene folkeskole skal være for flere børn, skal vi således først og fremmest ændre den måde almenundervisningen foregår på og på rammerne om de sociale fællesskaber.

Ekspertgruppen anerkender, at undervisning i specialklasser og specialskoler også fremadrettet vil være en nødvendig del af det samlede skoletilbudsbillede. Med udgangspunkt i ethvert barns ret til så vidt muligt at deltage i den almene folkeskole, bliver målet imidlertid at tilrettelægge den almene folkeskoles praksis på en måde, så deltagelse i fællesskaber fremmes. Derfor bruger vi ordet deltagelsesfremme. Og derfor er vores mål at bidrage til lovgivning, hvor rammerne er gode for folkeskolens komplekse arbejde med at fremme børns deltagelsesmuligheder både fysisk, socialt og fagligt.

Vi har her fundet inspiration i en model, der tager udgangspunkt i, at der i folkeskolen er en bred vifte af elever med forskellige forudsætninger, hvor nogle elever i kortere eller længere perioder oplever barrierer i bestemte sociale, fysiske og faglige situationer. Vi ser et kontinuum mellem elever i almenområdet uden behov for yderligere tilpasning og støtte, elever i almenområdet med behov for en tilpasning af læringsmiljøet og/eller individuel støtte og elever med behov for et specialiseret undervisningstilbud. Man er ikke bundet til nogen af grupperne, da man sagtens i nogle perioder kan have et øget behov for tilpasning af læringsmiljøet og støtte og i andre perioder ikke have disse behov.



Det er et vigtigt udgangspunkt, at alle elever uanset udfordringer og forudsætninger kan opnå faglige og sociale deltagelsesmuligheder i almenundervisningen og/eller i specialundervisningstilbud, afhængigt af hvordan omgivelserne er tilrettelagt og af omfanget af behov for tilpasning af eller støtte i læringsmiljøet. Elevernes udfordringer skabes i samspillet mellem individet og omgivelserne. Omgivelserne skal her forstås bredt og dække både de fysiske, faglige og sociale rammer i skolen.

Vi håber med vores forslag at bidrage til fysiske, faglige og sociale rammer, der fremmer deltagelse i almenområdet for flere børn.

God læselyst.

Anne Vang Rasmussen

Formand for den lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervisningsområdet

2. Indledning

2.1 Ekspertgruppens opgave

Folkeskoleforligskredsen indgik den 19. marts 2024 *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram*. I den forbindelse blev det besluttet at nedsætte en lovforberedende ekspertgruppe, der skal udarbejde konkrete forslag til justeringer af de lovgivningsmæssige rammer for folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Videre fremgår det af *Aftale om kommunernes økonomi for 2026*, at regeringen og KL er enige om at fortsætte samarbejdet om at styrke folkeskolens almentilbud.

Den lovforberedende ekspertgruppe har haft til opgave at: *"udarbejde et politisk beslutningsoplæg med konkrete anbefalinger til justeringer af de lovgivningsmæssige rammer for folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand med henblik på, at flere elever kan udvikle sig fagligt og trives i almenundervisningen, og at færre elever visiteres til segregerede undervisningstilbud."*

Ekspertgruppens opgavefelt har været:

- Afgrænsningen og tilrettelæggelsen af specialundervisning som støtte i den almindelige undervisning. I dag er grænsen på mindst 9 ugentlige timers støttebehov for en elev ("9-timersgrænsen").
- At se på reglerne for pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) og den pædagogisk-psykologiske vurdering (PPV), som i dag skal igangsættes, når en skoleleder antager, at en elev har et støttebehov på mindst 9 timer om ugen.
- At se på reglerne for sygeundervisning, samt hvordan reglerne administreres i praksis.

Ekspertgruppens opdrag har været at udarbejde forslag til justering af regler med øje for:

- Kommuner og skolars lovgivningsmæssige forpligtelser og muligheder for at tilrettelægge undervisning og støtte, herunder specialundervisning.
- Retssikkerhed for elever med særlige behov, så de får den støtte de har behov for i undervisningen
- At understøtte trivsel og faglige resultater for elever med særlige behov
- At styrke fokus på tidlige, forebyggende indsatser i klassen frem for udfordringer hos enkeltbørn og diagnoser
- At understøtte en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse i kommunerne, herunder ved at nedbringe udgifterne til specialundervisning og styrke almenområdet i skolen.

Opdraget har desuden været, at anbefalingerne skal kunne holdes inden for de eksisterende statslige og kommunale økonomiske rammer.

Ekspertgruppen har med udgangspunkt i opdraget udviklet to konkrete modeller:

- 1) En model for tidlig og forebyggende indsats
- 2) En model for styrket indsats mod bekymrende fravær

De to modeller og de konkrete lovtekster er tænkt som sammenhængende, fordi arbejdet med børn med højt skolefravær og specialiserede indsatser i almen skolen i praksis ofte hænger sammen.

2.2 Ekspertgruppens sammensætning

Ekspertgruppen blev nedsat fra maj 2024 og er blevet sekretariatsbetjent af Børne- og Undervisningsministeriet med løbende inddragelse af Finansministeriet.

Ekspertgruppen består af følgende medlemmer:

- Anne Vang, rektor på Københavns Professionshøjskole (formand)
- Nina Eg Hansen, kommunaldirektør i Frederiksberg Kommune
- Caroline Adolphsen, juraprofessor, Aarhus Universitet
- Lise Gry Beder, ankechef i Ankestyrelsen
- Hans Jørn Søberg, tidligere PPR-chef i Svendborg og Ærø Kommuner
- Christian Hyltoft Hellum, skoleleder på Katrinebjergskolen i Aarhus Kommune
- Mogens Dalsgaard Myklebust, pædagogisk vejleder i Charlotttegårdens kompetencecenter, Københavns Kommune
- William Korte, formand i Sammenslutningen af Unge Med Handicap (SUMH) og lærerstuderende

2.3 Rapportens indhold

Rapportens kapitel 3 beskriver baggrunden for ekspertgruppens arbejde og ekspertgruppens problemidentifikation. Herefter følger i kapitel 4 en sammenfatning af ekspertgruppens anbefalinger.

I kapitel 5 er de gældende regler beskrevet.

Kapitel 6 indeholder en udfoldet beskrivelse af ekspertgruppens forslag til modellen for tidlig og forebyggende indsats. Kapitel 7 indeholder beskrivelsen af modellen for styrket indsats mod bekymrende fravær.

I kapitel 8 har ekspertgruppen gjort sig overvejelser om de organisatoriske rammer og fremhæver fem områder, som man lokalt med fordel kan have fokus på i arbejdet med deltagelsesmuligheder for flere elever.

Kapitel 9 beskriver økonomien i forslagene, og kapitel 10 indeholder forslag til lovtekst.

Rapporten indeholder desuden to bilag. Bilag 1 er kommissorium for ekspertgruppens arbejde. Bilag 2 er en alternativ model for tidlig og forebyggende indsats.

3. Baggrund og problemidentifikation

Det bagvedliggende problem, som ekspertgruppen søger at løse med udgangspunkt i det opstillede kommissorium, er, at flere og flere børn og unge ikke tilbydes deltagelsesmuligheder i den almene folkeskole, som gør, at de kan trives og udvikle sig fagligt.

3.1 De fire hovedudfordringer

Flere undersøgelser og rapporter viser udfordringer med, at et stigende antal børn og unge har større støttebehov ifølge lærerne, en stigende segregering til specialundervisningstilbud i specialklasser og på specialskoler mv. og tiltagende skolefravær. Resultaterne fra en række undersøgelser er gengivet i de følgende afsnit:

3.1.1 Et stigende antal børn og unge har større støttebehov

En stigende andel af børn og unge har behov for hjælp og støtte i undervisningen. I VIVE's undersøgelse "Særlige behov i skolen" (2024) har de deltagende lærere svaret, at 23,3 pct. af eleverne i 3., 6. og 9. klasse vurderes at have særligt behov for støtte i almenskolen. VIVE har tidligere i 2021 afdækket støttebehovet i almenskolen og fandt dengang, at i alt 18,4 pct. elever i 7. og 9. klasse havde et støttebehov (10,9 pct. modtog støtte, og 7,5 pct. havde et uindfriet støttebehov). I en lignende undersøgelse fra 2015 var støttebehovet 13,8 pct., mens det i 2024 var 20,7 pct. på 9. klassetrin.⁷ Tallene er ikke direkte sammenlignelige, men indikerer, at der over tid er sket en stigning i elevernes lærervurderede støttebehov.



3.1.2 For mange børn og unge er ikke en del af det almene skolefællesskab

En stigende andel børn og unge undervises i segregerede specialundervisningstilbud. Andelen af elever, der modtager segregeret specialundervisning i et kommunalt undervisningstilbud, er steget fra 5 pct. i skoleåret 2016/2017 til 6,9 pct. i skoleåret 2023/2024.⁸



Tal fra Børne- og Undervisningsministeriet viser at:

- En større andel af elever i specialklasser og specialskoler⁹ har højt fravær sammenlignet med elever i almenklasser. I skoleår 2023/2024 havde 33,9 pct. af elever i specialklasser og specialskoler over 10 pct. fravær sammenlignet med 20,8 pct. af elever i almenklasser.¹⁰
- En lavere andel af elever i specialklasser og specialskoler aflægger folkeskolens prøver og består afgangseksamen sammenlignet med elever i almenklasser. I skoleåret

⁷ Tegtmeyer et al. (2024): *Særlige behov i skolen*. VIVE

⁸ Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

⁹ Det omfatter elever på tværs af specialklasser, specialskoler, specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem og behandlings- og specialundervisningstilbud.

¹⁰ Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

2023/2024 havde 19 pct. af specialklasseelever aflagt alle obligatoriske prøver sammenlignet med 91 pct. af elever i almenklasser. Gennemsnit for alle obligatoriske prøver var 6,2 for specialklasseelever og 7,5 for normalklasseelever.^{11, 12}

- Elever i specialklasser og specialskoler har lavere trivsel sammenlignet med elever i almenklasser. I 2023/2024 havde 81,5 pct. af specialklasseelever en general trivsel mellem 3,1 til 5 sammenlignet med 86,4 pct. af normalklasseelever.¹³

Disse tal skal dels ses på baggrund af, at mange elever, der henvises til specialundervisning, har haft et længerevarende fravær inden henvisning til specialundervisning.^{14, 15} Dels at mange elever i specialundervisningstilbud er fritaget for et eller flere fag eller undervises på et lavere niveau end det alderssvarende klassetrin, hvilket har betydning for aflæggelse af 9.-klasses prøverne.

En større andel af folkeskolens samlede ressourcer anvendes på de mest specialiserede tilbud. Det kan vanskeliggøre tidlige og forebyggende indsatser i almenundervisningen.

3.1.3 For mange børn og unge udvikler sig ikke fagligt og trives ikke

Der er indikationer på, at en stigende andel elever mistrives. Resultaterne af den seneste trivselsmåling i folkeskolen for 4.-9. klasse viser dog, at elevernes generelle trivsel er stabil, og i skoleåret 2024/2025 ligger på 3,6 efter at være faldet fra skoleåret 2016/2017, hvor den var 3,8. Den stigende mistrivsel ses bl.a. ved, at andelen af børn og unge med højst generel trivsel (mellem 3,1 og 5) er faldet fra 92,3 pct. i skoleåret 2014/2015 til 87,1 i 2024/2025.¹⁶



Andelen af unge, som opnår minimum 02 i både dansk og matematik ved folkeskolens afslutning er betydelig lavere blandt elever med visse funktionsnedsættelser (jf. landspatientregistret) sammenlignet med øvrige elever. For fødselsårgang 2004 var det fx kun 71,8 pct. i gruppen med psykiske funktionsnedsættelser og kun 54,3 pct. af gruppen med autismespektrumforstyrrelser, der opnåede minimum 02 i både dansk og matematik, sammenlignet med 94,2 pct. af unge uden funktionsnedsættelser.¹⁷

Over de seneste ti år er antallet af børn og unge med psykiatriske diagnoser (opgjort pr. 1.000 0-17-årige) steget med 39 pct. De mest forekommende diagnoser er ADHD, autismespektrumforstyrrelser, belastnings- og tilpasningsreaktioner, specifikke udviklingsforstyrrelser og angst og OCD.¹⁸ Ofte vil alvorlig psykisk mistrivsel føre til udredning og behandling i børne- og ungdomspsykiatrien, men der er ikke en given sammenhæng mellem at have en psykiatrisk diagnose og mistrivsel. Unge med psykiske og adfærdsmæssige funktionsnedsættelser

¹¹ Andelen af elever som aflægger alle obligatoriske prøver beregnes på baggrund af alle elever med minimum én karakter eller anden status i prøver. De tages ikke højde for manglende registreringer i karakterdatabasen.

¹² Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

¹³ Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

¹⁴ Ankestyrelsen (2025): *Årsrapport 2024 – Klagenævnet for Specialundervisning*

¹⁵ Ankestyrelsen (2024): *Årsrapport 2023 – Klagenævnet for Specialundervisning*

¹⁶ Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

¹⁷ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024): *Unge med funktionsnedsættelsers fravær, trivsel og faglige resultater i grundskolen*

¹⁸ Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed (2023): *Psykiatriske diagnoser og kontakter blandt børn og unge i 2012-2022*

og med autisme har den laveste andel, der aflægger de obligatoriske prøver i 9. klasse, og det højeste fravær.¹⁹

3.1.4 For mange børn og unge har bekymrende skolefravær

Tal fra Børne- og Undervisningsministeriet viser, at cirka 98.000 elever i folkeskolen (19 pct.) havde et fravær på over 10 dage i minimum ét kvartal og at cirka 34.000 (7 pct.) havde et fravær på over 15 dage i minimum ét kvartal i skoleåret 2023/2024.²⁰ Andelen af elever med over 10 pct., fravær i skoleåret er steget fra 14,6 pct. i 2018/2019 til 21,6 pct. i 2023/2024.²¹



Det gennemsnitlige fravær har ikke før 2020/2021 været over 6 pct., mens det siden 2021/2022 har ligget over 7,0 pct. Det viser således, at det gennemsnitlige fravær generelt er steget til et nyt højere niveau efter covid-19.²²

Kommunerne oplever vanskeligheder med at leve op til de gældende regler om sygeundervisning. En undersøgelse viser, at 47 pct. af de deltagende kommuner oplever et stigende antal elever med behov for sygeundervisning. Kun 13 pct. af de deltagende kommuner vurderer, at de har en god praksis for sygeundervisning. Tilsvarende svarer 79 pct. af kommunerne, at de enten er enige eller delvist enige i, at det er vanskeligt at finansiere sygeundervisning – og 62 pct. af kommunerne har svært ved at afsætte medarbejdere til sygeundervisning.²³

Samtidig viser tal fra Klagenævnet for Specialundervisning et stigende antal børn, der har været eller fortsat er fraværende fra undervisningen under behandlingen af en klage over afslag på specialundervisning. I 2024 har Klagenævnet behandlet 57 sager, hvor barnet ikke er i skole, svarende til 21 pct. af folkeskolesagerne.²⁴ Det indikerer, at der er behov for en styrket indsats i skolerne ved bekymrende fravær.

Skolefravær er en kompleks problemstilling og kan være et symptom på børns mistrivsel, hvor de bagvedliggende årsager typisk er flere og sammensatte. Fravær udspringer ikke nødvendigvis af faktorer omkring eleven og familien, men kan også skyldes forhold i skolen, fx manglende tilknytning til skolens fællesskaber eller en undervisning/rammer i skolen, der ikke imødekommer elevernes støttebehov. Fravær kan være en reaktion på de rammer og læringsfællesskaber i skolen, som eleven er underlagt, hvis ikke de er tilstrækkeligt tilpasset til elevens behov.²⁵

En analyse af fravær hos elever med handicap viser, at forældrene savner hjælp i tide, og kommunerne peger på, at håndteringen af problematisk skolefravær bliver bedre af, at de opdager

¹⁹ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024): *Unge med funktionsnedsættelsers fravær, trivsel og faglige resultater i grundskolen*

²⁰ Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger på baggrund af skolerenes fraværsindberetninger. Antallet af elever med hhv. over 10 og over 15 fraværdsdage i mindst ét kvartal er opgjort ved at inddеле skoleåret i fire kvartaler (august 2023-september 2023 og oktober 2023-december 2023, januar 2024-marts 2024, april 2024-juni 2024). Alle fraværstype (syge-, lovlig og ulovlig) indgår i opgørelsen.

²¹ Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

²² Børne- og Undervisningsministeriet (2025): *Uddannelsesstatistik*

²³ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024): *Langvarigt fravær, sygeundervisning, hjemmeundervisning og børn uden for undervisningstilbud*

²⁴ Ankestyrelsen (2024): *Årsrapport 2024 – Klagenævnet for Specialundervisning*

²⁵ Børns Vilkår (2020): *Skolens tomme stole – skolefravær set fra barnets perspektiv*

det så tidligt som muligt. Uenighed om barnets handicap og trivsel i skolen mellem hjem, skole og kommunal myndighed opleves af nogle af de interviewede forældre som en central og udtrættende barriere for et godt samarbejde.²⁶

3.2 Problemidentifikation om reglerne og praksis

Ovenstående udfordringer kalder på en række tiltag. Et af dem er en lovgivning, der understøtter målet om tidlige og forbyggende indsatser og en folkeskole, der skaber deltagelsesmuligheder for alle børn og unge.

Helt konkret mener ekspertgruppen, at der i praksis er følgende udfordringer med de gældende regler:

- Reglerne for støtte lægger i for høj grad op til fokus på udfordringer hos enkeltelever frem for en mere behovs- og kontekstorienteret tilgang til indsatser og støtte målrettet klassen. Trivselskommissionen har i deres anbefalinger blik for samme udfordring.
- Reglerne for støtte understøtter ikke i tilstrækkelig grad, at støtte og indsatser iværksættes tidligt.
- Reglerne for støtte har ikke tilstrækkeligt fokus på at sikre inddragelse af barnet.
- Reglerne for støtte har bidraget til en praksis, der binder ressourcerne til udarbejdelse af pædagogisk-psykologiske vurderinger, fremfor at pædagogisk-psykologisk rådgivning bruger ressourcerne på at hjælpe skolerne med at udvikle omsorgsfulde klassefællesskaber, der fremmer social og faglig trivsel tæt på eleverne.
- Reglerne om pædagogisk-psykologiske vurderinger har et primært visiterende sigte. Det betyder, at pædagogisk-psykologisk rådgivnings mulighed for at arbejde med deltagelsesfremmende indsatser i almen skolen træder i baggrunden.
- Grænsen mellem støtte over eller under 9 undervisningstimer ugentligt kan i praksis opleves som tilfældig, bl.a. fordi eleverne har et forskelligt antal timer på forskellige klassetrin, og de 9 timer ikke nødvendigvis angiver, om et barn har et stort eller lille støttebehov eller behov for tilpasning af undervisningen og læringsmiljøet. Derudover kan regler bundet til en timegrænse føre til et perspektiv, hvor støtte hovedsageligt tildeles individuelt i timeform fremfor til det pædagogiske og didaktiske arbejde med klassen som fællesskab.
- Der er ikke fastsat særlige regler for organiseringen af de såkaldte mellemformer, som i disse år vokser frem i mange skoler, herunder regler der understøtter, at mellemformerne har et inkluderende sigte.
- Regler for sygeundervisning er udarbejdet i en tid, hvor skolefravær var mere snævert knyttet til somatisk sygdom og tager derfor ikke højde for problemstillinger om mistrivsel, længerevarende skolefravær og udfordret skoletilknytning. Reglerne opleves desuden i praksis som meget vanskelige at efterleve, med det resultat at der for ofte ikke gøres nok for elever med længerevarende skolefravær.²⁷
- Reglerne for sygeundervisning understøtter ikke i tilstrækkelig grad det tværprofessionelle og tværsektorielle samarbejde om at skabe deltagelsesmuligheder for alle elever.

²⁶ Ankestyrelsen (2023): *Sektoransvarsprincippet ved problematisk skolefravær hos børn med handicap. En analyse foretaget af Retssikkerhedsenheden*

²⁷ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024): *Langvarigt fravær, sygeundervisning, hjemmeundervisning og børn uden for undervisningstilbud*

3.3 Ekspertgruppens ambition

Ekspertgruppens ambition er, at dens anbefalinger skal adressere ovenstående udfordringer og særligt have fokus på:

Boks 1. *Anbefalingerne har særligt fokus på:*

- Elevens ret til, at skolens voksne og forældrene arbejder med konkrete indsatser for at fremme elevens deltagelsesmuligheder i almenskolen.
- Elevens ret til, at der følges op på indsatserne og sikres en tilstrækkelig progression.
- Elevens ret til tidlig handling for at understøtte elevens deltagelsesmuligheder.
- Behovet for, at der frigøres tid til, at funktionen pædagogisk-psykologisk rådgivning kan arbejde med rådgivning og sparring med skolens undervisende personale,²⁸ fremfor at bruge en meget stor del af tiden på at skrive pædagogisk-psykologiske vurderinger.
- Behovet for en bedre balance mellem individ og fællesskab med mere fokus på fællesskab.
- Behovet for at styrke den handlingsorienterede indsats for børn med højt skolefravær med henblik på tilbagevenden til skolen.
- Styrket tillid mellem skolen og forældrene.

²⁸ Det undervisende personale omfatter lærere, pædagoger og øvrigt personale, der varetager undervisningen i skolen

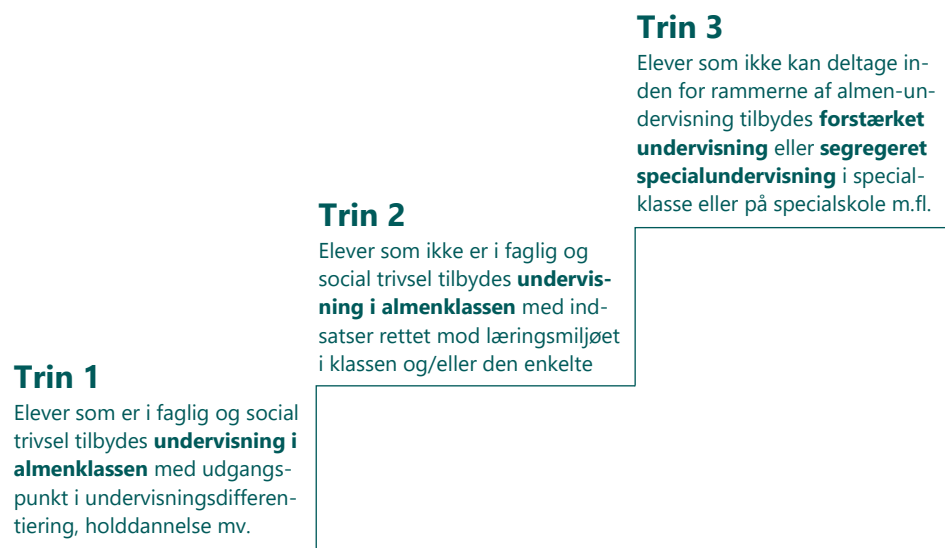
4. Sammenfatning

Ekspertgruppen har med udgangspunkt i det opstillede kommissorium udarbejdet to konkrete modeller til at løse de udfordringer, som ekspertgruppen har identificeret. De to modeller beskrives her i kort form og er beskrevet mere indgående i henholdsvis kapitel 6 og 7.

4.1 Model for tidlig og forebyggende indsats

Ekspertgruppens hovedambition er, at lovgivningen understøtter en tidlig og proaktiv handling i læringsmiljøerne ved tegn på faglig og social mistrivsel. Den tidlige og forebyggende model kan visualiseres ved en trinmodel, som yderligere udfoldes i følgende afsnit.

Figur 1. Visualisering af trinmodel for tidligt og forebyggende indsats



4.1.1 Indførelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan

Hovedgrebet i modellen for en tidlig indsats i almenkolen er at indføre en pædagogisk-didaktisk handleplan. Formålet er, at den pædagogisk-didaktiske handleplan igangsættes allerede ved tegn på faglig eller social mistrivsel for at styrke elevernes faglige udvikling og trivsel i den almene undervisning.

Boks 2. De væsentligste nybrud ved den pædagogisk-didaktiske handleplan er:

- At den skal beskrive fremadrettede handlinger, der skaber deltagelse i almenundervisningen (hvor den udvidede meddelelsesbog i dag har et bagudrettet perspektiv). På den måde lægges op til, at det pædagogiske personale har en analytisk tilgang til, hvilke handlinger, der skal igangsættes for at løse en udfordring.
- At pædagogisk-psykologisk rådgivning skal inddrages hvis skolen ikke selv kan løse udfordringen.
- At der er krav om opfølgning.

Det er ekspertgruppens vurdering, at hvis det lykkes at have et fremadrettet perspektiv, og at der følges aktivt op på de iværksatte handlinger, kan mange problemer undgå at vokse sig store.

Det er også ekspertgruppens vurdering, at pædagogisk-psykologisk rådgivnings tid er bedre anvendt på tværprofessionel understøttelse af det tidlige og forebyggende arbejde, end på det store antal pædagogisk-psykologiske vurderinger, der udarbejdes i dag.

Den pædagogisk-didaktiske handleplan er en individuel handleplan, men indsatserne i den kan både være indsatser i børne- og læringsfællesskabet og individuelle indsatser. Herved forenes et individuelt perspektiv, med fokus på barnet, med et fællesskabsperspektiv, fordi mange af indsatserne for at fremme individuelle børns deltagelse ligger i undervisningen, læringsmiljøet og børnefællesskaberne.

Handlinger i den pædagogisk-didaktiske handleplan kan både være almene pædagogiske og didaktiske indsatser og specialpædagogiske indsatser. Det kan være indsatser, der skaber øget struktur og forudsigelighed i undervisningen, styrket undervisningsdifferentiering eller aktiviteter med fokus på relationsdannelse. Individuelle støttetimer kan også være handlinger. I handleplanen kan også indgå, at der skal være opmærksomhed på frikvarterer, pauser og fritidsliv. Det er skolelederen, der har ansvaret for at iværksætte handleplanen. Handleplanen udarbejdes af skolens undervisende personale, eventuelt i samarbejde med skolens vejlederfunktion (inklusions-vejledere, ressourcecenteret, LKT-vejledere mv.).

Skolelederen skal altid vurdere behovet for inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning i arbejdet med den pædagogisk-didaktiske handleplan. Inddragelse vil ikke være nødvendig, hvis udfordringerne kan løses på skolen fx med viden og kapacitet i skolens ressourcecenter eller vejlederkorps. På den måde flyttes den pædagogisk-psykologiske rådgivnings fokus fra vurdering af enkeltbørn til at understøtte handlinger, kompetenceopbygning og tidlig indsats til gavn for eleven og for hele klassen.

Pædagogisk-psykologisk rådgivning skal altid inddrages, hvis en elev har mere end 15 dages fravær i et kvartal, eller hvis eleven eller forældrene anmoder om det. Inddragelsens omfang og indhold skal altid tilpasses den konkrete elevs situation. Det følger allerede af gældende regler, hvis en elev har ulovligt fravær, at skolelederen i fornøden udstrækning skal inddrage sagkyndig bistand, herunder pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Den pædagogisk-didaktiske handleplan er ikke et omfattende skriftligt dokument, men beskriver indsatser i kort form. Børne- og Undervisningsministeriet udarbejder en kort vejledende skabelon. Der indføres et krav om, at der følges op minimum hver tredje måned for at sikre fremdriften i indsatserne. Derfor vil handleplanen over tid indeholde viden om de indsatser, der ikke har kunnet styrke elevens faglige og sociale deltagelse. Målgruppen for handleplanen er elever, der har behov for en udvidet meddelelsesbog, og handleplanen erstatter elementerne herfra.

I skabelonen for pædagogisk-didaktiske handleplan lægges der op til, at elevens og forældrenes perspektiv inddrages og skal fremgå. Det skal tydeligt fremgå, hvad eleven selv oplever, og mener, der kan øge elevens faglige og sociale trivsel. Der vil også lægges op til i skabelonen at beskrive, hvordan der kan skabes den nødvendige struktur og genkendelighed for eleven og elevgruppen.

4.1.2 Børns ret til en tidlig og forebyggende indsats

Ekspertgruppen mener, at elever med behov for justeringer i læringsmiljøet (og deres forældre) stilles bedre end i dag. Det gør de, fordi skolen forpligtes til at handle tidligere på tegn på faglig og/eller social mistrivsel, som kræver justeringer i læringsmiljøet.

Kravet om en pædagogisk-didaktisk handleplan indebærer også, at både eleven selv og elevens forældre inddrages. En elev og elevens forældre kan bede om, at skolen udarbejder en pædagogisk-didaktisk handleplan. Skolelederen skal enten opfylde ønsket eller give et skriftligt afslag. Det skal sikre, at skolen tager stilling til, om der er behov for tilpasninger af læringsmiljøet eller individuel støtte. Det er en væsentlig ændring i forhold til i dag, hvor mange forældre oplever, at de skal bede om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i mindst 9 ugentlige timer, hvis deres barn mangler faglige eller sociale deltagelsesmuligheder. Det er ekspertgruppens vurdering, at det nuværende regelsæt risikerer både at individualisere og eskalere et støttebehov, bl.a. fordi der går for lang tid fra forældrenes bekymring til, at skolen handler.

Hvis skolelederen vurderer, at der er behov for at udarbejde en handleplan for eleven, får forældrene endvidere mulighed for at anmode om, at der inddrages pædagogisk-psykologisk rådgivning, jf. ovenfor. Det styrker forældrenes mulighed for at få det særlige faglige blik på elevens situation.

4.1.3 Specialpædagogik i almenundervisningen og forstærket undervisning

Som følge af ovenstående afskaffes 9-timersgrænsen. Det indebærer, at der ikke længere vil skulle træffes afgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand for elever med behov for støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt. I dag er en elevs behov for støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt i den almene klasse grundlaget for, om der skal udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering af om eleven skal tilbydes specialundervisning i den almene klasse efter specialundervisningsbekendtgørelsen.²⁹ I praksis opleves den grænsedragning dog sjældent meningsfuld.³⁰

Der skal i den pædagogisk-didaktiske handleplan kunne arbejdes med både almenpædagogiske og specialpædagogiske indsatser. Samtidig indføres et nyt begreb kaldet 'forstærket undervisning', som både omfatter forstærkede almenklasser og mere fleksible muligheder for holddannelse i tilknytning til en almenklasse for elever med et vist støttebehov. Denne type undervisning er ofte betegnet mellemformer.³¹

Forstærkede almenklasser vil være almenklasser, som har andre organiseringsformer mv. Klassen vil som udgangspunkt bestå af en blanding af elever fra skoledistriktet og elever, som har et individuelt behov for at gå i en klasse med den pågældende organiseringsform mv., som det bl.a. kendes fra Nest-klasser og lignende i dag.

Elever, der modtager forstærket almenundervisning som mere fleksibel holddannelse, skal gå i en almenklasse og vil kunne modtage undervisning på et særligt hold fra skoleårets begyndelse. Dette er en lempelse af de eksisterende regler for holddannelse. Undervisningen på det

²⁹ Se bekendtgørelse nr. 693 af 20. juni 2014 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

³⁰ Tegtmøjer et al. (2024): *Særlige behov i skolen*. VIVE

³¹ Ekspertgruppen mener ikke, at begrebet "mellemformer" er en god betegnelse for et undervisningstilbud.

særlige hold skal være karakteriseret ved anvendelse af specialpædagogisk viden og kompetence og kan fx inddrage social træning, intensive læringsforløb, pædagogisk-psykologisk rådgivning mv.

Samtidig skal nogle af de muligheder for individuel tilpasning, der i dag alene gælder elever, der er henvist til specialundervisning, også være en mulighed for elever i forstærket undervisning, fx midlertidig fritagelse for fag i fx 3 måneder.

4.2 Model for styrket indsats mod bekymrende fravær

Flere og flere børn og unge har i dag langvarigt fravær og svært ved at vende tilbage til hverdagen i deres skole. Kommunerne vurderer, at de mest typiske årsager til det er psykiske lidelser, personlige udfordringer og sociale udfordringer.³² Undersøgelser peger på, at der ofte er et højt konfliktniveau mellem forældrene og skoler, og at der er uenighed om, hvad problemet er.³³ Oftest behandles langvarigt skolefravær dog som noget individuelt alene iboende eleven. Men hvis der ikke gøres noget ved skolens læringsmiljø og den sociale kontekst, får eleven vanskeligt ved at vende tilbage til sin skole – og selve årsagen til udfordringen adresseres ikke.

Ekspertgruppen foreslår derfor en ny model for opfølgning på skolefravær med henblik på at adressere både somatisk sygdom, social mistrivsel og skoletilknytning og at sikre den nødvendige handling omkring børnene og i læringsmiljøerne. Model for styrket indsats mod bekymrende fravær kan visualiseres ved en trinmodel.

Figur 2. Visualisering af trinmodel for styrket indsats mod bekymrende fravær



Modellen indeholder følgende elementer:

- 1) Ved 10 dages fravær i et kvartal skal skolelederen kontakte forældrene. I opgørelsen af fraværet indgår både sygefravær og ulovligt fravær. Skolelederen vurderer formen

³² Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024): *Langvarigt fravær, sygeundervisning, hjemmeundervisning og børn uden for undervisningstilbud*

³³ Ankestyrelsen (2023): *Sektoransvarsprincippet ved problematisk skolefravær hos børn med handicap*

på kontakten (opkald/møde/skriftlig kontakt). Formålet med kontakten er sammen med forældrene at vurdere, hvad der skal til for at bringe fraværet til ophør. Skolelederen kan undlade at kontakte forældrene, hvis skolelederen allerede er bekendt med årsagen til fraværet, og vurderer, at kontakten til forældrene ikke er relevant (fx ved influenza eller et brækket ben).

- 2) Ved 15 dages fravær i et kvartal skal der etableres fraværsundervisning, hvis der er behov herfor. Fraværsundervisningen tilrettelægges, så den både understøtter elevens faglige progression, skoletilknytning og elevens tilbagevenden til undervisningen i klassen. Det er skolelederen, der foretager vurderingen af, hvilke elementer fraværsundervisningen skal indeholde. Fraværsundervisning erstatter og svarer i vidt omfang til forpligtelserne til sygeundervisning i dag.
- 3) Hvis årsagen er manglende skoletilknytning, skal der ved 15 dages fravær i et kvartal også udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan med inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning, der skal beskrive handlinger i læringsmiljøet og omkring eleven, der kan få eleven tilbage i skole. Formålet er at iværksætte deltagelsesfremmende handlinger i læringsmiljøet og flytte fokus over på de voksnes ansvar for et læringsmiljø og en social kontekst i skolen, der fremmer elevens skoletilknytning.

Hovedformålet med modellen er at sikre tidlig handling ved bekymrende skolefravær, inden situationen eskalerer. Derfor er den pædagogisk-didaktiske handleplan et godt værktøj, fordi den har fokus på fremadrettede handlinger og lægger op til forudgående analyse. Det er også centralt, at fokus er på handlinger i læringsmiljøet, så der kan skabes en skolekontekst og et omsorgsfuldt klassefællesskab, som eleven kan komme tilbage til.

5. Gældende ret

Folkeskolen skal tilgodese alle børns læring og udvikling. Kommunerne har ansvar for at give alle børn i folkeskolen et fyldestgørende undervisningstilbud, uanset om de går i en almenklasse, en specialklasse eller en specialskole mv.

Ved længerevarende sygdom skal eleverne tilbydes sygeundervisning og ved ulovligt fravær skal skolen i samarbejde med forældrene søge at bringe fraværet til ophør, så eleverne vender tilbage til undervisning i deres klasse.

Reglerne fremgår af folkeskoleloven og en række bekendtgørelser.³⁴ Folkeskolelovgivningen er en rammelovgivning, og en nærmere fortolkning af loven med tilhørende bekendtgørelser forudsætter inddragelse af lovens forarbejder og viden om kommunernes praksis.

5.1 Almen- og specialundervisningsområdet

5.1.1 Grænsen mellem almen- og specialundervisning (9-timersgrænsen)

Udgangspunktet i gældende ret er, at elever undervises og modtager den fornødne støtte i en almenklasse.

Retten til at gå i en klasse og følge undervisningen sammen med klassekammerater er central i folkeskolen og betyder bl.a., at elever enten skal gå i en almenklasse eller en specialklasse (folkeskolelovens § 25).

Undervisningens tilrettelæggelse, herunder valg af undervisnings- og arbejdsformer, metoder, undervisningsmidler og stofudvælgelse, skal i alle fag leve op til folkeskolens formål, mål for fag samt emner og varieres, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger. Der gælder således et grundlæggende princip om undervisningsdifferentiering (folkeskolelovens § 18, stk. 1).

Det påhviler skolelederen at sikre, at det undervisende personale, der er tilknyttet klassen, planlægger og tilrettelægger undervisningen, så alle elever udvikler sig fagligt og alsidigt, herunder socialt, og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber (folkeskolelovens § 18, stk. 2).

For at understøtte, at elevers udvikling og læring i videst muligt omfang finder sted i den almindelige undervisning, kan der anvendes undervisningsdifferentiering, holddannelse, supplerende undervisning og anden faglig støtte samt tovoksenordninger.³⁵

Børn, der har brug for støtte i den almindelige undervisning, og som ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse, skal tilbydes supplerende un-

³⁴ De relevante bekendtgørelser er bekendtgørelse nr. 693 af 20. juni 2014 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (specialundervisningsbekendtgørelsen), bekendtgørelse nr. 694 af 20. juni 2014 om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler (sygeundervisningsbekendtgørelsen) og bekendtgørelse nr. 1063 af 24. oktober 2019 om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen, som ændret ved bekendtgørelse nr. 58 af 27. januar 2025 (fraværskendtgørelsen).

³⁵ Se pkt. 100 i vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand og lovforslag nr. L 103 i Folketingstidende 2011-12, tillæg A, L 103 som fremsat, side 6.

dervisning eller anden faglig støtte. Ved en lovændring som opfølgning på Aftalen om folkeskolens kvalitetsprogram er bestemmelsen med virkning fra 1. august 2025 ændret. Det er tilføjet at støtte kan gives individuelt til den enkelte elev med behov herfor og gennem fællesskabsrettede aktiviteter i klassen. Det fællesskabsrettede kan fx omfatte støtte til hele klassen i form af co-teaching. Støtten kan både være af faglig karakter og støtte til udvikling af sociale færdigheder (folkeskolelovens § 3 a, stk. 1 og 3). Hvis der er behov herfor, skal der gives personlig assistance, der kan hjælpe barnet til at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen (folkeskolelovens § 3 a, stk. 2).

Der skal i fornødent omfang gives supplerende undervisning eller anden faglig støtte til elever, der har skiftet skole, eller som har været uden undervisning i længere tid. Der skal i fornødent omfang gives supplerende undervisning eller anden faglig støtte til elever, som af anden grund har behov for støtte (folkeskolelovens § 5, stk. 5).

Supplerende undervisning kan i dag gives uden for den almindelige undervisningstid eller inden for tiden til den understøttende undervisning, og kan også anvendes til at give undervisning til elever med sprog-, tale- og hørevanskeligheder. Fra 1. august 2025 afskaffes tiden til understøttende undervisning.

En beslutning om iværksættelse af supplerende undervisning eller at en elev skal tilbydes talepædagogisk bistand i fx to timer om ugen inden for den samlede årlige undervisningstid, er en del af de daglige beslutninger, som skolelederen træffer i forbindelse med den praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen og er faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis det er eleven og forældrene, der anmoder om, at eleven får den nævnte støtte, og skolelederen ikke er enig, bliver skolelederens beslutning om at afvise anmodningen til en afgørelse i retlig forstand, og forældrene vil have krav på en skriftlig begrundelse.³⁶

”Anden faglig støtte” svarer til anden specialpædagogisk bistand inden for specialundervisningsområdet og kan omfatte specialpædagogisk rådgivning til forældre, lærere eller andre, hvis indsats har væsentlig betydning for elevens udvikling og særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler, som er nødvendige i forbindelse med undervisningen af eleven.³⁷

De nødvendige undervisningsmidler skal stilles vederlagsfrit til rådighed for eleverne (folkeskolelovens § 19).

Børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal tilbydes specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, der samlet betegnes ”specialpædagogisk bistand” (folkeskolelovens § 3, stk. 2).

Specialpædagogisk bistand kan gives på følgende måder (folkeskolelovens § 3, stk. 2, og specialundervisningsbekendtgørelsens §§ 8 og 9):

- en almindelig klasse, hvor eleven modtager støtte i mindst 9 ugentlige undervisningstimer. Eleven bevarer tilhørsforholdet til den almindelige klasse og deltager i den almindelige undervisning. Denne afgrænsning af specialundervisning fra den almindelige undervisning omtales som oftest som 9 timers grænsen.
- en specialklasse, der er placeret på en almindelig folkeskole

³⁶ Børne- og Undervisningsministeriet (2019): *Vejledning i forvaltningsret for skoleledere*

³⁷ Se pkt. 105 i vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

- en specialske eller et regionalt undervisningstilbud
- et behandlings- og specialundervisningstilbud
- et specialundervisningstilbud på et børne- og ungehjem

Den specialpædagogiske bistand kan endvidere gives ved, at eleven har et tilhørsforhold til en specialklasse, men også modtager undervisning i en almindelig klasse.

Specialpædagogisk bistand skal fortrinsvis gives som støtte i den almindelige undervisning. Ved vurderingen af, om eleven skal tilbydes støtte i den almindelige undervisning, skal der lægges vægt på, at eleven kan have udbytte af undervisningen og kan deltage aktivt i det sociale fællesskab i den almindelige klasse. Henviining til specialklasse eller specialske forudsætter, at det vil være mest hensigtsmæssigt at undervise eleven i kortere eller længere tid i specialklasse eller specialske (specialundervisningsbekendtgørelsens § 8)

Specialundervisning skal følge de samme regler som for den almindelige undervisning for fag og undervisningstid. Der er dog mulighed for individuelle lempelser, bl.a. fritagelse for fag og undervisning på et lavere niveau end det alderssvarende klassetrin. De væsentligste lempelser omfatter:

- En elev kan fritages for fag, bortset fra dansk og matematik. Hvis en elev har usædvanligt store vanskeligheder i et fag, således at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget, kan eleven med forældrenes samtykke fritages for undervisning i dette fag. Afgørelse om fritagelse træffes af skolens leder på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering. Eleven skal have anden undervisning i stedet for det pågældende fag.
- Undervisningen i specialklasser kan gives på et lavere klassetrin end det alderssvarende klassetrin. Timeplanen for den enkelte specialklasse skal angive, i hvilket omfang undervisningen gives på et lavere klassetrin.

Undervisningstiden kan med forældrenes tilslutning nedsættes, hvis elevens helbred ifølge lægeerklæring ikke tillader gennemførelse af fuld undervisning (specialundervisningsbekendtgørelsens §§ 10 og 12-14).

5.1.2 Pædagogisk-psykologisk rådgivning og pædagogisk-psykologisk vurdering

Henviining til specialundervisning skal altid ske efter pædagogisk-psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene. Elevens synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til elevens alder og modenhed (folkeskolelovens § 12, stk. 2).

Hvis det antages, at en elev har behov for specialpædagogisk bistand, skal eleven indstilles til en pædagogisk-psykologisk vurdering. Indstilling afgives af skolens leder til pædagogisk-psykologisk rådgivning, eventuelt på initiativ af den kommunale sundhedstjeneste, hvis denne har kendskab til psykiske, fysiske, sproglige eller sensoriske funktionsvanskeligheder hos eleven, som giver grund til at antage, at eleven har behov for specialpædagogisk bistand.

Indstillingen til pædagogisk-psykologisk vurdering bør indeholde en grundig beskrivelse af den uoverensstemmelse, der er opstået mellem mulighederne for at tilrettelægge undervisningen inden for rammerne af den almindelige undervisning og elevens kompetencer og potentialer. I beskrivelsen bør det endvidere indgå, hvilke tiltag der har været iværksat for at tilgodese elevens særlige behov inden for rammerne af den almindelige undervisning. Her kan der blandt andet være tale om, hvilke former for undervisningsdifferentiering der har været anvendt, og hvordan holddannelse har været forsøgt. Det er væsentligt, at der i beskrivelsen

tages udgangspunkt i elevens ressourcer og potentialer. Det bør også indgå i beskrivelsen, hvilke faktorer i organisering og gennemførelse af undervisningen, som virker henholdsvis fremmende eller fastholdende i forhold til elevens udvikling.³⁸

Forældrene og eleven kan også anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering i de tilfælde, hvor de finder, at der bør iværksættes specialpædagogisk bistand (specialundervisningsbekendtgørelsens § 2). Hvis forældrene ønsker, at der skal iværksættes støtte i mere end 9 timer eller ske henvisning til specialklasse og i den forbindelse anmoder om en pædagogisk-psykologisk vurdering med henblik på, at der iværksættes specialpædagogisk bistand, skal en sådan foretages. Vurderingens omfang og indhold kan tilpasses den konkrete elev.³⁹

En skoleleder skal følge udviklingen for elever, der modtager specialundervisning, og skal mindst én gang om året tage stilling til, om den specialpædagogiske bistand skal fortsætte, ændres eller ophøre. Afgørelsen skal træffes på baggrund af en pædagogisk-psykologisk vurdering.

Hvis elevens skolesituation giver anledning til alvorlig bekymring, kan skolens leder efter samråd med eleven og forældrene indstille eleven til en pædagogisk-psykologisk vurdering, selv om eleven ikke kan anses for at have behov for specialpædagogisk bistand (specialundervisningsbekendtgørelsens § 15). Formålet med den pædagogisk-psykologiske vurdering er at belyse elevens kompetencer med henblik på at yde skolen samt eleven og forældrene rådgivning om tilrettelæggelsen af og indholdet i en undervisning, der kan tilgodese elevens særlige behov og forudsætninger.⁴⁰ Bortset fra de nævnte krav om pædagogisk-psykologiske vurderinger, der også gælder i tilfælde, hvor en elev fx skal fritages for fag eller prøver, indeholder folkeskolelovgivningen ikke nærmere regulering af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning.

5.1.3 Rammer for tilrettelæggelse af undervisning som mellemformer

Skolelederen skal sikre, at undervisningen planlægges og tilrettelægges, så alle elever udvikler sig fagligt og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber (folkeskolelovens § 18, stk. 2). Det fremgår ikke eksplicit af bestemmelser i folkeskolelovgivningen, hvilke samlede tiltag skolens leder skal iværksætte for elever, der ikke udvikler sig tilstrækkeligt fagligt og socialt, hvor det ikke vurderes, at eleverne har behov for specialundervisning.

Kommuner har særligt i de senere år udviklet tilbud, der er en blanding af almindelig undervisning og specialundervisning eller specialpædagogiske tilgange og metoder – oftest omtalt som mellemformer.

Mellemformer er ikke nærmere reguleret i folkeskoleloven, men loven indeholder forskellige bestemmelser, der udgør en overordnet ramme for organisering og tilrettelæggelse af mellemformer. Disse bestemmelser omfatter reglerne for klassedannelse, holddannelse og specialundervisning.

³⁸ Vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

Reglerne for holddannelse betyder, at undervisningen kan organiseres i hold inden for den enkelte klasse og på tværs af klasser og klassetrin (folkeskolelovens § 25 a).

Holddannelse i folkeskolens fag og obligatoriske emner kan ske af praktiske og pædagogiske grunde. Elevernes udbytte af undervisningen og forskellige behov kan inddrages som en del af en pædagogisk begrundet holddannelse. I børnehaveklassen og på 1.-6. klassetrin kan ovennævnte holddannelse tidligst ske efter skoleårets begyndelse og kun omfatte dele af det enkelte fags stofområder samt kun ske for kortere kurser. På 7.-10. klassetrin kan denne holddannelse ikke fastlægges på forhånd for et helt skoleår.

Eleverne i børnehaveklassen og på 1.-3. klassetrin skal i den overvejende del af undervisningstiden i folkeskolens fag og obligatoriske emner undervises i deres klasse. Eleverne på 4.-10. klassetrin skal i væsentligt omfang undervises i fag og emner med udgangspunkt i klassen.

Det betyder, at eleverne til og med 3. klassetrin skal undervises i deres klasse i mindst halvdel af undervisningstiden. Herved udnyttes de pædagogiske, indlæringsmæssige og sociale fordele ved klassen som samlet undervisningsenhed. For eleverne fra 4. klasse og op skal vurderingen af, hvad der lever op til kravet om »i væsentligt omfang«, tage afsæt i den samlede undervisningstid, mens kravet om, at undervisningen skal foregå med udgangspunkt i klassen, gælder i et vist omfang for alle fag.⁴¹

5.2 Fravær og sygeundervisning

5.2.1 Fravær

Folkeskoleloven udmønter undervisningspligten, som er fastsat i grundlovens § 76.

Undervisningspligten medfører pligt til at deltage i undervisningen i folkeskolens grundskole eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen (§ 33, stk. 1).

Skolens leder skal påse, at alle elever, der er optaget i skolen, deltager i undervisningen. Hvis en elev er udeblevet fra undervisningen, skal forældrene personligt eller skriftligt give skolens leder oplysning om grunden hertil. Skyldes udeblivelsen sygdom af mere end to ugers varighed, kan skolens leder forlange lægeattest herfor (folkeskolelovens § 39).

Fraværsbekendtgørelsen fastsætter de nærmere regler om registrering af fravær i folkeskolen og skolens forpligtelser til at følge op. Det fremgår bl.a., at:

- Fravær registreres som ulovligt fravær, medmindre der er tale om fravær på grund af sygdom eller fravær på grund af ekstraordinær frihed, der er godkendt af skoleleder.
- Skolelederen skal sikre, at elevernes fravær noteres dagligt ved skoledagens begyndelse. For elever i 7.-10. klasse noteres elevernes fravær tillige dagligt ved skoledagens afslutning.
- I tilfælde af en elevs ulovlige fravær skal skolens leder straks henvende sig til elevens forældre for at afdække årsagen til fraværet.
- Skolelederen skal i samarbejde med elevens forældre og eleven søge at bringe fraværet til ophør så hurtigt som muligt. Skolens leder inddrager i fornøden udstrækning sagkyndig bistand, herunder pædagogisk-psykologisk rådgivning.

⁴¹ Se lovforslag nr. L 51 i Folketingstidende 2013-14, tillæg A, L 51 som fremsat, side 53.

Skolens leder og det undervisende personale kan endvidere have underretningspligt til kommunens sociale myndigheder ved længerevarende fravær.

Skolens leder og det undervisende personale har således underretningspligt, hvis de under udøvelsen af deres arbejde får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte efter barnets lov på grund af barnets eller den unges ulovlige skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten (§ 133, stk. 1, nr. 3, i barnets lov).

Skolens leder skal også underrette kommunalbestyrelsen, når en elev har ulovligt skolefravær på 15 pct. eller derover inden for ét kvartal (fraværsbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og § 133, stk. 2, i barnets lov). Når kommunalbestyrelsen modtager en underretning om, at en elev har ulovligt skolefravær på 15 pct. eller derover inden for ét kvartal, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen (§ 134, 1. pkt., i barnets lov).

5.2.2 Sygeundervisning

Elever, der gennem længere tid på grund af smittefare eller af hensyn til deres sundhed eller velfærd ikke kan undervises i skolen, skal undervises i deres hjem eller på den institution, hvor de opholder sig (folkeskolelovens § 23).

Sygeundervisningsbekendtgørelsen fastsætter de nærmere regler for forpligtelserne til at tilbyde sygeundervisning. Det fremgår bl.a., at:

- Når en elev har fravær på grund af sygdom eller lignende, skal skolens leder snarest muligt og senest efter 15 skoledages fravær kontakte forældrene for at vurdere behovet for sygeundervisning. Vurderingen skal ske så tidligt i forløbet som muligt. Det er således ikke hensigten, at skolelederen skal vente tre uger med at vurdere sygefraværets varighed.
- Reglerne om sygeundervisning gælder både for elever, der har længerevarende sammenhængende fravær og for elever med hyppigt, kortvarigt fravær (fravær en eller flere timer/dage ad gangen, når dette er nået op på 15 skoledage i alt i løbet af skoleåret).
- Reglerne om sygeundervisning gælder ved alle former for sygdom og lignende. Det indebærer både somatiske sygdomme, psykiske lidelser og efter en konkret vurdering i nogle tilfælde psykisk mistrivsel.
- Omfanget af sygeundervisningen skal til enhver tid afpasses efter den enkelte elevs alder, helbredstilstand og øvrige forudsætninger, og undervisningen tilrettelægges efter samråd med forældrene og eleven.
- Sygeundervisning i hjemmet skal så vidt muligt varetages af en eller flere af elevens egne undervisere.

5.3 Øvrige relevante regler

5.3.1 Meddelelsesbog

Meddelelsesbogen skal understøtte og kvalificere dialogen mellem skole og hjem og indeholde få, væsentlige fokuspunkter for den enkelte elevs faglige og alsidige udvikling (folkeskolelovens § 13 b, stk. 1).

For elever med udfordringer i skolen skal meddelelsesbogen ud over de generelle krav indeholde oplysninger om de indsatser og den opfølgning, skolen har iværksat for at imødekomme elevernes udfordringer (folkeskolelovens § 13 b, stk. 4). Dette krav gælder for elever i børnehaveklassen til og med 9. klassetrin. Formålet hermed er at give forældre og elev indsigt i skolens vurderinger af elevens udfordringer og ressourcer samt de særlige indsatser, skolen har iværksat.

Elever i udfordringer i skolen skal ses som en samlebetegnelse for elever – både på almen- og specialområdet – der har faglige udfordringer, indlæringsmæssige vanskeligheder, adfærdsmæssige udfordringer, mistrivsel, højt fravær samt udfordringer grundet høj begavelse mv. Det kan også være elever med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser samt elever, der af andre årsager ikke er i trivsel.

De særlige indsatser, skolen iværksætter for elever med udfordringer, og som vil skulle beskrives i meddelelsesbogen, vil kunne være ordblindeindsatser, indsatser for højt begavede elever med udfordringer, anden faglig støtte, supplerende undervisning, pædagogisk-psykologisk rådgivning eller inddragelse af specialpædagogiske kompetencer mv. Der vil både kunne være tale om kortvarige og længerevarende indsatser.

De konkrete meddelelsesbøger vil således i praksis indplacere sig i et kontinuum fra helt korte meddelelsesbøger med enkelte fokuspunkter over til mere udvidede meddelelsesbøger med beskrivelse af en række indsatser.

Det er ikke tanken, at meddelelsesbogen skal indeholde al viden om eleven, ligesom det er afgørende, at den ikke medfører dobbeltarbejde i forhold til andre tiltag for samme elever, fx hvis der anvendes handleplaner i skolen. Indholdet i eventuelle handleplaner vil således ikke også en til en skulle beskrives i meddelelsesbogen.⁴²

5.3.2 Støtte i skolefritidsordning (SFO)

Det fremgår af folkeskolelovens § 3, stk. 7, at folkeskolen kan tilbyde børn optagelse i en skolefritidsordning, hvis børnene er optaget i skolen eller har nået den alder, hvor de tidligst ville kunne optages i børnehaveklasse.

Det er skolens leder, der har det administrative og pædagogiske ansvar for ordningen, mens skolebestyrelsen varetager tilsynet med ordningen og godkender budgettet mv.

Af folkeskolelovens § 40, stk. 4, 1. pkt., fremgår det, at kommunalbestyrelsen fastsætter og offentliggør en mål- og indholdsbeskrivelse for skolefritidsordningerne efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelserne ved de berørte skoler. Det fremgår af folkeskolelovens § 40, stk. 4, 3. pkt., at børne- og undervisningsministeren fastsætter regler om krav til indholdet af mål- og indholdsbeskrivelserne. Bestemmelsen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 1927 af 10. december 2020 om krav til indholdet af mål- og indholdsbeskrivelser for folkeskolens skolefritidsordninger. Af bekendtgørelsens § 2, stk. 3, nr. 2, fremgår det, at det som minimum skal fremgå af mål- og indholdsbeskrivelsen, i hvilket omfang og i givet fald på hvilken måde skolefritidsordningen gør en målrettet indsats i forhold til støtte eller udfordringer til børn med særlige behov, forudsætninger mv.

⁴² Se lovforslag nr. L 174 i Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 174 som fremsat, side 31f.

Det fremgår desuden af dagtilbudslovens § 4, at kommunalbestyrelsen skal sørge for det nødvendige antal pladser i dag-, fritids- og klubtilbud. Kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sørge for det nødvendige antal pladser i fritids- og klubtilbud mv. anses for opfyldt, når pladserne stilles til rådighed i det tidsrum, hvor kommunens elever i folkeskolen har behov herfor. Det fremgår derudover af bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at børn og unge under 18 år, der har behov for støtte i et dag-, fritids- eller klubtilbud mv. for at kunne trives og udvikle sig, tilbydes en sådan støtte i tilbuddet.

Kommunalbestyrelsens forsyningsforpligtelse efter dagtilbudslovens § 4 kan opfyldes med et tilbud om skolefritidsordning efter folkeskoleloven. En skolefritidsordning indrettes efter lokale prioriteringer, ønsker og behov, men skal samtidig overholde de krav, der følger af forsyningsforpligtelsen. Hvis tilbuddet i skolefritidsordningen ikke opfylder kommunalbestyrelsens forsyningsforpligtelse, herunder ift. at sikre, at barnet eller den unge tilbydes den nødvendige støtte for at kunne trives og udvikle sig, vil kommunalbestyrelsen skulle give et andet tilbud, der gør.

5.3.3 Udvalgte forpligtelser i forhold til skolegang efter barnets lov

Kommunerne har efter barnets lov en række forpligtelser til at understøtte skolegang og sikre overholdelse af undervisningspligten.

Hjælp og støtte skal iværksættes med henblik på at sikre, at børn og unge, som har behov for særlig støtte, kan opnå de samme muligheder for omsorg, læring, personlig udvikling, trivsel, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende.

Det gælder bl.a. i forhold til at understøtte barnets eller den unges skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse (§ 2, stk. 3 i barnets lov).

Derudover skal kommunen træffe afgørelse om at meddele forældremyndighedsindehaveren et forældreoplysning, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar (barnets lov § 38). Meddelelse af forældreoplysning kan bl.a. forudsætte, at der foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes.

Et forældreoplysning skal angive en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet (barnets lov § 38, stk. 2). Det kan bl.a. fastsættes, at forældremyndighedsindehaveren skal sikre barnets eller den unges fremmøde i skolen ved personligt at følge barnet eller den unge i skole, eller deltage i forældremøder og konsultationer om barnets eller den unges skolegang. (§ 38 i barnets lov). Der kan også træffes afgørelse om at meddele et børne- og ungeoplysning om en eller flere konkrete handlepligter fx at modtage støtte til børn og unge i alderen 10-17 år, når barnet eller den unge har adfældsproblemer eller udviser negativ adfærd af en sådan karakter, at der er risiko for, at barnets eller den unges udvikling er i fare, og når det vurderes, at et frivilligt samarbejde ikke er tilstrækkeligt til at afhjælpe barnets eller den unges problemer. Det kan bl.a. forudsætte, at der foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes (§ 39 i barnets lov).

Formålet med anvendelse af børne- og ungeoplysningen er at få barnet eller den unge ind i en positiv udvikling, og oplysningen skal ligeledes angive konkrete handlepligter, fx at modtage

støttende indsatser efter barnets lov. Pålægget skal gives efter en konkret vurdering, og det er en forudsætning, at barnet eller den unge vurderes at være i stand til at bidrage til og tage ansvar for sin egen udvikling.

Herudover gælder underretningspligter som beskrevet i afsnit 5.2.1.

5.3.4 Lettilgængeligt kommunalt tilbud efter sundhedsloven

Kommuner skal tilbyde vederlagsfri udredning og behandling i et lettilgængeligt tilbud til børn og unge med psykisk mistrivsel og symptomer på psykisk lidelse. Udredning og behandling skal tilbydes i sammenhæng med anden relevant hjælp efter sundhedsloven eller anden relevant lovgivning (sundhedslovens § 126 a).

6. Model for tidlig og forebyggende indsats

Alle elevers deltagelsesmuligheder i skolens faglige og sociale fællesskaber skal styrkes. Det skal ske ved at skabe bedre muligheder for, at der på skolen arbejdes forebyggende i forhold til at sikre personlig, social og faglig trivsel og udvikling – samt at der handles foregribende, når en elev viser tegn på faglig og/eller social mistrivsel. Til gavn for den enkelte og til gavn for klassen.

I dette kapitel præsenteres ekspertgruppens model for tidlig og forebyggende indsats ved indførsel af en ny pædagogisk-didaktisk handleplan og krav om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Boks 3. *Ekspertgruppens ambition med modellen:*

- At arbejdet med at skabe et godt og omsorgsfuldt læringsmiljø, der sikrer alle elever faglige og sociale deltagelsesmuligheder, begynder tidligere end i dag.
- Et styrket fokus på, at skolens fagprofessionelle analyserer årsagerne til faglig og social mistrivsel.
- Et styrket fokus på handlinger i læringsmiljøet, der adresserer årsagerne til faglig og social mistrivsel og løsninger.
- At der skal følges op på handlingerne i læringsmiljøet, så planen kan justeres, hvis den ikke virker efter hensigten, eller afsluttes, hvis behovet ikke længere er der.
- At skabe gode muligheder for skolens fagprofessionelle og pædagogisk-psykologisk rådgivning til dette arbejde, særligt arbejdet med at skabe struktur og forudsigelighed for alle børn.
- At tilliden hos forældrene til skolens arbejde styrkes, og at børnene inddrages i forhold til, hvad der vil være gode handlinger i læringsmiljøet, fordi begge dele er afgørende for om de virker.
- At inddrage og medtænke forældrenes perspektiv for at sikre en så helhedsorienteret indsats som muligt.

Hensigten er, at der skal bruges mere tid på tidlige og konkrete ændringer af undervisningen og læringsmiljøet for at understøtte alle elevers deltagelsesmuligheder. Det forudsætter, at der bruges mindre tid på at udarbejde skriftlige pædagogisk-psykologiske vurderinger og mere tid på arbejdet med stærke læringsmiljøer, herunder gennem konkret pædagogisk-psykologisk rådgivning og sparring til de fagprofessionelle om, hvordan læringsmiljøet kan tilpasses, så det tilgodeser alle elever.

Modellen består af følgende 13 forslag, som uddybes nedenfor:

1. Trinvist arbejde med tidlig indsats.
2. Ophævelse af grænsen mellem almenundervisning og specialundervisning i almenklassen (9-timersgrænsen).
3. Specialpædagogisk bistand skal fortsat kunne gives i almenundervisningen.
4. Mulighed for *forstærket undervisning* i almenundervisningen (som ofte betegnes "mellemløber").
5. Mulighed for fleksibilitet for enkeltelever i forstærket undervisning. Dette gælder i dag kun for elever, der får specialundervisning.

6. Pædagogisk-didaktisk handleplan erstatter den udvidede meddelelsesbog og skal understøtte en tidlig indsats, bl.a. ved at læringsmiljøet i højere grad tilpasses elevens behov.
7. Opfølgning på den pædagogisk-didaktiske handleplan mindst hver tredje måned.
8. Inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning i arbejdet med den pædagogisk-didaktiske handleplan. Skolen skal vurdere behovet for og omfanget af inddragelsen.
9. Klageadgang mv. ved pædagogisk-didaktisk handleplan.
10. Inddragelse, klageadgang mv. ved forstærket undervisning.
11. Overgangsordning for elever, der modtager støtte i mindst 9 timer ugentligt.
12. Ændring af krav om en pædagogisk-psykologisk vurdering ved revisitation.
13. Øvrige tiltag, der kan styrke implementeringen af modellen.

6.1 Trinvist arbejde med tidlig indsats

Det foreslås, at arbejdet med at organisere og tilrettelægge undervisningen og tilbyde alle elever et læringsmiljø, hvor de kan udvikle sig fagligt og trives, skal struktureres efter en trinmodel, som består af tre trin afhængig af elevens behov. De enkelte trin fremgår af nedenstående tabel 1 og uddybes nærmere i de efterfølgende afsnit.

Udgangspunktet er, at skolerne arbejder trinvist, så det undervisende personale undersøger og analyserer årsager, justerer læringsmiljøet og følger op, før det overvejes at gå til næste trin. Det skal ske ved tæt inddragelse af eleven og i samråd med forældrene. Det skal dog understreges, at en elev ikke behøver at gennemgå alle trin i modellen. Man kan for eksempel godt blive visiteret til et specialundervisningstilbud direkte fra skolestart i børnehaveklasse.

Tabel 1. Trinmodel

Trin	Målgruppe	Processkridtkrav	Indsats	Klageadgang	Ændringer
1	Elever som er i faglig og social trivsel	Ingen krav til proces udover eksisterende krav til meddelelsesbog	Undervisning i almenklassen med udgangspunkt i undervisningsdifferentiering, holddannelse mv.	Ingen klagemulighed	Ingen ændring
2	Elever som ikke er i faglig og social trivsel	Krav om pædagogisk-didaktisk handleplan med inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning, når skolen ikke selv kan løse udfordringen, og opfølgning mindst hver tredje måned	Undervisning i almenklassen med indsatser rettet mod læringsmiljøet i almenklassen og/eller den enkelte elev	- Klageadgang til kommunalbestyrelsen over manglende udarbejdelse eller opfølgning. - Underretning af Klagenævnet for Specialundervisning, hvis skolen og kommunen ikke behandler anmodninger og klager fra forældrene	Omfanget af skriftlighed i handleplanen svarer i vidt omfang til gældende krav i meddelelsesbogen. Kravet om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) er nyt. Fristen for opfølgning er ny. Der stilles ingen nye krav til indsatser

Trin	Målgruppe	Processkridtkrav	Indsats	Klageadgang	Ændringer
3	Elever der ikke kan deltage inden for rammerne af den almindelige undervisning	Kommunen beslutter, om der skal etableres forstærket undervisning. Der stilles krav om pædagogisk-psykologisk vurdering og en kommunal henvisning.	Forstærket undervisning (dvs. typer af 'mellemformer')	Klageadgang for elever henvist til forstærket undervisning til Klagenævnet for Specialundervisning over afgørelse om tilbud og indhold.	Der stilles ikke krav om, at kommunerne skal etablere tilbud om forstærket undervisning. Krav om pædagogisk-psykologisk vurdering og klageadgang er ny.
		Der stilles krav om pædagogisk-psykologisk vurdering og en kommunal henvisning	Segregeret specialundervisning i specialklasse eller på specialskole m.fl.	Klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning over afgørelse om tilbud og indhold.	Kravet om pædagogisk-psykologisk vurdering ved revisitation afskaffes. Klageadgang er uændret.

Trin 1:

Undervisning i almenklassen skal, som det er gældende i dag, tilrettelægges bl.a. gennem brug af deltagelsesfremmende pædagogik og didaktik, herunder undervisningsdifferentiering, holddannelse, tovoksenordninger mv. Trin 1 indeholder også elever i begyndende faglig eller social mistrivsel. På trin 1 vil det derfor være væsentligt ved tegn på begyndende mistrivsel at prioritere deltagelsesfremmende indsatser, der understøttes af skolens eget støttesystem, fx ved brug af den frivillige pædagogiske klasseplan,⁴³ fx læsevejledere, matematikvejledere, pædagogiske vejledere eller ledelsesprioriteringer af ressourcer. Tegn på udfordringer ses reelt tidligt, og her vil indsatser via klassens team eller skolens ressourcepersoner som udgangspunkt være tilstrækkeligt.

Boks 4. Eksempler trin 1

For at sikre trygge, udviklende og deltagelsesfremmende læringsmiljøer i det store klassefællesskab kan der fx arbejdes med:

- Strukturel og relationel klasseledelse – herunder visuel guidning af læringsmiljøer
- Undervisningsdifferentiering
- Holddeling
- Tovoksenordning, herunder bl.a. co-teaching
- Supplerende undervisning og anden faglig støtte
- Specialpædagogisk bistand
- Et afstemt og defineret børnesyn, hvor alle børn har både ressourcer og behov
- Systematisk og kontinuerlig afdækning af elevens perspektiv, elevinddragelse og deltagelsesdidaktik
- Stilladseringsværktøjer der understøtter udviklingen af elevernes eksekutive funktioner (fx forestillingsevne, forarbejdningshastighed, organisering, tidsfornemmelse mv.)
- Kontinuerligt arbejde med elevernes personlige, følelsesmæssige og sociale udvikling gennem leg og samspil
- Et vekslende undervisningsmiljø – herunder bevægelse i undervisningen samt fokus på pause og restitution.
- Indretning af de fysiske rammer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer.

⁴³ Som led i Aftalen om folkeskolens kvalitetsprogram har Børne- og Undervisningsministeriet udviklet en skabelon for en pædagogisk indsatsplan, som nu betegnes pædagogisk klasseplan, og som beskrives nærmere i afsnit 6.6.3

Trin 2:

Hvis en elev ikke er i faglig og social trivsel, skal der udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan, som har fokus på, hvorfor eleven ikke udvikler sig fagligt eller er i mistrivsel, hvad skolen skal ændre for, at eleven kan udvikle sig, samt på at igangsætte yderligere indsatser rettet mod læringsmiljøet og/eller den enkelte elev (jf. afsnit 6.6).

Boks 5. Eksempler trin 2

Der kan udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan for en elev ved:

- Manglende faglig og social trivsel.
- Stigende ubalance mellem krav til eleven og elevens kapacitet.
- Behov for øget struktur og organisering
- Behov for støtte til faglig deltagelse (fx læsning og skrivning)
- Belastningsreaktioner som angst, kravundgående adfærd, udadreagerende adfærd, tiltagende afvisende og grænseoverskridende sprogbrug, mønstre af OCD-lignende karakter.
- Tilbagetrækning eller afvisning af fællesskaber – både fysisk og socialt
- Forældres beskrivelser af voldsomme 'nedsmeltninger' eller massiv 'udbrændthed' efter skole, ændrede og/eller udfordrede søvn-mønstre mv.
- Bekymrende fravær og manglende skoletilknytning.
- Stigende og bekymrende fravær hos en eller flere elever, selvom fraværet endnu ikke er højt.

Trin 3:

Elever, der ikke gennem en tilpasning af læringsmiljøet i klassen og ikke, til trods for mere individuelt tilpassede og orienterede indsatser (trin 1-2), udvikler sig og trives fagligt og socialt, skal tilbydes yderligere støtte i lighed med i dag. Det kan være forstærket undervisning (dvs. typer af "mellemformer" jf. afsnit 6.11) eller undervisning i en specialklasse eller specialskole mv. Det bemærkes, at hvis en elev vurderes at have behov for specialundervisning eller forstærket undervisning, skal dette tilbydes med det samme og ikke afvente indsatser i almenklassen.

Boks 6. Eksempler trin 3

Eksempler på behov hos elever med behov for forstærket undervisning

- Mindre klassemiljø med flere lærerressourcer
- Høj grad af afstemte almen- og specialpædagogiske tilgange
- Mulighed for skærmet undervisningsmiljø
- Høj grad af individuel tilrettelagt undervisning og træning med udgangspunkt i elevens faglige og sociale behov og elevens faglige niveau
- Tydelig overskuelig struktur i trykthedsskabende, roligt og positivt miljø
- Tæt pædagogisk guidning

Eksempler på yderligere behov hos elever med behov for specialundervisning i specialklasse eller på specialskole mv.

- Lille og særligt skærmet undervisningsmiljø i hele undervisningstiden
- Undervisningsmiljø med få kendte og gennemgående voksne
- Særlige fysiske rammer, faciliteter og specialpædagogiske kompetencer
- Høj grad af tilpasning af fagrække og undervisning på lavere niveau end alderssvarende klassetrin

Der kan tilbydes personlig assistance og hjælpemidler på alle trin i modellen.

6.2 Ophævelse af 9-timersgrænsen

Det foreslås, at grænsen på mindst 9 timers ugentligt støttebehov mellem specialundervisning og almenundervisning ophæves. Afgrænsningen blev fastsat ved en ændring af folkeskoleloven i 2012 (inklusionslovgivningen) og skulle erstatte den dagældende grænse på "støtte i den overvejende del af undervisningstiden".

Ekspertgruppen foreslår, at det ikke længere skal være en vurdering af, om der er behov for støtte i mindst 9 timer hos en elev, der er udslagsgivende for, om der gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Forslaget indebærer, at der ikke længere vil være et krav om en pædagogisk-psykologisk vurdering som følge af 9-timersgrænsen, og at der ikke vil kunne klages over afgørelser, betinget af denne timegrænse.

Det foreslår ekspertgruppen på baggrund af følgende undersøgelser, der peger på, at 9-timersgrænsen kan give udfordringer i forhold til at fastslå en elevs støttebehov:

- Medarbejdere i pædagogisk-psykologisk rådgivning peger på, at den lovgivningsmæssige definition af et særligt behov i praksis kan være vanskeligt at håndtere, fordi den kun siger noget om det timemæssige omfang af den støtteindsats, en elev skal møde i skolen, og hvorvidt eleven har brug for over eller under denne timemæssige skæringslinje.⁴⁴
- Den støtte, som eleven møder, kvaliteten af støtten og af elevens læringsmiljø kan være langt mere afgørende for eleven udvikling end timetallet for støtte isoleret set. I og med at det i den lovgivningsmæssige forståelse af særlige behov er det timemæssige omfang, man vurderer på, peger flere medarbejdere i pædagogisk-psykologisk rådgivning på, at der kan udvikle sig en tilsvarende u hensigtsmæssig timefokusering i skolernes indsats, hvor det afgørende bliver, hvilket antal støttetimer eleven får og ikke indholdet i og kvaliteten af støtten.⁴⁵
- Skolecheferne nævner, at 9-timersgrænsen bidrager til en individualiserende tilgang til tilrettelæggelse af støtten. Støtten tildeles den enkelte elev, og der kan blandt forældrene være en forventning om, at timerne anvendes til den enkelte elev. Dette kan udgøre en udfordring i forhold til at understøtte et inkluderende læringsmiljø, hvor eleverne tilhører et fællesskab.⁴⁶
- Den ofte centrale visitationsproces kan medføre, at sagerne skal have en vis problemtyngde, før der kan tildeles midler fra centralt hold. Med dette følger en risiko for, at der kan komme til at gå lang tid, fx med afprøvning af tiltag under 9 timer, udarbejdelse af pædagogisk-psykologisk vurdering og klargøring af visitationsindstilling, førend eleven får relevant støtte.⁴⁷ Dermed kan den nuværende afgrænsning og organisering bidrage til en senere indsats og dermed, at nogle elevers udfordringer bliver større.
- Ifølge medarbejdere i pædagogisk-psykologisk-rådgivning er der skoler, som fortolker reglerne for støttetildeling sådan, at skolen skal afholde sig fra at igangsætte

⁴⁴ Tegtmeyer et al. (2024): *Særlige Behov i skolen*. VIVE

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Lindeberg et al. et al. (2022): *Styring, organisering og faglig praksis*. VIVE

⁴⁷ Ibid.

støtte, før pædagogisk-psykologisk rådgivning har været inde og vurdere, om støttebehovet er minimum 9 timer/12 lektioner per uge.⁴⁸

- En undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning fra 2023 viser, at ledere af pædagogisk-psykologisk rådgivning efterlyser, at pædagogisk-psykologisk rådgivning og skoler i højere grad samarbejder om indsatser og tiltag. Lederne af pædagogisk-psykologisk rådgivning angiver i gennemsnit, at deres medarbejdere som samlet gruppe bruger 22 pct. af deres tid på individuelle udredninger. Der peges på, at et velfungerende og smidigt lokalt støttesystem kan være med til at frigøre ressourcer, så ventetiden for de børn og familier der har behov for støtte kan forkortes.⁴⁹

Ekspertgruppen ønsker en forandring, hvor der på skolerne arbejdes med tidlige indsatser rettet mod styrket undervisningsdifferentiering, omsorgsfulde klassefællesskaber, der er fri for mobning og med gode sociale relationer, og læringsmiljøer, der fremmer deltagelse.

Ekspertgruppen ønsker med forslaget om at afskaffe 9-timersgrænsen i sammenhæng med indførelsen af den pædagogisk-didaktiske handleplan (jf. afsnit 6.6) at skabe de lovgivningsmæssige rammer, der understøtter, at skolerne kan sætte tidligere ind, når et læringsmiljø er udfordret. Den pædagogisk-didaktiske handleplan skal anvendes for at undersøge behov for og som grundlag for indsatser, uanset om der er behov for mindre tilpasninger af læringsmiljøet eller individuel støtte.

Det er ekspertgruppens vurdering, at fremdrift og progression er det allervigtigste for forældre, når børn er i faglig eller social mistrivsel. Når sager går i hårdknude, handler det ofte om forældres manglende oplevelse af at blive hørt, eller at der bliver handlet.

Forslaget vil have afledte virkninger for forpligtelsen til at tilbyde specialundervisning i og indretningen af det nuværende tilskud til frie grundskoler, efterskoler og frie fagskoler, der vil skulle udbores. Det ligger dog uden for kommissoriet for ekspertgruppen at pege på en mulig løsning.

6.2.1 Overvejelser om at hæve 9-timersgrænsen frem for at afskaffe den

Ekspertgruppen har i sine drøftelser overvejet konsekvenserne ved at afskaffe 9-timersgrænsen, herunder om der er elementer, der taler for en fastholdelse, eller at hæve grænsen til fx 12 eller 15 støttetimer om ugen.

Formålet med at hæve 9-timersgrænsen til eksempelvis 15 timer ville være, at dette kunne have en signalværdi til skolerne om, at de faktisk skal tilbyde indsatser eller støtte i op til 15 ugentlige timer til elever med behov for det, før pædagogisk-psykologisk rådgivning og eventuelle yderligere ressourcer påkaldes. Altså et signal om, at almenmiljøerne skal kunne meget – og en forventning til fagprofessionelle om at arbejde med eleverne. Samtidig er der en antagelse om, at forvaltningen over for skolelederen kan henvise til grænseværdien, hvis forvaltningen ønsker en beskrivelse af, hvad skolen har sat i gang.

Når ekspertgruppen ikke foreslår en sådan model, er det fordi en 15-timersgrænse efter al sandsynlighed vil medføre et lige så timefokuseret og individualiseret støttesyn som i dag,

⁴⁸ Tegtmeyer et al. (2024): *Særlige Behov i skolen*. VIVE

⁴⁹ EVA (2023): *Undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning*

samt en risiko for endnu senere handling. Ekspertgruppen ønsker at understøtte tidlige indsatser rettet mod læringsmiljøer, der fremmer deltagelse for alle eleverne i dem, og omsorgsfulde klassefællesskaber. Der er en risiko for, at det fokusskifte, som er ambitionen med den pædagogisk-didaktiske handleplan, ikke lykkes, hvis de nuværende regler, der udgør rammerne for den kommunale visitation, fastholdes.

Med de eksisterende regler binder 9-timersgrænsen ydermere en del af ressourcerne i pædagogisk-psykologisk rådgivning til udarbejdelse af pædagogisk-psykologiske vurderinger. Det samme ville (i lidt mindre omfang) gøre sig gældende ved en 15-timersgrænse, forudsat at kravet om pædagogisk-psykologiske vurderinger fastholdes.

Ekspertgruppen har i deres drøftelser også overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at bevare 9-timersgrænsen, men har vurderet, at det er mest hensigtsmæssigt at afskaffe den. Der er udarbejdet et bilag om en model, hvor væsentlige dele af ekspertgruppens primære model indgår sammen med en bevarelse af 9-timergrænsen (bilag 2).

6.3 Specialpædagogisk bistand i almenundervisningen

Begrebet *specialpædagogisk bistand* dækker over *specialundervisning* og *anden specialpædagogisk bistand*. I dag kan der kun tilbydes specialundervisning, hvis pædagogisk-psykologisk rådgivning vurderer, at en elev har et støttebehov på mindst 9 undervisningstimer om ugen. Anden specialpædagogisk bistand i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt betegnes som *supplerende undervisning* og *anden faglig støtte*.

Det foreslås, at muligheden for at tilbyde specialundervisning i almenklassen ikke længere alene skal være forbeholdt elever, der har behov for mindst 9 timers støtte om ugen. Det vil sige, at alle former for specialpædagogisk bistand i almenundervisningen skal kunne gives uden henvisning. Konkret foreslås det, at det tydeliggøres i folkeskolelovgivningen, at der i almenundervisningen kan inddrages specialpædagogiske tilgange og metoder, herunder fx særlig tilrettelagt undervisning og træning samt anden specialpædagogisk bistand i det almene læringsmiljø. Dermed bliver begrebet *anden faglig støtte* overflødigt.

Anvendelsen af specialpædagogiske tilgange og metoder og inddragelse af anden specialpædagogisk bistand skal generelt styrke den tidlige og forebyggende indsats i den almene undervisning. Samtidig skal det tilgodese de elever, der efter de nuværende regler tilbydes specialpædagogisk bistand som støtte i mindst 9 ugentlige undervisningstimer i den almene klasse, så de fortsat vil kunne modtage en sådan støtte i almenundervisningen.

Specialpædagogisk bistand, herunder specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, kan omfatte:

1. Specialpædagogisk rådgivning til forældre, lærere eller andre, hvis indsats har væsentlig betydning for elevens faglige udvikling og trivsel i skolens faglige og sociale fællesskab.
2. Særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler, som er nødvendige i forbindelse med tilrettelæggelse af undervisningen i klassen, så alle elever får deltagelsesmuligheder.
3. Individuelt tilrettelagt undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder for at afhjælpe eller begrænse virkningerne af psykiske, fysiske, sproglige eller sensoriske funktionsvanskeligheder.

4. Tilpasning af det fysiske læringsmiljø, der kan sikre ligeværdige deltagelsesmuligheder for elever med psykiske, fysiske, sproglige eller sensoriske funktionsvanskeligheder.
5. Alternative organiseringer af undervisningen/læringsmiljøet, hvor den didaktiske ramme justeres for hele klassen, der kan sikre ligeværdige deltagelsesmuligheder for elever med psykiske, fysiske, sproglige eller sensoriske funktionsvanskeligheder.
6. Arbejdet med specialpædagogiske tilgange og metoder i den almene undervisning, herunder:
 - Analyse af læringsmiljøet med inddragelse af elevens perspektiver, ressourcer og behov
 - Styrket fokus på klasseledelse og ro i klassen
 - Arbejde med tydelig og overskuelig struktur
 - Mulighed for skærmet undervisningsmiljø
 - Anerkendende sprogbrug og tæt pædagogisk guidning
 - Pædagogisk-psykologisk rådgivning omkring læringsmiljøet i klassen

6.4 Mulighed for *forstærket undervisning*

Ekspertgruppen vurderer, at der er behov for at indføre klare rammer for *forstærket undervisning* (i dag ofte betegnet mellemformer) som betegnelse for en anden organisering af den almene undervisning. Ekspertgruppen mener også, at der er behov for en anden sprogbrug end *mellemformer*, der giver børn en oplevelse af at høre til i et klassefællesskab.

Undersøgelser viser, at andre organiseringsformer og inddragelse af specialpædagogisk viden, co-teaching og pædagogisk-psykologisk rådgivning kan udvikle og styrke den almene undervisning og give elever med selv vidtgående individuelle støttebehov bedre deltagelsesmuligheder i almenklassens faglige og sociale fællesskab:

- I en undersøgelse om Nest-klasser i Aarhus Kommune⁵⁰ ses, at eleverne med autismespektrumforstyrrelse (ASF) udviser signifikant mindre adfærd, der forbindes med ASF end fra start. Udviklingen har været så positiv, at halvdelen af børnene med ASF af både deres forældre og lærere er vurderet til, at de samlet set ikke udviser problematiske symptomer associeret med ASF. I forhold til trivsel og fravær ligger eleverne i klasserne på niveau med sammenligningsklasserne, og fagligt klarer eleverne i Nest-klasserne sig forventeligt eller bedre end referencenormen for deres klasse-trin.^{51, 52}
- Flere andre undersøgelser viser, at det ved at tilføre ekstra voksenressourcer i almenklasser, er muligt at inkludere flere elever med særlige behov i undervisningen, samtidig med, at læsefærdighederne for eleverne med særlige behov og deres klassekammerater forbedres.^{53, 54, 55}

⁵⁰ En Nest-klasse er en klasse, der fra skolestart har 16 elever heraf fire med autisme, to voksne, der underviser efter en struktureret to-lærer model og en fysisk indretning, der understøtter trivsel læring og udvikling for alle elever i klassen.

⁵¹ De kvantitative data kommer fra SDQ spørgeskema, besvaret af lærere og forældre, og Autism Spectrum Rating Scale (ASRS-spørgeskema), National sprogscreening og standardiserede tests i læsning, stavning og matematik.

⁵² Aarhus Kommune (2019): *Evaluering af Nest i Aarhus 2015-2019*

⁵³ Andersen et al. (2025): *Effects of Teachers' Aides on Students with Special Needs*

⁵⁴ Andersen et al. (2020): *The effect of teacher's aides in the classroom: evidence from a randomized trial*

⁵⁵ Andersen et al. (2025): *The Effect of Teacher's Aides on Students with Special Needs*

- En undersøgelse viser, at 85 pct. af lærere og pædagoger vurderer, at klassebaserede mellemformer understøtter elevers faglige udbytte, mens særligt holdbaserede mellemformer kan forebygge fravær. Både den holdbaserede og klassebaserede mellemform vurderes af lærerne og pædagogerne at styrke elevers trivsel.⁵⁶
- En undersøgelse peger på, at valget af organiseringsform har betydning for elevernes muligheder for at trives og udvikle sig i en mellemform.⁵⁷ Undersøgelsen baserer sig på omfattende kvalitativ empiri bestående af observationer af undervisningen på tre folkeskoler og for- og uddybende interview med klassernes lærere og pædagoger samt med ledelsesrepræsentanter og de tilknyttede PPR-medarbejdere fra alle tre skoler.⁵⁸

I dag anvendes i praksis klassebaserede og holdbaserede mellemformer, som er organiseringsformer, der integrerer specialpædagogisk viden, kompetencer og tilgange i almenklassen. Formålet med begge er at imødekomme og fastholde flere elever uanset behov og forudsætninger i almenmiljøet. I klassebaserede mellemformer tilpasses læringsmiljøet ved fx anvendelse af tovoksenordninger, så der i klassen er et mindre antal elever, der ellers ville have behov for et specialundervisningstilbud i en specialklasse eller specialske. Det kan fx være co-teaching, hvor to lærere planlægger, gennemfører og evaluerer undervisningen sammen. I den holdbaserede mellemform modtager elever med særlige behov undervisning på mindre hold en del af tiden, men går i og har tilknytning til almenklassen.⁵⁹

Behovet for regulering skal ses i lyset af, at en undersøgelse viser, at der kan være udfordringer i de nuværende mellemformer, og at tilbud om mellemformer også i praksis reelt kan være ekskluderende for elevens deltagelse i klassens faglige og sociale fællesskab. Lærere og pædagoger i de holdbaserede mellemformer har således nogle steder oplevet, at overgangen mellem almenklasse og mellemform kan være svær både fagligt og socialt.^{60, 61} Om mellemformer har en inkluderende eller ekskluderende virkning, handler således om tilrettelæggelsen og kvaliteten af dem.

Ekspertgruppen mener ikke, at begrebet "mellemformer" er en god betegnelse for en undervisningsindsats, hvor børn har ret til og oplever at høre til i et klassefællesskab. Ekspertgruppen ønsker derfor, at det i loven betegnes "forstærket undervisning". Det foreslås, at der indføres en mulighed for at etablere forstærket undervisning, enten som (1) *forstærkede almenklasser* eller som (2) *særlige hold med forstærket undervisning i tilknytning til en almenklasse* for elever med et vist støttebehov.

Forstærket undervisning skal være karakteriseret ved at være en i udgangspunktet almen undervisning, som fast er suppleret – dvs. forstærket – med andre organiseringsformer. Det kan fx være en særlig elevsammensætning eller brug af tovoksenordninger. Organiseringen skal – med inddragelse af specialpædagogisk bistand og specialpædagogisk viden, metoder og

⁵⁶ Tegtmeyer et al. (2024): *Mellemformer – Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner*. VIVE

⁵⁷ De undersøgte organiseringsformer er: 1) Nest lignende klasse, 2) organisering med et stort (anker)klasse og et mindre fællesskab (del af specialklasserække), hvor alle elever har adgang til begge fællesskaber, og 3) et årgangsfællesskab med to klasser, hvor der også er elever, der er henvist til specialundervisning, og hvor alle elever både undervises samlet og på hold efter forskellige kriterier.

⁵⁸ EVA (2022): *Mellemformer: Inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen*

⁵⁹ Lindeberg et al. (2021): *Kortlægning af mellemformer. Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning*

⁶⁰ Tegtmeyer et al. (2024): *Særlige Behov i Skolen*. VIVE

⁶¹ Tegtmeyer et al. (2024): *Mellemformer – Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner*. VIVE

kompetencer samt pædagogisk-psykologisk rådgivning – udvikle og styrke den almene undervisning og give eleverne bedre deltagelsesmuligheder i skolens faglige og sociale fællesskaber. Den forstærkede undervisning kan derfor imødekomme elever med et større støttebehov, end en almenklasse uden forstærket undervisning kan.

Det foreslås, at Børne- og Undervisningsministeriet udarbejder en vejledning om forstærket undervisning, der både uddyber de lovgivningsmæssige rammer og indeholder anbefalinger til organisering og tilrettelæggelse, inddragelse af specialpædagogisk viden og kompetencer mv.

Boks 7. Forstærket undervisning skal være en af følgende to muligheder:

1) Forstærkede almenklasser:

- Almenundervisning med fuld fagrække og undervisningstid
- Særlig organisering med færre elever – med en blanding af henviste elever og distrikts-elever – og tovoksenordninger
- Inddragelse af specialpædagogisk viden og kompetencer og pædagogisk-psykologisk rådgivning

2) Særlige hold med forstærket undervisning i tilknytning til en almenklasse:

- Almenundervisning med fuld fagrække og undervisningstid
- Særlig organisering med mulighed for varig holddannelse for henviste elever i op til 50 pct. af tiden fra skoleårets begyndelse
- Inddragelse af specialpædagogisk viden og kompetencer og pædagogisk-psykologisk rådgivning

Forstærket undervisninger er derfor ikke fx:

- Holddannelse efter de almindelige regler.
- Muligheder for at elever kan trække sig fra undervisningen i kortere eller længere tid i såkaldte "pusterum", "mellemrum" og lignende.
- Såkaldte "gruppeordninger", som reelt har karakter af specialklasser.

6.4.1 Målgruppe

Målgruppen for den forstærkede undervisning er elever, som i høj grad har barrierer for deltagelse i læringsmiljøet, og hvis faglige og eller sociale udvikling ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses i det nuværende læringsmiljø. Denne elevgruppe vil også være i målgruppen for den pædagogisk-didaktiske handleplan og inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Forstærket undervisning kan være en måde at opfylde elevernes behov i den almene undervisning. Disse elever ville ofte ellers have behov for henvisning til specialklasse eller specialskole. Se eksempler på, hvornår forstærket undervisning vil være relevant i boks 6.

I det følgende beskrives den ordning, der skal gælde for elever, der er henvist til forstærket undervisning.

6.4.2 Forstærkede almenklasser

Det foreslås, at forstærkede almenklasser gennem en særlig organisering med færre elever i klassen, specialpædagogisk bistand, anvendelse af specialpædagogisk viden og kompetence, tovoksenordning, herunder co-teaching, og inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning skal kunne tilbyde et undervisningsmiljø, hvor et mindre antal elever med større støttebehov går i klasse med elever fra skoledistriktet.

I forstærkede almenklasser vil flertallet af elever ikke have udfordringer i forhold til at deltage i læringsmiljøet, og er dermed ikke henvist til forstærket undervisning. Det kan fx være såkaldte Nest-klasser, hvor fire elever ud af en klasse på 16 elever har særlige behov. Læringsmiljøet indrettes således, at det tilgodeser alle.

Forslaget indebærer således ikke grundlæggende ændringer af rammerne for denne type organisering af undervisning end de, der gælder i dag, men har til formål at understøtte en tilstrækkelig kvalitet.

6.4.3 Forstærket undervisning ved holddannelse i tilknytning til en almenklasse

Det foreslås, at elever som noget nyt kan modtage forstærket almenundervisning på et særligt hold i op til halvdelen af undervisningstiden for et helt skoleår ad gangen. Undervisningen på det særlige hold skal – ligesom undervisning i klasser med forstærket undervisning – være karakteriseret ved anvendelse af specialpædagogisk bistand, specialpædagogisk viden og kompetence, og der kan fx inddrages intensiv faglig træning, social træning, pædagogisk-psykologisk rådgivning mv.

Hold med forstærket undervisning kan fx give mulighed for et skærmet undervisningsmiljø og individuel tilrettelagt undervisning og træning med udgangspunkt i elevens faglige og sociale behov i kombination med en fortsat tilknytning til undervisning i en almenklasse.

Tidsgrænsen på halvdelen af undervisningstiden skal opgøres for skoleåret under ét og kan iværksættes fra skoleårets begyndelse. Det vil derfor være muligt at overføre en elev til et hold med forstærket undervisning i store dele af undervisningstiden i en periode, og herefter gradvist øge deltagelsen i undervisningen i klassen. Dermed vil holdet også være en mulighed for elever, der til at begynde med har behov for at modtage forstærket undervisning på et mindre hold i en stor del af undervisningstiden, men stadig opretholde en tilknytning til deres stamklasse, også selvom balancen mellem de to i starten indebærer en overvægt af forstærket undervisning på hold.

6.4.4 Afgørelse om tilbud

Hold og klasser med forstærket undervisning vil som udgangspunkt skulle være etableret efter kommunalbestyrelsens beslutning som en del af den kommunale skolestruktur og kan derfor være et tilbud til elever fra andre skoler i kommunen.

Det skal derfor i lighed med afgørelser om specialundervisningstilbud uden for elevens egen skole være kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om, at der gives et tilbud om forstærket undervisning (i praksis delegeret til forvaltningen eller eventuelt skoleleder). Kommunen inddrager skolelederen i sagens oplysning. Forældrene kan vælge, om de vil tage imod tilbuddet. Da forstærket undervisning ofte vil dække flere skoledistrikter, kan det blive nødvendigt, at eleven flytter til en anden klasse eller skole.

Der stilles krav om en pædagogisk-psykologisk vurdering, når der henvises til forstærket undervisning.

Forældrenes muligheder for at afslå, ansøge om eller klage over et tilbud om forstærket undervisning på et hold eller i en klasse, der er etableret efter kommunalbestyrelsens beslutning, er beskrevet nærmere i afsnit 6.10.

I det omfang skolelederen selv har valgt at etablere klasser eller hold på skolen, som tilbyder undervisning, der minder om forstærket undervisning, vil disse tilbud skulle ligge inden for rammerne for skolelederens gældende muligheder for at tilrettelægge undervisningen på skolen, herunder de gældende regler for holddannelse og aftaler med elev og forældre om skift til en anden almenklasse.

6.4.5 Varighed og revisitation

Forstærket undervisning er til forskel fra specialundervisningstilbud ikke et midlertidigt tilbud. Det forudsættes, at elever, der er henvist til forstærket undervisning, i lighed med de øvrige elever i klassen, fortsætter i klassen igennem deres skolegang. Der vil dog kunne ske tilpasninger, herunder fx at klassen kan udvides med flere elever, eller der kan ske begrænsning af omfanget af tovoksenordninger eller af undervisning på det særlige hold i takt med udviklingen i elevernes faglige og sociale deltagelse og behov.

Der er derfor ikke krav om en årlig revisitation, hvor der tages stilling til, om eleven skal fortsætte i den pågældende klasse. Eleven vil derimod skulle have en pædagogisk-didaktisk handleplan, hvis eleven har behov for særlige indsatser udover at modtage forstærket undervisning. Der vil i denne sammenhæng skulle tages stilling til eventuelle behov for fleksibilitet for enkeltelever (jf. afsnit 6.5).

6.4.6 Data

Det er i dag forskelligt, hvordan kommunerne bruger det, som oftest betegnes "mellemformer", herunder om det anses for en type af enten specialundervisning eller almenundervisning. Uanset at der lovgivningsmæssigt kan være tale om en almenklasse, hvor alle elever følger den samme undervisning, definerer nogle kommuner tilbuddene som et specialundervisningstilbud med krav om udarbejdelse af pædagogisk-psykologisk vurdering. Det er ikke muligt at lave opgørelser over, hvor mange elever der i dag er i sådan et undervisningstilbud. Ekspertgruppen foreslår, at Børne- og Undervisningsministeriet følger udviklingen. Det kan eventuelt være i regi af Grundskolepanelet, og at kommunerne lokalt har fokus på at følge udviklingen.

Ekspertgruppen har samtidig noteret sig, at regeringen og KL med ØA26 er enige om årligt at følge op på kommunernes udgifter til almenområdet og segregeret specialundervisning med det datagrundlag, der er etableret med ØA25, og er enige om at afsøge modeller for en udvikelse af datagrundlaget.

6.5 Fleksibilitet for enkeltelever i forstærket undervisning

Det foreslås, at der i forstærket undervisning er muligheder for fleksibilitet for enkeltelever. Forslaget vil tage udgangspunkt i de gældende muligheder for fritagelse for fag og karakterer, kortere eller længere undervisningstid mv. Denne mulighed for fleksibilitet skal kun gælde for elever i forstærket undervisning. Fritagelsesmulighederne vil kun finde anvendelse på hold og i klasser med forstærket undervisning, der er etableret efter kommunalbestyrelsens beslutning. Herudover gælder de generelle regler for fritagelse for karakterer og prøver, der gælder for alle elever.

Ekspertgruppen har overvejet, om der generelt er behov for yderligere fleksibilitet for enkeltelever i den almene undervisning. Ekspertgruppen ser et dilemma ved at give mulighed for

yderligere fleksibilitet, da det er grundlæggende for elevernes deltagelsesmuligheder i skolens faglige og sociale fællesskab, at de mødes af positive forventninger og et læringsmiljø, der imødekommer deres behov gennem bl.a. undervisningsdifferentiering, holddannelse, supplerende undervisning eller anden faglig støtte i klassefællesskabet eller individuelt. Ekspertgruppen anerkender samtidig, at elever midlertidigt kan have behov for fleksibilitet i forhold til deltagelse i undervisningen fx som følge af psykisk mistrivsel og sygdom, men vurderer, at de gældende muligheder for delvis sygemelding og en skoleleders godkendelse af midlertidigt delvist fravær giver de fornødne muligheder for fleksibilitet. Ekspertgruppen anbefaler, at der udarbejdes en vejledning herom.

Tabel 2. Fritagelsesmuligheder for elever i forstærket undervisning

Tema	Fritagelsesmulighed	Forpligtelse ved fritagelse	Ændringer fra i dag
Fag	Midlertidig fritagelse fra enkelte fag (med undtagelse af dansk og matematik) i op til 3 måneder pga.: - Mistrivsel - Faglige årsager	- Eleven skal ved fritagelse tilbydes anden undervisning. - Skolelederen skal vurdere, om eleven efter fritagelsesperioden kan deltage i undervisningen på lige fod med klassen, eller om der er behov for supplerende undervisning. - Der skal arbejdes for, at eleven vender tilbage til undervisningen i faget hurtigst muligt. - Undervisningen skal tilrettelægges, så prøvekravene kan opfyldes.	Udvidelse af mulighed med krav om samtykke fra forældre men uden krav om pædagogisk-psykologisk vurdering. I dag kan elever, der modtager specialundervisning fritages for fag, dog ikke dansk og matematik, hvis eleven har usædvanligt store vanskeligheder i et fag, således at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget. Det kræver en pædagogisk-psykologisk vurdering og forældrenes samtykke. Eleven skal have tilbud om anden undervisning.
	Fritagelse fra fag (med undtagelse af dansk og matematik) pga. usædvanligt store udfordringer i et fag, så det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget	Foruden forpligtelserne ved midlertidig fritagelse i indtil 3 måneder skal der foreligge en pædagogisk-psykologisk vurdering, når der træffes afgørelse.	Svarer til gældende regel, der gælder for specialundervisning.
Undervisningstid	Nedsat undervisningstid for elever, hvis helbred ikke tillader gennemførelse af fuld undervisning	Krav om lægeerklæring. Skolelederen skal løbende vurdere, om eleven kan vende tilbage til fuld undervisningstid.	Svarer til gældende regel, der gælder for specialundervisning.
	Nedsat undervisningstid i en periode for elever i alvorlig psykisk mistrivsel	Krav om indstilling fra læge eller pædagogisk-psykologisk rådgivning.⁶² Skolelederen skal efter en periode på op til tre måneder i samråd med fx det lettilgængelige behandlingstilbud eller den kommunale sundhedstjeneste vurdere, om eleven kan vende tilbage til fuld undervisningstid.	Udvider mulighederne for at dokumentere behov for nedsat undervisningstid, så der ikke altid skal foreligge lægeerklæring, jf. ovenfor.

⁶² Alle kommuner skal pr. 1. januar 2024 tilbyde et lettilgængeligt kommunalt behandlingstilbud til børn og unge i psykisk mistrivsel eller med begyndende psykisk lidelse

Tema	Fritagelsesmulighed	Forpligtelse ved fritagelse	Ændringer fra i dag
	Forlænget undervisningstid	Kræver samtykke fra forældrene.	Svarer til gældende regel, der gælder for specialundervisning.
Karakterer	Karaktergivning kan efter aftale med eleven og forældrene i et eller flere fag erstattes af en skriftlig udtalelse om elevens standpunkt	Skolelederen skal efter et år vurdere, om fritagelsen for karaktergivningen skal fortsætte i endnu et skoleår.	Adskiller sig fra de gældende regler for specialundervisning, hvor der ikke er begrænsning i forhold til klassetrin eller periode.
Prøver mv.	Elever kan fritages fra prøver i fag, de modtager undervisning i, og fra deltagelse i obligatoriske test	Fritagelse fra prøver forudsætter, at eleven på grund af betydelig funktionsnedsættelse ikke, selv ikke på særlige vilkår, kan aflægge prøven. Fritagelse fra test forudsætter en lignende situation.	Ingen ændring.

Note: Muligheder for fritagelser mv. gælder kun så længe betingelser for fritagelse er opfyldt. Samtlige af disse fleksibilitetsmuligheder skal ske efter samtykke fra forældrene og være dokumenteret i handleplanen.

6.6 Pædagogisk-didaktisk handleplan

Ekspertgruppen ønsker, at der er fokus på, at den almene undervisning i højere grad indrettes, så den kan styrke deltagelsesmuligheder for alle børn. Dette skal bl.a. ske ved tidlige og forebyggende indsatser. Derfor foreslås det, at arbejdet med at styrke elevernes deltagelsesmuligheder og forudsætninger for social og/eller faglig trivsel understøttes af en ny pædagogisk-didaktisk handleplan. Formålet med den pædagogisk-didaktiske handleplan er at iværksætte tidlige og konkrete indsatser i undervisningen og i læringsmiljøet, så der handles tidligt ved tegn på social og/eller faglig mistrivsel. Handleplanen skal have fokus på de handlinger, der skal foretages omkring en elev og en klasse. Det kan både være via metoder rettet mod den enkelte elev og mod klassen. Det kan fx være indsatser, som giver mere struktur og forudsigelighed i undervisningen, og at der arbejdes med at sikre et omsorgsfuldt klassefællesskab, der er kendetegnet ved at være fri for mobning og med gode relationer.

Indsatser til styrkelse af faglige og sociale fællesskaber bør suppleres med indsatser ift. den enkelte elevs specifikke behov. Det er centralt for den enkelte elevs sociale, personlige og faglige trivsel og udvikling, at elevers specifikke behov afdækkes og mødes – sideløbende med arbejdet med de sociale og faglige børnefællesskaber.

Ekspertgruppen ønsker, ud over den skærpede opmærksomhed på styrkelsen af læringsmiljøer, at der i den pædagogisk-didaktiske handleplan skal være fokus på rammerne for tidlig identifikation af enkeltelevers specifikke behov, herunder understøttelse af det pædagogiske personale i at observere, kortlægge og analysere på adfærd, der indikerer social og/eller faglig mistrivsel hos den enkelte elev. Samtidig indføres en forpligtelse til at følge op på handleplanen mindst hver tredje måned.

Ansvar for indsatserne er hos skolelederen og det undervisende personale (omfatter både lærere og pædagoger og øvrigt personale, der varetager undervisning i skolen). Udarbejdelsen skal ske med tæt inddragelse af eleven og forældrene. Skolerne skal vurdere behovet for og inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning i arbejdet med pædagogisk-didaktiske handleplaner.

6.6.1 Målgruppe

Målgruppen for den pædagogisk-didaktiske handleplan er elever i almenundervisningen, som skolelederen vurderer ikke er i faglig og social travsel. Se eksempler på, hvornår en handleplan vil være relevant i boks 5.

Det bemærkes, at elever i specialklasser og specialskoler ikke skal have en pædagogisk-didaktisk handleplan, men fortsat skal have en meddelelsesbog, herunder eventuelt udvidet med oplysninger om de indsatser og den opfølgning skolen har iværksat for at imødekomme elevens udfordringer.

6.6.2 Indhold

Den pædagogisk-didaktiske handleplan skal være kortfattet, konkret og handleanvisende for det undervisende personale og beskrive fremadrettede handlinger i læringsmiljøet omkring eleven. Den skal i samarbejde med eleven og forældrene identificere ressourcerne hos eleven og elevens behov for deltagelsesfremmende indsatser i samspillet med klassens faglige og sociale fællesskab mv. Heri kan også indgå elevens deltagelse i frikvarterer og fritidsliv. Derudover skal den understøtte og kvalificere dialogen mellem skole og hjem, og indeholde få, væsentlige fokuspunkter for den enkelte elevs faglige og sociale, herunder alsidige udvikling, og beskrivelse af, hvad der skal ændres i klassen og i forhold til den enkelte elev.

Der udarbejdes en kort vejledende skabelon, der stilles til rådighed af Børne- og Undervisningsministeriet. I skabelonen tydeliggøres behovet for analyse af læringsmiljøet og iværksættelse af deltagelsesfremmende handlinger, herunder med en forventning om, at handleplanen forholder sig til struktur og forudsigelighed for eleven.

Der vil i skabelonen også være fokus på inddragelse af forældrenes perspektiv og elevens egne beskrivelser og ønsker. Ekspertgruppen er opmærksom på, at børn agerer forskelligt i de forskellige arenaer, de befinder sig i. Konflikter mellem skole og hjem hænger mange gange sammen med, at forældrene oplever barnet derhjemme, mens skolen oplever eleven i skolen – og ikke nødvendigvis kan genkende hinandens virkelighedsbilleder. Men begge perspektiver er vigtige. Ekspertgruppen ønsker, at skabelonen giver mulighed for at begge perspektiver får vægt i analysen af den samlede situation. Samtidig vil skabelonen tage udgangspunkt i et fokus på elevens ressourcer.

Boks 8. *Eksempler på, hvad handleplanen kan indeholde:*

- En analyse af læringsmiljøet og beskrivelse af arbejdet med det pædagogisk-didaktiske fundament – støttet af interne ressourcepersoner, sparring fra pædagogisk psykologisk rådgivning m.fl.
- Skærpet fokus på afdækning af det enkelte barns perspektiv – 'hvor bor problemet?'
- Skærpet fokus og justeringer af pædagogiske og didaktiske indsatser og metoder for at foregribe øget faglig og/eller social mistrivsel
- Arbejde med tydelig og overskuelig struktur og forudsigelighed fx brug af piktogrammer, timetimer
- Individuelt tilrettelagt undervisning
- Styrket undervisningsdifferentiering for elever med ordblindhed eller for elever med en funktionsnedsættelse
- Styrket indsats for de mest udfordrede i dansk og matematik
- Styrket fokus på klasseledelse og ro i klassen
- Anerkendende sprogbrug og tæt pædagogisk guidning

- Specialpædagogisk rådgivning til forældre og undervisende personale og øvrig specialpædagogisk bistand (jf. afsnit 6.3)
- Indsatser for at styrke skoletilknytning
- Inddragelse af lettilgængeligt behandlingstilbud

6.6.3 Sammenhæng med frivillig pædagogisk klasseplan

Som led i Aftalen om folkeskolens kvalitetsprogram udarbejder Børne- og Undervisningsministeriet en skabelon for en pædagogisk indsatsplan, som nu betegnes *pædagogisk klasseplan*.⁶³ Klasseplanen er et temabaseret samarbejdsværktøj, der skal understøtte klasseteamet i at tilrettelægge deltagelsesfremmende tiltag og strategier, så alle elever har gode forudsætninger for deltagelse og social og faglig trivsel. Anvendelse af den pædagogiske klasseplan er frivillig for kommuner og skoler.

Ekspertgruppen ser en god mulighed for, at den pædagogisk-didaktiske handleplan kan bygge videre på den frivillige pædagogiske klasseplan, hvis skolen har valgt at bruge dette samarbejdsredskab. Pædagogisk klasseplan har fokus på forebyggende tiltag i det samlede klassefællesskab. Pædagogisk-didaktisk handleplan vil kunne bygge videre på den pædagogiske klasseplan, hvis der er behov for at supplere med tilpasninger af læringsmiljøet ud fra et mere individuelt fokus på en elev.

6.6.4 Sammenhæng med meddelelsesbog

Ekspertgruppen foreslår, at den pædagogisk-didaktiske handleplan tager afsæt i de eksisterende krav om meddelelsesbog i de situationer, hvor der er behov for, at meddelelsesbogen udvides efter gældende regler. Efter gældende regler skal elever med udfordringer i mødet med skolen have meddelelsesbogen udvidet, så den indeholder oplysninger om de indsatser og den opfølgning, skolen har iværksat for at imødekomme elevernes udfordringer. Elever med udfordringer i mødet med skolen skal ses som en samlebetegnelse for elever, der har faglige udfordringer, mistrivsel mv., herunder højt fravær. Handleplanen afviger primært fra meddelelsesbogen ved, at der som noget nyt 1) stilles krav om at beskrive de *fremadrettede* indsatser i stedet for de *bagudrettede* indsatser, 2) at der stilles krav om opfølgning mindst hver tredje måned, og 3) at pædagogisk psykologisk-rådgivning skal inddrages, hvis der ikke er viden og kapacitet på skolen til at arbejde med problemstillingen og løse udfordringerne (jf. afsnit 6.8).

Disse tre ændringer, mener ekspertgruppen, er med til at understøtte, at det undervisende personale i endnu højere grad end i dag analytisk tager stilling til, hvorfor eleven er i udfordringer i mødet med skolen, og hvad der er den eller de rette indsatser for at understøtte deltagelsesmuligheder for alle elever. De dele af meddelelsesbogen, som skal udarbejdes for alle elever i skole, kan integreres i den pædagogisk-didaktiske handleplan, således at der ikke udarbejdes to selvstændige produkter. Reglerne om pædagogisk-didaktisk handleplan kommer ikke til at skulle gælde for elever i specialklasser og specialskoler.

6.6.5 Indsats

Med en pædagogisk-didaktisk handleplan skal der kunne igangsættes samme indsatser, som man kan med de gældende regler i dag, fx yderligere undervisningsdifferentiering, særlige

⁶³ Den pædagogiske klasseplan er endnu ikke offentliggjort

metoder, holddannelse, tovoksenordning, herunder co-teaching med fx undervisere med særlige faglige kompetencer, specialpædagogiske kompetencer, samarbejde og sparring med pædagogisk-psykologisk rådgivning, og aktiviteter, der styrker elevens relationer og deltagelsesmuligheder i fællesskabet. Ekspertgruppen ønsker her at fremhæve, at det er vigtigt at se helhedsorienteret på elevens hverdag, og også inddrage, hvad der sker i frikvarterer og eventuelt i skolefritidsordning mv. Der kan fx være behov for at inddrage det pædagogiske personale i skolefritidsordningen for, at de også i skolefritidsordningen kan understøtte elevens deltagelsesmuligheder, og viden om, hvad der betinger elevens motivation og engagement i skolefritidsordningen er vigtig at have for øje i skolekonteksten.

Handleplanen kan også omfatte tilbud om 'forstærket undervisning' samt specialpædagogisk bistand, herunder specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter samråd med eleven og forældrene (jf. bl.a. afsnit 6.4).

6.6.6 Ansvar

Skolelederen har ansvar for igangsættelse af handleplanen og for inddragelse af det undervisende personale, herunder særlig faglig viden og pædagogisk-psykologisk rådgivning. Det er skolelederen, der vurderer og træffer afgørelse om, hvornår der er behov for udarbejdelse af en handleplan, og om indsatsen skal være målrettet læringsmiljøet og/eller den enkelte elev.

Handleplanen udarbejdes af det undervisende personale i samarbejde med ressourcepersoner på skolen (efter delegation fra skoleleder). Skolen skal vurdere behovet for inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning i arbejdet (jf. afsnit 6.8). Der kan gennemføres test mv. af eleven som grundlag for handleplanen. Det kan fx være faglige test, som skolen selv laver, eller kognitive test, som laves af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Handleplanen skal udarbejdes i samråd med eleven og forældrene. De handlinger, der igangsættes, skal være kendt af både det undervisende personale, forældrene og eleven.

6.6.7 Inddragelse af eleven og forældrene

Det foreslås, at eleven og dennes forældre altid skal inddrages i udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan.

På den måde anlægges der for det første – ligesom i barnets lov – et børnesyn, hvor der lægges afgørende vægt på elevens perspektiv og synspunkter i både sagsbehandlingen og i tilrettelæggelsen af indsatsen. Dette ændrer ikke på, at beslutningen træffes af skolelederen, og at beslutningen derfor i sidste ende er skolelederens ansvar. Det betyder derimod, at eleven vil skulle sættes i centrum og inddrages som selvstændigt individ med egne holdninger, ønsker og perspektiver, ligesom eleven så vidt muligt, vil skulle have indflydelse på de forhold, der vedrører eleven.

Ekspertgruppens forslag omhandler en bred gruppe af elever, hvoraf nogle har udfordringer i mødet med skolen. Elevens alder eller modenhed vil ikke i sig selv kunne begrunde en undladelse af at tilvejebringe og inddrage elevens holdning og synspunkter. Det er skolelederens ansvar at sikre, at inddragelsen og tilvejebringelsen af elevens synspunkter sker ud fra elevens præmisser og under hensyntagen til fx elevens alder eller modenhed.

Herudover træffes alle beslutninger vedrørende eleven som minimum i samråd med forældrene. Det betyder, at forældrene deltager i at tilvejebringe grundlaget for skolelederens be-

slutning, og får mulighed for at tilkendegive deres synspunkter om, hvilket resultat skolelederen bør nå til. Dette svarer til de almindelige forvaltningsretlige regler om faktisk forvaltningsvirksomhed og afgørelser.⁶⁴

Hvis forældrene ikke er enige i, at der er behov for en pædagogisk-didaktisk handleplan, skal det fremgå af handleplanen.

Ved de indgribende beslutninger, som fx beslutninger om forstærket undervisning (jf. afsnit 6.4) og mulighed for fleksibilitet (jf. afsnit 6.5), vil der blive stillet krav om, at forældrene giver samtykke til beslutningen.

6.7 Opfølgning mindst hver tredje måned

Det foreslås, at skolens leder i samarbejde med det undervisende personale og med inddragelse af eleven og forældrene skal følge op på den pædagogisk-didaktiske handleplan mindst hver tredje måned. Formålet med opfølgningen er at vurdere behovet for at justere de indsatser, der er iværksat i læringsmiljøet og for eleven for at imødekomme elevens udfordringer, og efter behov iværksætte nye indsatser i læringsmiljøet mv. Opfølgning kræver ikke særskilt skriftlighed udover, hvad der følger af den almindelige notatpligt.

Det er selvfølgelig muligt – og kan efter en konkret vurdering være hensigtsmæssigt – at følge hyppigere op. Skolen bør være særligt opmærksom i de sager, hvor det drejer sig om udfordringer med skoletilknytning.

6.8 Inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning

Ekspertgruppen ønsker at understøtte en udvikling i den pædagogisk-psykologiske rådgivning fra pædagogisk-psykologiske vurderinger af elever til mere fokus på pædagogisk-psykologisk rådgivning om handlinger omkring eleverne og konsultativt samarbejde.

En forskningsmæssig gennemgang af en række pædagogisk-psykologiske vurderinger viser, at når de pædagogisk-psykologiske vurderinger peger på handlinger, peger de meget ofte på den samme type af handlinger. I 98 pct. af de undersøgte tilfælde peges på tilvejebringelsen af struktur og forudsigelighed omkring et barn eller et børnefællesskab. Her ses struktur ud fra en forståelse, hvor der er fokus på betydningen af rammer, tæt pædagogisk guidning, forudsigelighed, støtte, rutiner osv.⁶⁵

Der er en risiko for, at de pædagogisk-psykologiske vurderingers handlerettede anbefalinger kommer til almenskolen og elevernes hverdag alt for sent, når de først kommer i forbindelse med udarbejdelsen af den pædagogisk-psykologiske vurdering. Hertil kommer, at de pædagogisk-psykologiske vurderinger ofte kommer til at rumme snævre individ-perspektiver på problemstillingerne, og rapporterne finder begrænset pædagogisk anvendelse i den almene klasse, når de først er skrevet.

⁶⁴ Børne- og Undervisningsministeriet (2019): *Vejledning om forvaltningsret for skoleledere*

⁶⁵ Szulevicz og Arnfred (2022): *Struktur som pædagogisk-psykologisk standardanbefaling*. Tidsskriftet Specialpædagogik nr. 4, 2022

Det er baggrunden for forslaget om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning skal inddrages i den tidlige og handlerettede indsats i almenskolen.

Det foreslås, at skolen skal vurdere behovet for og inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning i arbejdet med at udarbejde og følge op på pædagogisk-didaktiske handleplaner, når det er nødvendigt. En sådan forpligtelse vil være en ændring af eksisterende regler, hvor der alene er pligt til at inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning, når det antages, at en elev har behov for specialundervisning, og der skal udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering. Inddragelsen af pædagogisk-psykologisk rådgivning skal give dette særlige faglige blik på læringsmiljøet og relationerne mellem lærer og elever, samt mellem eleverne. Inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning vil ikke være nødvendig, hvis der fx er viden og kapacitet på skolen (eksempelvis hos skolens vejledere eller i et ressourcecenter) til at løse udfordringerne.

Inddragelsen skal ske i samarbejde og dialog med det undervisende personale og kan fx bestå af supervision, rådgivning og sparring samt bidrag til tovoksenordning, herunder co-teaching, og social træning.

Den pædagogisk-psykologiske rådgivning har til formål at styrke og eventuelt ændre måden at arbejde med læringsmiljøet, når elever begynder at falde uden for fællesskabet. Det er fortsat skolens ansvar at tilpasse læringsmiljøet på baggrund af den pædagogisk-psykologiske rådgivning. Det kan fx være styrkelse af arbejdet med at analysere læringsmiljøet, relationsdannelse og struktur. Den pædagogisk-psykologiske rådgivning kan også pege på behov for indsatser, der rækker ud over det undervisende personales ansvar og kompetencer fx tilførsel af specialpædagogiske ressourcer, anden specialpædagogisk bistand og tilpasninger af det fysiske miljø mv. for at sikre en elevs fortsatte deltagelse gennem tilpasning af det faglige, sociale og fysiske læringsmiljø. I dette arbejde skal der også være fokus på, om eleverne har behov for individuelle indsatser.

Skolelederen fastlægger formen for inddragelse efter dialog med pædagogisk-psykologisk rådgivning. Der vil ikke være krav til skolelederen eller pædagogisk-psykologisk rådgivning om skriftlighed i denne forbindelse udover, hvad der følger af gældende notatpligt. Aftaler om involveringen af pædagogisk-psykologisk rådgivning kan fx foregå mundtligt på samarbejds møder mellem pædagogisk-psykologisk rådgivning og de enkelte skoler, hvor det aftales, i hvilket omfang pædagogisk-psykologisk rådgivning skal rådgive i de enkelte sager.

Den pædagogisk-psykologiske rådgivning skal være tæt på skolens virkelighed og basere sig på supervision og dialog med det undervisende personale.

Kravet om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning skal understøtte en vidensopbygning og stærkere kompetencer på skolerne til at styrke læringsmiljøet. Hensigten er at understøtte en kultur, hvor pædagogisk-psykologisk rådgivning inddrages i udviklingen af et læringsmiljø, der styrker elevernes deltagelsesmuligheder, herunder særligt i forhold til elever, der i læringsmiljøet er udfordret socialt, følelsesmæssigt eller fagligt, eller som har udfordringer med fastholdelse af skolegang eller belastningsreaktioner som vrede og udadreagerende adfærd.

Pædagogisk-psykologisk rådgivning skal altid inddrages, hvis en elev har mere end 15 pct. fravær i et kvartal, eller hvis forældrene anmoder om det. I sidstnævnte tilfælde skal den ansvarlige enhed for pædagogisk-psykologisk rådgivning forholde sig til anmodningen. Inddragelsens omfang og indhold tilpasses den konkrete elevs situation (jf. afsnit 6.9.4).

6.9 Klageadgang mv. ved pædagogisk-didaktisk handleplan

Det foreslås, at der etableres og videreføres regler, der skal sikre inddragelse af elever og forældre samt mulighed for at klage over afslag på udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan.

Det er ekspertgruppens vurdering, at klageadgangene i det eksisterende system ikke fungerer efter hensigten. I dag er klageadgangen knyttet til afgørelser om specialundervisning som støtte i den almindelige klasse (9-timers reglen) og henvisning til segregeret specialundervisning.

Men der, hvor sagerne går i hårdknude, er det ikke nødvendigvis som følge af et behov for specialundervisning. Eleven og forældrene kan have behov for, at skolen lytter til forældrenes bekymringer, og at der proaktivt handles for at skabe bedre deltagelsesmuligheder for eleven, før elevens behov når et omfang, der kræver henvisning til specialundervisning. Det kan være justeringer i læringsmiljøet eller mulighed for individuel støtte, som det er tilsigtet med den pædagogisk-didaktiske handleplan og den løbende opfølgning på den. For forældrene foreslås indførelse af en række rettigheder i forbindelse med udarbejdelsen af en pædagogisk-didaktisk handleplan:

- Ret til at anmode om pædagogisk-didaktisk handleplan
- Klageadgang til kommunalbestyrelsen over pædagogisk-didaktisk handleplan
- Ret til at underrette Klagenævnet for Specialundervisning
- Ret til at anmode om pædagogisk-psykologisk rådgivning

De enkelte muligheder gennemgås nedenfor.

6.9.1 Ret til at anmode om pædagogisk-didaktisk handleplan

Det foreslås, at forældre kan anmode om, at en pædagogisk-didaktisk handleplan bliver udarbejdet, og at der bliver fulgt op (jf. afsnit 6.6 og 6.7). Der kan både anmodes om, at der udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan for en elev, der ikke hidtil har haft en pædagogisk-didaktisk handleplan, og at en allerede udarbejdet pædagogisk-didaktisk handleplan bliver fulgt op hver tredje måned. Hvis anmodningen ikke imødekommes, er der tale om en forvaltningsretlig afgørelse, og forældrene har krav på en skriftlig begrundelse og eventuel klagevejledning.

6.9.2 Klageadgang til kommunalbestyrelsen

Der foreslås en klageadgang for forældrene til kommunalbestyrelsen over afslag på udarbejdelse af eller manglende opfølgning på en pædagogisk-didaktisk handleplan (jf. afsnit 6.6 og 6.7). I praksis vil det ikke være kommunalbestyrelsen, men den del af den kommunale forvaltning, som kommunalbestyrelsen delegerer opgaven til, der skal behandle klagerne. Delegationen kan ske til en eller flere medarbejdere med de fornødne faglige kvalifikationer til at be-

handle klager over afslag på pædagogisk-didaktisk handleplan og den fornødne uafhængighed af skolelederne i kommunen. Det kunne fx være skolechefen eller alternativt den enhed, der varetager den pædagogisk-psykologiske rådgivning.

Det giver mulighed for, at klageinstansen har et godt forudgående kendskab til den enkelte skole og en eksisterende dialog med skolen, så den hurtigt kan træffe afgørelse og bidrage til en god dialog mellem skolen og forældrene.

Det betyder også, at skolens og kommunens opgavevaretagelse bliver omfattet af Ankestyrelsens kommunale tilsyn. Tilsynet omfatter kun retlige spørgsmål, dvs. om reglerne er overholdt, ikke om beslutningen er hensigtsmæssig. Ankestyrelsen beslutter selv, om den vil behandle en henvendelse.

6.9.3 Ret til at underrette Klagenævnet for Specialundervisning

Klageadgangen til kommunalbestyrelsen kan suppleres med en adgang for forældrene til at underrette Klagenævnet for Specialundervisning, hvis hverken skolen eller kommunen reagerer, når de anmoder om eller klager over afslag på en pædagogisk-didaktisk handleplan eller manglende opfølgning herpå mindst hver tredje måned. Klagenævnet vil her få mulighed for at pålægge skolen eller kommunen at træffe en afgørelse eller foretage andre sagsskridt – fx at inddrage forældrene i arbejdet med den pædagogisk-didaktiske handleplan.

Det bemærkes, at Ankestyrelsens kommunale tilsyn ikke omfatter sager, hvor særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage eller har taget stilling. Det vil være tilfældet, i det omfang Klagenævnet for Specialundervisning kan behandle en underretning. Klagenævnet for Specialundervisning vil dog kunne bede tilsynet om at reagere, hvis kommunen ikke følger klagenævnets bindende afgørelse.

6.9.4 Ret til at anmode om pædagogisk-psykologisk rådgivning

Det foreslås, at forældre kan anmode om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning bliver inddraget i udarbejdelsen af en pædagogisk-didaktisk handleplan (jf. afsnit 6.8). Det vil være en betingelse for, at forældrene kan anmode om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning, at skolelederen har besluttet at udarbejde en pædagogisk-didaktisk handleplan (jf. afsnit 6.6).

Hvis skolelederen ikke inddrager pædagogisk-psykologisk rådgivning i udarbejdelse af handleplanen, kan forældrene gå direkte til enheden for pædagogisk-psykologisk rådgivning, som i så fald skal forholde sig til anmodningen. Inddragelsens omfang og indhold tilpasses den konkrete elevs situation.

6.10 Inddragelse, klageadgang mv. ved forstærket undervisning

Det foreslås, at der – ud over reglerne om inddragelse af eleven og forældrene (jf. afsnit 6.6.7) – indføres rettigheder for forældrene i forbindelse med beslutninger om, at eleven skal modtage forstærket undervisning på et hold eller en klasse, der er oprettet efter kommunalbestyrelsens beslutning:

- Ret til at afslå tilbud om forstærket undervisning
- Ret til at anmode om forstærket undervisning
- Klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning over forstærket undervisning

Som konsekvens foretages en tilpasning af den eksisterende klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning, så denne ikke længere omfatter afgørelser om støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt.

De enkelte muligheder gennemgås nedenfor.

6.10.1 Ret til at afslå tilbud om forstærket undervisning

Det foreslås, at forældrene får en ret til at afvise et tilbud om forstærket undervisning, hvis de ikke er enige i skolens vurdering af, at elevens behov ikke kan imødekommes i elevens almindelige klasse, eller at tilbuddet kan imødekomme elevens behov. Kommunen vil dog fortsat kunne træffe afgørelse om henvisning til et segregeret specialundervisningstilbud mod elevens og forældrenes ønske.

6.10.2 Ret til at anmode om forstærket undervisning

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, om kommunen skal tilbyde forstærket undervisning – enten som forstærkede almenklasser eller som særlige hold med forstærket undervisning i tilknytning til en almenklasse. Det foreslås, at forældre, hvis kommunen tilbyder det, kan anmode herom (jf. afsnit 6.4). Det vil være en betingelse for at kunne anmode om forstærket undervisning, at kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om at etablere sådanne hold og/eller klasser. Hvis kommunalbestyrelsen ikke har etableret sådanne hold eller klasser, vil der ikke være et tilbud, som forældrene kan anmode om, at eleven får. Hvis anmodningen ikke imødekommes, er der tale om en forvaltningsretlig afgørelse, og forældrene har krav på en skriftlig begrundelse og klagevejledning ved klageadgang.

6.10.3 Klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning

Det foreslås, at der indføres en klageadgang for forældrene til Klagenævnet for Specialundervisning over afslag på henvisning til forstærket undervisning på et hold eller i en klasse, der er etableret efter kommunalbestyrelsens beslutning.

Klageadgangen vil skulle omfatte både spørgsmålet om, hvorvidt der gives et tilbud, og indholdet af det givne tilbud, og forudsætter derfor, at der er udarbejdet en pædagogisk-psykologisk vurdering (jf. afsnit 6.4.4). Dermed vil klageadgangen svare til den klageadgang, der i dag gælder for afgørelser om støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt.

6.10.4 Afskaffelse af klageadgangen over afslag på støtte i mindst 9 timer

I medfør af ovenstående bortfalder klageadgangen over afslag på støtte i mindst 9 timer. Klagenævnet modtog i 2024 i alt 412 klagesager på folkeskoleområdet. Af de 267 klager, der blev realitetsbehandlet i 2024, blev der klaget over afslag på specialskole i 47 pct. af sagerne, afslag på specialklasse i 40 pct. af sagerne og afslag på mindst/mere end 9 timers støtte i 11 pct. af sagerne.⁶⁶ Det er alene den sidstnævnte klageadgang, der bortfalder med forslaget.

Den eksisterende klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning vil derfor blive afgrænset til afgørelser om henvisning til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasse og specialskole mv.

⁶⁶ Ankestyrelsen (2025): Årsrapport 2024 – Klagenævnet for Specialundervisning.

Forældre vil således fortsat kunne anmode skolen eller kommunen om, at en elev tilbydes specialundervisning i en specialklasse eller specialskole mv. Skolen eller kommunen er herefter forpligtet til at træffe en afgørelse, og forældrene vil have krav på en skriftlig begrundelse og klagevejledning, hvis afgørelsen ikke imødekommer forældrenes ønske. Forældrene kan som i dag klage over afgørelsen til Klagenævnet for Specialundervisning inden 4 uger.

6.11 Overgangsordning

Det foreslås, at elever, der i dag modtager støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, fortsat vil kunne støtte ret på denne afgørelse, indtil der kan træffes en ny beslutning om indretning af læringsmiljøet, forstærket undervisning og pædagogisk-didaktiske handleplaner mv. efter de nye regler.

Der vil på den måde være en overgangsperiode på ét år, hvor en almen folkeskole både kan have elever, der er visiteret til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i mindst 9 undervisningstimer ugentlig på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering efter de hidtil gældende regler, og elever, der får tilpasset læringsmiljøet, modtager forstærket undervisning eller har en særlig ordning af den specialpædagogiske bistand på baggrund af en pædagogisk-didaktisk handleplan eller pædagogisk-psykologisk vurdering, hvor pædagogisk-psykologisk rådgivning har været inddraget tidligere i elevens udvikling.

På den måde vil skolelederne ikke være forpligtet til at foretage revurderingen af samtlige elever, der er visiteret til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i mindst 9 undervisningstimer ugentlig, mellem lovens ikrafttræden den 1. august og skolestart 1-2 uger senere, men vil kunne sprede opgaven med at overføre eleverne til den nye ordning ud over året og træffe beslutning for eleven på det tidspunkt, hvor eleven alligevel som minimum skulle revideres.

6.12 Ændring af krav om pædagogisk-psykologisk vurdering ved revisitation

Der skal fortsat udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering ved henvisning til segregeret specialundervisningstilbud, men det foreslås, at der ikke længere stilles krav om udarbejdelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering ved revisitering af elever, der vurderes at skulle fortsætte i samme specialundervisningstilbud. Efter de gældende regler, skal der laves en pædagogisk-psykologisk vurdering i forbindelse med, at skolelederen mindst én gang om året tager stilling til, om den specialpædagogiske bistand til den pågældende elev skal fortsætte, ændres eller ophøre.

Det betyder, at hvis skolens leder eller kommunen i samråd med eleven og forældrene vurderer, at eleven skal fortsætte i sit nuværende specialundervisningstilbud, skal der ikke udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering som grundlag for afgørelsen. Der skal kun udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering, når forældrene, skolelederen eller kommunen vurderer, at der er behov for, at eleven skifter undervisningstilbud, dvs. skift til et andet segregeret specialundervisningstilbud i specialklasse eller på specialskole mv. eller skift tilbage til almenundervisningen.

Skolelederen skal fortsat kunne anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering, fx hvis en elevs faglige og/eller sociale mistrivsel må antages at give behov for ændringer af læringsmiljøet i specialundervisningstilbuddet. Dette gælder alle elever i folkeskolen.

Det bemærkes, at elever i specialklasser og specialskoler ikke skal have en pædagogisk-didaktisk handleplan, men fortsat skal have en meddelelsesbog, herunder eventuelt udvidet med oplysninger om de indsatser og den opfølgning skolen har iværksat for at imødekomme elevens udfordringer.

6.13 Øvrige forslag i modellen

6.13.1 Skolebestyrelsen fastsætter principper

Det følger af eksisterende krav til skolebestyrelsen, at de skal fastsætte principper for undervisningens organisering, herunder bl.a. skolens arbejde med elevernes udvikling i skolens faglige og sociale fællesskaber og specialundervisning på skolen. Skolebestyrelsen vil derfor som følge af de foreslåede ændringer skulle fastsætte principper for skolens praksis for udarbejdelse af pædagogisk-didaktiske handleplaner og for skolens tidlige forebyggende indsats. Formålet er at sikre en høj grad af forældreinvolvering i skolens arbejde med at fremme deltagelsesmuligheder for alle børn, fordi forældreopbakningen til en sådan kultur på skolen er afgørende.

I skolebestyrelsens arbejde med at fastsætte principper kan der fx sættes fokus på, hvordan inddragelsen af eleven og forældrene tilrettelægges mest hensigtsmæssigt, og hvordan der følges op på de enkelte handleplaner. Endvidere kan der arbejdes med principper for tidlig identifikation og forebyggende indsatser generelt på skolen, samt arbejdes med principper for, hvordan interne ressourcepersoner og -organer (LKT-teams, ressourcecentre, mv.) kan understøtte det forebyggende arbejde. Principperne vil med fordel kunne tænkes sammen med skolebestyrelsens principper for skolens arbejde med elevernes udvikling i skolens faglige og sociale fællesskaber og samarbejdet mellem skole og hjem.

6.13.2 Fokus på tidlige og forebyggende indsatser ved skoleudviklingssamtalen

Det foreslås, at der ved de årlige skoleudviklingssamtaler mellem skolelederen, skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen, som allerede gennemføres efter gældende regler, indgår en drøftelse af skolens indsatser for at sikre alle elevers deltagelsesmuligheder, og hvilken betydning det har for omfanget af elever i skoledistriktet, der modtager undervisning i segregerede specialundervisningstilbud. I denne drøftelse vil kunne indgå spørgsmål om skolens arbejde med pædagogisk-didaktiske handleplaner, inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning samt fokus på data om skolens arbejde med inkluderende læringsmiljøer, segregeringsgrad mv. Formålet er at skabe rammerne om en tillidsfuld og faglig dialog mellem relevante aktører omkring skolen, hvor fokus skal være på at styrke den fælles forståelse og mulige udviklingsområder i forbindelse med arbejdet med handleplaner mv.

6.13.3 Arbejdsgruppe om skabelon for pædagogisk-psykologisk vurdering

Ekspertgruppen foreslår, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal udarbejde skabelon for den pædagogisk-psykologiske vurdering. Formålet er bl.a. at pædagogisk-psykologiske vurderinger i højere grad har fokus på læringsmiljøet. Ekspertgruppen ønsker at relevante parter på folkeskoleområdet inddrages i arbejdet.

6.14 Skematisk oversigt over ændringer

Tabel 3. Oversigt over de foreslåede ændringer

Emne	Gældende regler	Den foreslåede ordning
Specialundervisning i almenundervisning ved behov for støtte i mindst 9 ugentlige undervisningstimer	Specialundervisning og specialpædagogisk bistand gives til elever, hvis behov for støtte i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt. Der kan gives en særlig ordning af undervisningen for enkeltelever i form af fritagelse for fag m.v. og karakterer, undervisning på et lavere niveau end det alderssvarende klassetrin og kortere undervisningstid efter lægeerklæring	Afgrænsning af specialundervisning som støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt afskaffes. Skolen kan tilbyde forstærket undervisning og specialpædagogisk bistand. I det omfang, der ønskes en særlig ordning for enkeltelever i forstærket undervisning (fx varig fritagelse fra fag), vil beslutningen skulle træffes efter samme fremgangsmåde som i dag, dvs. med pædagogisk-psykologisk vurdering og efter samråd med eleven og forældrene.⁶⁷
Skriftlighed om hvilken støtte der gives i almenundervisningen og inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning	Der skal for hver elev fra børnehaveklassen til og med 9. klassetrin udarbejdes en meddelelsesbog, som har til formål at understøtte og kvalificere dialogen mellem skole og hjem og indeholde få, væsentlige fokuspunkter for den enkelte elevs faglige og alsidige udvikling. Meddelelsesbogen skal anvendes regelmæssigt og være skriftligt udformet. Meddelelsesbogen skal der til gøres tilgængelig for eleven og forældrene mindst én gang om året. For elever med udfordringer i skolen skal meddelelsesbogen ud over de nævnte oplysninger indeholde oplysninger om de indsatser og den opfølgning, skolen har iværksat for at imødekomme elevernes udfordringer. Henvielse til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, som ikke er af foreløbig karakter, sker efter pædagogisk-psykologisk rådgivning og samråd med eleven og forældrene.	Der indføres en pligt til at udarbejde pædagogisk-didaktiske handleplaner, når elever ikke trives i skolens faglige og sociale fællesskaber. En pædagogisk-didaktisk handleplan kan træde i stedet for den del af meddelelsesbogen, der indeholder oplysninger om de indsatser og den opfølgning, skolen har iværksat for at imødekomme elevernes udfordringer. Den væsentligste forskel mellem pædagogisk-didaktiske handleplaner og den udvidede meddelelsesbog, er at den pædagogisk-didaktiske handleplan er fremadrettet og ikke bagudrettet og indebærer et opfølgningskrav hver tredje måned for at sikre tilstrækkelig progression. Skolen skal vurdere behovet for og inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning i udarbejdelsen af pædagogisk-didaktiske handleplaner, hvis det er nødvendigt. Eleven og forældrene kan anmode om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Ikke ændring i krav om en pædagogisk-psykologisk vurdering ved henvisning til specialklasse og specialskole mv.

⁶⁷ Det bemærkes, at varig skal forstås som, så længe betingelserne for fritagelse er opfyldt.

Emne	Gældende regler	Den foreslåede ordning
Holddannelse	Der er mulighed for at organisere undervisningen i hold inden for den enkelte klasse eller på tværs af klasser og klassetrin. Holddannelse kan ske af pædagogiske eller praktiske grunde. Gennem skoletiden er der begrænsninger på omfang af holddannelsen. Holddannelse kan ikke ske for hele året.	Der indføres en mulighed for, at holddannelse som led i forstærket undervisning kan ske fra årets start og kan benyttes i op til halvdelen af undervisningstiden. Etableringen af hold og klasser med forstærket undervisning besluttet af kommunalbestyrelsen. Henvi sning sker på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering.
Specialundervisning	Der gives specialundervisning i både almenklasser (over 9 timer), specialklasser, specialskoler, behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungdomshjem.	Det tydeliggøres, at der i den almene undervisning kan gives specialpædagogisk bistand (dvs. specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand) forstået som inddragelse af specialpædagogiske tilgange og metoder i læringsmiljøet, samt målrettet specialpædagogisk undervisning og forløb til elever med behov herfor.
Udarbejdelse af pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV)	Henvi sning til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, som ikke er af foreløbig karakter, sker efter pædagogisk-psykologisk rådgivning og samråd med eleven og forældrene. Den pædagogisk-psykologiske rådgivning gives i form af pædagogisk-psykologisk vurdering.	Kravet om udarbejdelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering afskaffes for specialpædagogisk bistand i almenundervisning, bortset fra afgørelser om forstærket undervisning og fritagelse fra fag.
Revisitation	Der skal mindst én gang om året tages stilling til, om den specialpædagogiske bistand til den pågældende elev skal fortsætte, ændres eller ophøre. Afgørelsen træffes på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering.	Elever, der er henvist til specialklasser og specialskoler skal stadig revideres årligt, men der skal ikke udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis det ikke overvejes at henvise eleven til et andet undervisningstilbud.
Definition af specialpædagogisk bistand i almenundervisningen	Støtte i den almindelige undervisning under 9 timer ugentligt omfatter supplerende undervisning (fx sprog-, tale- og hørevanskeligheder) eller anden faglig støtte (anden specialpædagogisk bistand) samt personlig assistance. Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til elever i grundskolen og 10. klasse (dvs. over 9 timer) omfatter specialpædagogisk rådgivning, særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler, undervisning i folkeskolens fag og fagområder, der tilrettelægges under særlig hensyntagen til elevens indlæringsforudsætninger, undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af psykiske, fysiske, sproglige eller sensoriske funktionsvanskeligheder, personlig assistance og særligt tilrettelagte aktiviteter.	Specialpædagogisk bistand omfatter både indsatser i klassen og indsatser rettet mod en enkelt elev. Der lægges vægt på brug af specialpædagogiske metoder, viden og kompetence, og det fremhæves, at rådgivning, undervisningsmaterialer, tilrettelæggelsesformer, træning og særligt tilrettelagte aktiviteter, kan målrettes klassen som helhed. Der vil fortsat kunne gives individuel specialpædagogisk bistand, bl.a. i form af målrettet undervisning, social træning mv.

Emne	Gældende regler	Den foreslåede ordning
Ret til en afgørelse mv.	Forældrene kan i dag anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis de vurderer, at barnet har behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Hvis forældre anmoder om supplerende undervisning eller anden faglig støtte mv. herunder inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning og skolen afslår, har forældrene krav på en skriftlig begrundelse for afslaget.	Forældrene vil fortsat kunne anmode om, at deres barn henvises til et segregeret specialundervisningstilbud, og derigennem opnå en pædagogisk-psykologisk vurdering. Forældrene kan også anmode om, at deres barn henvises til forstærket undervisning, hvis kommunalbestyrelsen har besluttet at oprette sådanne tilbud. Forældrene vil derimod ikke have ret til en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis de ønsker en indsats til deres barn i almenundervisningen. I stedet gives forældrene ret til at anmode om en pædagogisk-didaktisk handleplan og opfølgning på en allerede udarbejdet pædagogisk-didaktisk handleplan. Forældrene har også ret til at anmode om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning bliver inddraget, når skolelederen har besluttet, at der skal udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan. Forældrene kan underrette Klagenævnet for Specialundervisning, hvis skolen eller kommunen ikke reagerer på anmodninger og klager vedrørende pædagogisk-didaktiske handleplaner.
Klageadgange	Der kan klages over afgørelser om henvisning til specialundervisning (dvs. i hvilket omfang der henvises og til hvilken type tilbud) og over indholdet af det tilbud, der er henvist til.	Klageadgangen over afgørelser om henvisning til specialklasse og specialskole mv. opretholdes. Adgangen til at klage over specialundervisning i almenundervisningen ændres, så der i stedet kan klages over afgørelser om forstærket undervisning, i det omfang kommunalbestyrelsen har besluttet at etablere hold og/eller klasser med forstærket undervisning. Der indføres en ny klageadgang, hvor forældrene kan klage til kommunalbestyrelsen over afslag på eller manglende evaluering af en pædagogisk-didaktisk handleplan.

7. Model for styrket indsats mod bekymrende fravær

I det følgende beskrives ekspertgruppens forslag til model for skolernes arbejde med skolefravær og sygeundervisning.

Årsager til elevers længerevarende fravær er komplekse. Det kan fx være manglende tilhørsforhold til klassens fællesskab, udfordringer i relationerne til andre elever og det undervisende personale, manglende tilpasning af læringsmiljøet, manglende faglig succes eller sygdom. I dag adresserer reglerne primært sygdom. Det er vigtigt for ekspertgruppen, at reglerne både adresserer fravær som følge af sygdom og bekymrende fravær som følge af svag eller manglende skoletilknytning. En svag eller manglende skoletilknytning er, når en elev oplever barrierer for at deltage i skolens sociale og faglige fællesskaber.

Et højt fravær kan have alvorlige konsekvenser for elevens udvikling, trivsel og læring. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at reglerne ændres, så de bliver bedre til at hjælpe elever tilbage i skole igen, uanset om det skyldes sygdom eller manglende skoletilknytning.

Ekspertgruppen har en særlig opmærksomhed på skolens forpligtelse til at arbejde med det læringsmiljø, en elev med svag eller manglende skoletilknytning vender tilbage til, så barrierer for at deltage i skolens sociale og faglige fællesskaber så vidt muligt fjernes. Ekspertgruppens model for styrket indsats mod bekymrende fravær indeholder følgende elementer, der uddybes i det følgende:

- 1) Der indføres krav om, at skolelederen skal kontakte forældrene, når en elev har 10 dages fravær inden for et kvartal.
- 2) Såfremt fraværet skyldes manglende skoletilknytning iværksættes en pædagogisk-didaktisk handleplan, når en elev har 15 dages fravær inden for et kvartal (jf. model for tidlig og forebyggende indsats, kapitel 6).
- 3) Betegnelsen 'sygeundervisning' ændres til 'fraværsundervisning'. Den nødvendige fraværsundervisning skal tilbydes elever med fravær grundet sygdom eller manglende skoletilknytning efter 15 dages fravær i et kvartal. Fraværsundervisning skal tilrettelægges i samarbejde med elevens egne lærere, men kan varetages af andre end elevens egne lærere.

Hovedformålet med modellen er at sikre tidlig handling ved bekymrende skolefravær, inden situationen eskalerer. Derfor vurderes den pædagogisk-didaktiske handleplan at være et godt værktøj, fordi den fokuserer på fremadrettede handlinger og lægger op til forudgående analyse. Det er også centralt, at fokus er på handlinger i læringsmiljøet, så der kan skabes en skolekontekst og et omsorgsfuldt klassefællesskab, som eleven kan komme tilbage til.

Fordi så mange børn i dag er skolefraværende i alt for lange perioder, er det også centralt, at modellen indeholder håndfaste opfølgingsforpligtelser og et tværprofessionelt perspektiv (inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning) ved bekymrende skolefravær. Samtidig skal det være realistisk for skolerne rent faktisk at leve op til.

Tabel 4. Oversigt over skolelederens forpligtelser⁶⁸

Målgruppe	Indsats	Ændring fra i dag
Ved ulovligt fravær	Skolelederen skal straks tage kontakt til forældrene med henblik på at bringe det ulovlige fravær til ophør.	Ingen ændring
Elever hvis fravær overstiger 10 dage i et kvartal.	Skolelederen skal kontakte forældrene for at bringe fraværet til ophør. Skolelederen kan konkret skønne, at der ikke er behov.	Ny forpligtelse
Elever, hvis fravær overstiger 15 dage i et kvartal pga. manglende skoletilknytning.	Skoleleder skal undersøge behov for og tilbyde: - Indsatser med fokus på skoletilknytning - Eventuel forandring af læringsmiljø - Eventuelle andre støttebehov Indsatserne skal skrives ind i en pædagogisk-didaktisk handleplan . Skolelederen skal inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning.	Nyt krav om, at fremadrettede indsatser skrives ind i en handleplan med opfølgning minimum hver tredje måned. Omfanget af skriftlighed i handleplanen svarer i vidt omfang til gældende krav i meddelelsesbogen. Inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning knyttes som noget nyt til den pædagogisk-didaktiske handleplan, men svarer samlet set til gældende forpligtelser.
Elever, hvis fravær overstiger 15 dage i et kvartal, uanset om årsagen er fysisk sygdom eller manglende skoletilknytning.	Skolelederen skal tage kontakt til elevens forældre med henblik på at afklare, om sygdomsforløbet forventes at være af længere varighed, og om der er behov for fraværsundervisning .	Fraværsundervisning erstatter og svarer i vidt omfang til forpligtelserne til sygeundervisning i dag. I lovgivningen skrives frem: - At der stilles krav om fokus på skoletilknytning. - At der gives mulighed for online-undervisning

Note: Med forslaget forstås fravær, der ikke sker efter forudgående aftale med skolelederen, som det samlede fravær på tværs af kategorierne ulovligt fravær og sygdom. Det gælder både sammenhængende fravær og enkelte dage sammenlagt i et kvartal.

Der ændres ikke på reglerne for registrering af fravær, indberetning af fravær eller skolelederens eksisterende forpligtelser ved ulovligt fravær, herunder underretning af kommunalbestyrelsen ved 15 pct. ulovligt fravær eller derover i et kvartal.

7.1 Kontakt til forældre ved 10 dages fravær

Ved 10 dages ulovligt fravær og/eller sygefravær i et kvartal, skal skolelederen kontakte forældrene, så snart de 10 dage er nået. Skolelederen vurderer, hvilken form kontakten har. Den kan fx ske telefonisk, ved et møde eller skriftligt. Kontakten til forældrene skal ske for at afklare årsagen til fraværet, for at opspore eventuelle problemstillinger med skoletilknytning, og for hurtigst muligt at bringe fraværet til ophør – alt efter årsagerne til fraværet. Henvendelsen efter 10 dages fravær skal understøtte grundlaget for et samarbejde mellem skolelederen og forældrene og eleven om elevens tilbagevenden til undervisningen, herunder at undersøge om fraværet skyldes manglende skoletilknytning. Der vil ikke være krav til skolelederen om skriftlighed i denne forbindelse udover, hvad der følger af gældende notatpligt.

Fraværsopgørelser fra 2023/2024 viser, at omtrent 101.000 elever har mindst 10 dages fravær i minimum ét kvartal. Det svarer til, at ca. en femtedel af eleverne i folkeskolen har fravær svarende til ca. 20 pct. eller mere. Derudover viser fraværsopgørelsen, at godt en tredjedel af de

⁶⁸ Skolelederen har ansvaret, men kan delegere til fx en anden leder eller personale på skolen

101.000 elever får et fravær, der overstiger 15 dage. Der er derfor behov for at sætte tidligt ind, inden fraværet eskalerer.

Skolelederen kan undlade at kontakte forældrene, hvis skolelederen allerede er bekendt med årsagen til fraværet. Det kan være tilfældet, hvis skolelederen har godkendt ekstraordinær frihed i forbindelse med ferie, eller hvis forældrene har oplyst, at eleven lider af en sygdom med et velkendt forløb (fx influenza eller et brækket ben), så der ikke er grundlag for bekymring for elevens skoletilknytning.

Skolelederen skal fortsat i tilfælde af en elevs ulovlige fravær straks rette henvendelse til elevens forældre, med henblik på at afdække årsagen til fraværet. Det giver også forældrene mulighed for at reagere, hvis de troede, at eleven var i skole.

7.2 Pædagogisk-didaktisk handleplan ved 15 dages fravær

Hvis der tale om svag eller manglende skoletilknytning, og skolens samarbejde med forældrene og eleven ikke har fået bragt fraværet til ophør, har skolelederen, så snart fraværet når 15 dage i et kvartal, ansvar for, at der udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan for eleven, som både eleven og forældrene involveres i. Kravene til pædagogisk-didaktiske handleplaner er de samme som i andre situationer, hvor eleven ikke udvikler sig tilstrækkeligt fagligt og alsidigt, herunder socialt, eller ikke trives i skolens faglige og sociale fællesskaber (jf. model for tidlig og forebyggende indsats, kapitel 6).

Den pædagogisk-didaktiske handleplan skal understøtte arbejdet med at identificere årsager til elevens manglende skoletilknytning og igennem konkrete aftalte handlinger justere læringsmiljøet for derigennem at styrke elevens skoletilknytning og fjerne barrierer for, at eleven kan komme tilbage. Herudover skal handleplanen indeholde tiltag, der styrker relationer mellem eleven og det undervisende personale, for at fastholde og styrke elevens tilknytning til skolen, så eleven kommer i skole fremadrettet. Handleplanen skal også omfatte eventuelle støtteindsatser, hvis der er behov for det.

Der vil ikke skulle udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan, hvis fraværet ikke er af bekymrende karakter. Det kan fx være i en situation, hvor fraværet skyldes en somatisk sygdom, fx lungebetændelse, som eleven er under behandling for og derfor forventes at vende tilbage fra inden for overskuelig tid. Skolelederen vil således skulle skønne over, om fraværet har en karakter, der gør, at der ikke er bekymring for elevens skoletilknytning.

Efter gældende regler skal meddelelsesbogen for elever med udfordringer i skolen indeholde oplysninger om de indsatser og den opfølgning, skolen har iværksat for at imødekomme elevernes udfordringer. Det følger således af gældende regler, at meddelelsesbogen skal udvides, hvis en elev har højt fravær.

Som noget nyt indføres der krav om, at skoleleder i samråd med eleven og forældrene vil skulle følge op på handleplanen minimum hver tredje måned (jf. model for tidlig og forebyggende indsats, kapitel 6). For elever med bekymrende fravær vil det ofte være nødvendigt med en langt hyppigere opfølgning til en start. Det er selvfølgelig muligt inden for den forelåede model.

Derudover stilles der krav om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning skal inddrages ved fravær i mere end 15 dage (jf. model for tidlig og forebyggende indsats, kapitel 6). Omfanget af inddragelsen af pædagogisk-psykologisk rådgivning vil afhænge af elevens behov og situation. Inddragelsen af pædagogisk-psykologisk rådgivning skal give det faglige blik på samspillet mellem læringsmiljøet og relationerne mellem lærer og elever og mellem eleverne. Kommunerne skal allerede i fornødent omfang inddrage sagkyndig bistand, herunder pædagogisk-psykologisk rådgivning for elever med ulovligt fravær.

Med ekspertgruppens forslag vil det for alle elever med længevarende fravær være relevant, at skolelederen vurderer behovet for tværsektorielle indsatser med inddragelse af social- og sundhedsområdet.

Arbejdet med at få eleven tilbage i skole er et fælles ansvar mellem skole og forældre. Den pædagogisk-didaktiske handleplan skal være gensidigt forpligtende for skolen, eleven og forældrene og kan suppleres af indsatser på social- og sundhedsområdet, hvis der er behov herfor.⁶⁹ Forpligtelserne for skolen følger forpligtelserne i forhold til den pædagogisk-didaktiske handleplan (jf. afsnit 6.6-6.8), herunder at der igangsættes indsatser.

Ekspertgruppen anbefaler en særlig opmærksomhed på, at forældre til børn med udfordret skoletilknytning, og som følge heraf højt fravær, kan blive udfordret af fx mange møder, forskellige aktører og fagpersoner. Undersøgelser, herunder en endnu ikke offentliggjort undersøgelse, viser, at forældre kan opleve sig som 'tovholdere' i egen sag, og at der ikke er fremdrift og bliver fulgt op på de aftaler, der bliver lavet.^{70, 71} Der er derfor behov for at skolen sammen med de øvrige aktører skaber overblik, stabilitet og afstemthed i sagsforløbet og indsatserne.

7.3 Fraværsundervisning ved 15 dages fravær

Elever, hvis fravær overstiger 15 dage i et kvartal, tilbydes "fraværsundervisning", i stedet for sygeundervisning. Ekspertgruppens foreslår, at betegnelsen fraværsundervisning erstatter sygeundervisning, fordi fraværsårsager kan være komplekse og også kan skyldes manglende skoletilknytning eller en kombination af sygdom og manglende skoletilknytning.

Skolelederen skal senest ved 15 fraværddage i et kvartal tage kontakt til elevens forældre med henblik på at afklare behovet for fraværsundervisning. Forpligtelserne til at kontakte forældrene vedrørende tilbud om fraværsundervisning svarer i vidt omfang til de gældende regler om sygeundervisning.

Formålet med fraværsundervisning er todelt. For det første at styrke eller fastholde elevens skoletilknytning. Og for det andet at kompensere for den manglende undervisning i klassen. Omfanget af fraværsundervisningen skal til enhver tid afpasses efter den enkelte elevs alder, helbredstilstand og øvrige forudsætninger, og undervisningen skal tilrettelægges efter samråd med forældrene og eleven.

⁶⁹ Opmærksomhed på skolens underretningspligt, jf. barnets lov, § 133, stk. 1 og 2 og kommunalt behandlingstilbud til børn og unge i psykisk mistrivsel, sundhedslovens § 126

⁷⁰ EVA (2023): *Undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologisk rådgivning*

⁷¹ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2025, endnu ikke offentliggjort): *Forløb af børn med særlige behov og deres familier*

Sygeundervisningen skal i dag så vidt muligt varetages af elevens egne undervisere og undervisningens indhold skal så vidt muligt være i overensstemmelse med skolens læreplaner. I praksis kan det dog være svært at frigøre de relevante undervisere, der vil være skemaplanlagt til den almindelige undervisning for hele klassen. Med forslaget åbnes for, at fraværsundervisning kan varetages af andre end elevens egne lærere. Det skal give mulighed for en større tilbudsvarietet for at imødekomme elevernes forskellige behov og give kommunerne mulighed for større fleksibilitet. For elever med manglende skoletilknytning kan der være behov for, at fraværsundervisningen varetages af en kendt og tryk voksen – en voksen eleven selv kan være med til at udpege.

7.3.1 Undervisning på små hold

Fraværsundervisning kan tilrettelægges som undervisning på mindre hold. Det foreslås som noget nyt, at denne undervisning tillige kan gennemføres uden for elevens egen skole. Det kan fx være biblioteket, i klubben eller en anden passende lokalitet, der vil kunne understøtte elevens deltagelse i fraværsundervisningen.

Det giver mulighed for at give fraværsundervisning på små hold, som er sammensat af elever med fraværsproblematikker, der har behov for træning i at møde til undervisning med andre elever, før de kan begynde at vende tilbage til deres klasser.

Undervisningen på små hold kan varetages af en anden skole end den skole, som eleven er indskrevet på. En kommune vil således kunne lave fraværsundervisning på tværs af skoler i kommunen. I så fald skal undervisningen suppleres med tiltag, der sikrer skoletilknytning. Tiltag, der sikrer skoletilknytning, kan have mange former, herunder besøg i hjemmet, aktiviteter sammen med klassekammerater, opkald, breve eller videohilsener fra elevens klasse eller andet. Det skal fortsat være elevens egen skole, der har ansvar for denne del, ligesom det stadig vil være elevens egen skole, der har ansvaret for at lave den pædagogisk-didaktiske handleplan.

7.3.2 Fjernundervisning og onlineundervisning

Fraværsundervisning kan tilrettelægges som fjernundervisning. Fjernundervisning er undervisning, hvor elevens lærer på skolen og eleven ikke er det samme sted. Fjernundervisning som fraværsundervisning vil derfor som oftest være kendetegnet ved, at eleven deltager virtuelt i klassens undervisning.

Det foreslås, at der udover de gældende muligheder for fjernundervisning ved opkobling til elevens klasse, gives mulighed for onlineundervisning i en kortere periode efter en konkret vurdering. Der vil skulle tages højde for erfaringerne fra forsøg med kommunal onlineundervisning som løber fra 2025 til 2028.⁷²

Onlineundervisningen kan varetages af en anden skole end den skole, som eleven er indskrevet på, så den gives individuelt eller på små hold (jf. afsnit 7.3.1). En kommune vil således kunne lave fraværsundervisning på tværs af skoler i kommunen eller i samarbejde med andre kommuner. Onlineundervisningen skal suppleres med tiltag, der sikrer skoletilknytning (jf. afsnit 7.3.1).

⁷² Som opfølgning på Aftalen om Folkeskolens Kvalitetsprogram fra marts 2024 er igangsat et forsøg med kommunal onlineundervisning som løber fra 2025 til 2028. Forsøget evalueres i 2028.

7.3.3 Særligt om elever med manglende skoletilknytning

Ved udfordringer med skoletilknytning har eleven behov for tre ting:

1. At kunne følge fagligt med
2. At få genetableret sin skoletilknytning med fokus på elevens relationer
3. At der arbejdes med almenklassens sociale kontekst og læringsmiljø med henblik på elevens tilbagevenden

Den pædagogisk-didaktiske handleplan adresserer det sidste. De to andre forhold adresseres primært ved hjælp af fraværsundervisning.

I lighed med gældende regler, kan den indledende fraværsundervisning i en periode fokusere mere på elevens sociale udvikling og trivsel og i mindre grad på elevens faglige udvikling. Undervisning, der understøtter den faglige udvikling, må dog ikke udelades, da det er et væsentligt element i at kunne vende tilbage til undervisningen i klassen. Onlineundervisning og undervisning på små hold kan benyttes, men skal kun bruges i begrænset omfang, og der skal være andre tiltag, der sigter mod at bringe eleven tilbage til skolen.

Årsagerne bag elevers fravær kan skyldes en række forhold, der ikke nødvendigvis er knyttet til læringsmiljøet i skolen, relationer til klassekammeraterne mv., men også kan skyldes forhold i hjemmet. Som led i arbejdet med den pædagogisk-didaktiske handleplan, skal skolen parallelt i samarbejde med eleven og forældrene og eventuelt andre særlige sagkyndige, herunder pædagogisk-psykologisk rådgivning, de sociale myndigheder m.fl., fjerne barrierer for, at eleven kan vende tilbage til undervisning i klassen. Skolen har samtidig en forpligtigelse til at arbejde med skolens sociale kontekst og læringsmiljø, så problemet ikke genopstår, så snart eleven vender tilbage til sin klasse.

7.3.4 Særligt om elever med sygdom

Ved både somatisk og psykisk sygdom har eleverne behov for at kunne følge fagligt med og for at bevare deres skoletilknytning. Fraværsundervisningen skal som i dag foregå i hjemmet, hvis der er behov herfor. Undervisningen skal tilrettelægges af elevens egne lærere, men kan varetages af andre end elevens egne lærere. Undervisningen vil også kunne tilrettelægges på små hold og som onlineundervisning i samråd med eleven og forældrene. Det tydeliggøres, at fraværsundervisning ved sygdom ikke kun er en undervisningsindsats, men også en indsats i klassefællesskabet, fx at det undervisende personale sammen med klassen rækker ud til eleven for at fastholde elevens skoletilknytning. Hvis sygefraværet trækker ud, vil der kunne blive behov for en styrket indsats ift. elevens skoletilknytning, herunder udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan.

Reglerne for sygeundervisning på sygehus, herunder Julemærkehjem, foreslås ikke ændret.

7.3.5 Varighed

Ekspertgruppen foreslår, at elever i en overgangsperiode mellem fravær og fuldt fremmøde kan modtage almenundervisning på deltid suppleret med fraværsundervisning på deltid i indtil tre måneder. Hvis elevens tilbagevenden til den almindelige undervisning på fuld tid ikke udvikler sig som forudsat, vil skolelederen skulle vurdere, om der er behov for en anden indsats, der kan sikre elevens skoletilknytning.

Skolelederen skal også løbende vurdere, om eleven forventes at kunne vende tilbage til den almene undervisning i elevens klasse. Hvis skolelederen vurderer, at eleven ikke vil kunne

vende tilbage til den almene undervisning, når fraværsundervisningen ophører, skal der udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering med henblik på, at der er truffet beslutning om elevens undervisningstilbud, når eleven kan vende tilbage til fysisk undervisning i skolen.

7.4 Skematisk oversigt over ændringer

Tabel 5. Oversigt over foreslåede ændringer

Emne	Gældende regler	Den foreslåede ordning
Undervisningen	Der gives sygeundervisning i hjemmet, der så vidt muligt skal varetages af elevens egne lærere. Undervisningens indhold skal så vidt muligt være i overensstemmelse med skolens læseplaner og undervisningsplaner.	Der gives fraværsundervisning, som omfatter undervisning og indsatser for at sikre elevens faglige udvikling og skoletilknytning. Undervisningen kan gives på små hold og som onlineundervisning på tværs af skoler. Den nærmere tilrettelæggelse vil afhænge af elevens forhold.
Krav om skriftlighed	Skolelederens almindelige notatpligt.	Der indføres krav om pædagogisk-didaktisk handleplan, hvis der er behov for justeringer af læringsmiljøet eller eleven har behov for støtte til at sikre sin skoletilknytning. Den væsentligste forskel mellem pædagogisk-didaktiske handleplaner og den udvidede meddelelsesbog, er at den pædagogisk-didaktiske handleplan er fremadrettet og ikke bagudrettet og indebærer et opfølgingskrav hver tredje måned for at sikre tilstrækkelig progression.
Fravær, der udløser pligt til undervisning	Der gives sygeundervisning ved fravær på grund af sygdom eller lignende, der må skønnes at blive af længere varighed. Forpligtelsen til at tilbyde sygeundervisning er ikke afhængig af registreringen af fravær, men af det konkrete behov for sygeundervisning.	Det tydeliggøres, at pligten til at undervise omfatter sygefravær og ulovligt fravær.
Frister for at iværksætte indsatser	Skolelederen skal kontakte forældrene med henblik på at vurdere behov for sygeundervisning snarest muligt og senest efter 15 dages fravær. Skolens leder inddrager i fornøden udstrækning sagkyndig bistand, herunder pædagogisk-psykologisk rådgivning.	Skolelederen skal kontakte forældrene senest ved 10 dages fravær, og fraværsundervisningen skal være iværksat senest ved 15 dages fravær. For elever med manglende skoletilknytning skal udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan med inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning ved 15 dages fravær.
Tilrettelæggelse af undervisningen	Undervisningen tilrettelægges af elevens egen skole og varetages så vidt muligt af elevens egne lærere.	Undervisningen tilrettelægges af eller i samarbejde med elevens skole, men kan varetages af andre lærere på små hold uden for elevens skole eller som onlineundervisning på tværs af skoler. Lærerne i elevens klasse vil skulle indgå i de elementer af fraværsundervisningen, der handler om elevens skoletilknytning.

Emne	Gældende regler	Den foreslåede ordning
Gennemførelse af undervisningen	Undervisningen gennemføres i elevens hjem eller den institution, hvor eleven opholder sig. Der organiseres undervisning på hospitaler mv.	For elever, der i dag skal tilbydes undervisning i hjemmet, gives mulighed for at undervisningen kan gives på hold uden for skolen eller som onlineundervisning.

8. Overvejelser om organisatoriske rammer

Ekspertgruppens arbejdsfelt har været de lovgivningsmæssige rammer omkring specifikke forhold. Herudover ønsker ekspertgruppen at fremhæve, at deltagelsesmuligheder for alle børn i almenskolen er et bredt genstandsfelt, som handler om mere end lovgivning. Det handler også om skoleledelse, skolekultur, kompetencer, tværsektorielt samarbejde mv. Derfor har ekspertgruppen også gjort sig overvejelser omkring organisatoriske rammer i bredere forstand. Ekspertgruppen peger på, at man lokalt med fordel kan have fokus på følgende fem områder i arbejdet med deltagelsesmuligheder for flere elever. De fem områder har i nogen grad sammenfald med de anbefalinger, der er udarbejdet i regi af *Vidensenhed for børn og unge med særlige behov* (VIBUS).

8.1 Struktur og forudsigelighed

Alle elever har gavn af struktur og forudsigelighed, så eleverne ved, hvad der skal ske, og at der skabes deltagelsesmuligheder for alle børn. Ekspertgruppen mener, at struktur og forudsigelighed i rammerne er centrale komponenter for at skabe trygge og inkluderende faglige og sociale fællesskaber i skolen. Det handler både om den visuelle og fysiske organisering af miljøerne i skolen og om afstemte rutiner og arbejdsgange i forbindelse med overgange og skift, afvikling af frikvarterer og pauser i undervisningen, organisering af hold- og klassebaseret undervisning, co-teaching mv.

En undersøgelse peger samtidig på, at den gode undervisning er kendetegnet ved både tydelig struktur og variation.⁷³ Ekspertgruppen mener, at undervisningen bør gennemføres med en klar struktur, hvor læreren skaber tydelige rammer for undervisningen, og hvor læreren tydeliggør, hvad der skal ske i løbet af lektionen, så eleverne får en klar forståelse af, hvad de kan forvente, og hvad der forventes af eleverne.

I en Nest-klasse er der fx særligt fokus på struktur, forudselighed og et roligt læringsmiljø, hvor færre elever end i en gennemsnitlig folkeskoleklasse undervises af to voksne efter en struktureret co-teaching-model. En evaluering af Nest-klasser i Aarhus Kommune viser positive erfaringer med denne tilgang.⁷⁴

En anden undersøgelse baseret på 111 repræsentativt udvalgte pædagogisk-psykologiske vurderinger viser, at der som oftest skrives enslydende anbefalinger på tværs af de pædagogisk-psykologiske vurderinger, hvor der er markant tendens til at anbefale struktur omkring elevernes hverdag.⁷⁵

Ekspertgruppen opfordrer til, at kommuner og skoler arbejder med en øget struktur og forudsigelighed for at understøtte deltagelsesmuligheder for alle børn. Ekspertgruppen er dog opmærksom på, at struktur og forudsigelighed ikke er svaret på alle specialiserede behov, men

⁷³ Hattie (2013): *Synlig læring – for lærere*

⁷⁴ Aarhus Kommune (2019): *Evaluering af Nest i Aarhus 2015-2019*

⁷⁵ Szulewicz og Arnfred (2022): *Struktur som pædagogisk-psykologisk standardanbefaling*. Tidsskriftet Specialpædagogik nr. 4, 2022

at også relationer til kammerater og lærere, sammenhængende støttesystemer, der både involverer pædagogisk-psykologisk rådgivning, tværsektorielt samarbejde og skolerne mv. har stor betydning.

8.2 Skoleledelsen driver praksisudvikling

Ekspertgruppen mener, at skoleledelsen spiller en helt central rolle i alle skolens forandringsprocesser. Skoleledelsen er derfor afgørende for, om det lykkes at skabe deltagelsesmuligheder for flere børn i almenskolen. Derfor bør skoleledelsen have det lokale råderum, der muliggør, at den kan fungere godt som ledelse i praksis.

Samtidig viser en undersøgelse, at omstillingen i retning af mere inkluderende læringsmiljøer er en kompleks proces, der tager tid og bør ske gradvist. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at ledelsen har et vedvarende og insisterende fokus på en sådan omstilling over længere tid. Erfaringer fra Sverige viser, at man generelt må forvente først at se virkningen på elevers læring efter 5-15 år, ved omfattende og komplekse reformer.⁷⁶ Det understreger, at forandring tager tid og kalder på politisk lederskab og tålmodighed.⁷⁷

En anden undersøgelse peger på, at undervisningsfokuseret ledelse har positiv betydning for det pædagogiske personales forventning om at kunne anvende ny viden og kompetencer til gavn for eleverne.⁷⁸ Med undervisningsfokuseret ledelse forstås i denne sammenhæng, at skolens leder observerer det pædagogiske personales undervisningspraksis, giver feedback, understøtter refleksion og indgår i dialog om justeringer af praksis. Det kan fx ske som led i systematiseret supervision.

Dertil mener ekspertgruppen, at det er afgørende for en vellykket omstilling med et fælles fundament i kommunen for den faglige retning, som både ledere og medarbejdere i dagtilbud og skoler samt pædagogisk-psykologisk rådgivningsmedarbejdere, medarbejdere på det børnesociale område mv. har for eleverne. Den fælles retning er en samlende tilgang, hvor relevante aktører deler en fælles forståelse af pædagogiske principper og metoder, og hvor fokuset er at have et fælles blik og sprog for, hvordan tilgange og greb anvendes i arbejdet med en elevgruppes fællesskaber, faglige deltagelse og trivsel.

En vigtig forudsætning for god ledelse er, at der er gode rammer at udøve ledelse i. Skolelederen leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer samt principper, som kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsen har fastsat. Kommunalbestyrelsen har derfor også en løbende opgave med at tage stilling til, hvordan skoleledelsen kan understøttes. Det gælder både i det daglige arbejde og gennem relevant kompetenceudvikling.

⁷⁶ Jensen & Nielsen (2018): *Viden om Folkeskolereformen: Opsamling af resultater fra følgeforskningsprogrammet 2015-2019*

⁷⁷ Thullberg (2013): *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*

⁷⁸ Rambøll Management Consulting (2017): *Litteraturstudium: Hvordan styrkes lærernes engagement og professionelle ansvar?*

8.3 Støttesystemer og samarbejde til at understøtte inkluderende læringsmiljøer samt kapacitetsløft

Ekspertgruppen mener, at et velfungerende tværsektorielt samarbejde øger kvaliteten af støt-teforløb for elever med særlige behov.

Hvis kommunerne skal lykkes med at flytte balancen fra individorienterede og kompensatori-ske indsatser til fællesskabsorienterede og forebyggende indsatser, mener ekspertgruppen, at der er behov for at etablere et sammenhængende støttesystem, der både involverer pædago-gisk-psykologisk rådgivning, tværsektorielt samarbejde og skolerne. Ekspertgruppen mener desuden, at et skærpet fokus på de interne support- og ressourceorganer på skolerne har stor betydning for at understøtte en bedre omstilling. Det peger på et behov for, at den enkelte skole understøttes i kapacitetsopbygningen på skolen såvel som tværkommunalt. Samarbej-det og koordineringen mellem ledelse og interne support- og ressourceorganer samt inddra-gelse af skolens pædagogiske personale er vigtigt for arbejdet med forebyggende indsatser. I den forbindelse kan de almene folkeskoler orientere sig mod specialundervisningstilbuddene, hvor knowhow og konkret praksiserfaring kan være en supplerende ressource til den pæda-gogisk-psykologiske rådgivning.

For ekspertgruppen er det derudover vigtigt at det pædagogiske personale har tilstrækkelige kompetencer til at understøtte en omstilling mod mere fællesskabsorienterede og forebyg-gende indsatser i almenskolen. I den forbindelse er det vigtigt med et fokus på, at kommende lærere og pædagoger er rustet til at kunne løfte denne opgave.

Ekspertgruppen ser positivt på, at specialpædagogik er genindført som linjefag i læreruddan-nelsen og styrket i de almene undervisningsfag. Ekspertgruppen bakker også op om, at det som følge af Aftalen om folkeskolens kvalitetsprogram (marts 2024) og Aftalen om reform af professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelserne (marts 2025) er besluttet at etablere en psykologfaglig professionsmaster for pædagoger og lærere rettet mod arbejdet med at skabe deltagelsesmuligheder for alle børn.

Herudover er ekspertgruppen af den opfattelse, at kompetenceudvikling bør tænkes tæt sam-men med eksisterende samarbejdsstrukturer, så det både er den enkelte lærer og pædagogs kompetencer og kollektivets kapacitet, der løftes. I den forbindelse kan kommunerne med for-del have fokus på at prioritere samarbejdet mellem dagtilbud og skoler, herunder indskrivning i skolefritidsordning før skolestart, så der overdrages viden om, hvad der fremmer børnenes trivsel og læring, og hvad der derfor bør være opmærksomhed på i læringsmiljøet i skolen.

Ekspertgruppen mener også, at kommunerne bør overveje, hvordan der med udgangspunkt i et helhedssyn på barnet eller den unge skabes sammenhæng mellem tilpasning af skolens læ-ringsmiljø og individuelle støttetiltag og rammerne for barnet eller den unge i skolefritidsord-ning og øvrige fritidstilbud. Det skal understøtte, at barnet og forældrene oplever et godt tværgående samarbejde.

8.4 Relationers betydning for børns deltagelsesmuligheder

Et støttende og trygt skolemiljø og positive relationer mellem lærere og elever har stor betydning for, hvordan børn og unge trives i skolen. En undersøgelse fra OECD har peget på, at elever lærer bedre fra lærere, de holder af.⁷⁹

Det er ekspertgruppens vurdering, at lærere og pædagogers professionelle relationskompetence er afgørende, når skolen skal bidrage til alle børns og unges trivsel og udvikling.

I en forskningsoversigt bliver der desuden peget på, at kvaliteten af interaktionen mellem voksen og barn er den mest betydningsfulde enkeltfaktor i børneinstitutionen for barnets intellektuelle udvikling.⁸⁰ Vigtigheden af børns kontakt med pædagogisk personale er derfor essentiel for børnenes udvikling, og bør derfor være et vedvarende fokus på den enkelte skole. Tilsvarende er gode og nære relationer i klassen afgørende for børns trivsel, så ikke de oplever ensomhed og tab af mening med at gå i skole. En undersøgelse peger bl.a. på, at det at få venner og nogen at lege med, er det vigtigste for børn, når de starter i skole.⁸¹

Folkeskolen er indrettet på en måde, så børn oplever en række overgange og skift. Ekspertgruppen mener, at det bør være udgangspunktet, at børn møder sammenhæng i skole- og fritidslivet, og at hyppige skift og overgange begrænses. Det kan derfor overvejes lokalt at arbejde med samme lærerteam for hele indskolingen, inklusive børnehaveklassen.

8.5 Tidligt, forebyggende arbejde ved pædagogisk-psykologisk rådgivning

Ekspertgruppen mener, at tidligt, forebyggende arbejde ved pædagogisk-psykologisk rådgivning er væsentligt for at understøtte, at alle elever udvikler sig fagligt og alsidigt, herunder socialt, og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber. En undersøgelse viser bl.a., at lederne af pædagogisk-psykologisk rådgivning ideelt set ønsker at bruge mere tid på forebyggende arbejde, herunder rådgivning af det undervisende personale, og mindre på udredende opgaver.⁸² Ekspertgruppen vurderer, at en af årsagerne til, at det ikke lykkes for pædagogisk-psykologisk rådgivning at arbejde mere forebyggende, end det er tilfældet i dag, er, at omfanget af "skal"-opgaver udfordrer pædagogisk-psykologisk rådgivning i at arbejde forebyggende i det omfang, de ønsker.

Ekspertgruppen bakker derfor op om retningen i KL's topmødeerklæring (januar 2025), hvoraf det bl.a. fremgår, at KL's Børne- og Undervisningsudvalg ønsker: *"Et PPR, der er tættere på, og som arbejder mere forebyggende i dagtilbud og skolerne - og derved understøtter det pædagogiske personale bedre. Støtten til det pædagogiske personale i praksis skal tættere på, samtidig med at det skal bidrage til en praksisnær kompetenceudvikling af det pædagogiske personale."* Det er ekspertgruppens antagelse, at de forebyggende indsatser i pædagogisk-psykologisk rådgivning vil kunne understøttes ved at skrive en forpligtigelse til at arbejde med disse ind i

⁷⁹ OECD (2016). *PISA 2015 – Results in Focus*

⁸⁰ Christoffersen et al. (2014): *Daginstitutioners betydning for børns udvikling: En forskningsoversigt*

⁸¹ Egmont Fonden (2019): *Når store børn bliver små – giv alle børn en god skolestart*

⁸² EVA (2023): *Undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR)*

lovgivningen, så de bliver en "skal"-opgave på linje med øvrige opgaver i pædagogisk-psykologisk rådgivning. Det har imidlertid ikke været muligt for ekspertgruppen at finde prioriteringsrum til at inkludere et sådant forslag inden for den samlede model

Ekspertgruppen har dog noteret sig, at der med *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram* (marts 2024) er afsat midler til flere pædagogiske kompetencer tæt på eleverne. Det fremgår bl.a. af aftaleteksten, at: *"Midlerne skal også kunne anvendes til at styrke den lokale praksisnære kompetenceudvikling ved, at PPR-medarbejderne sparrer direkte med lærere og pædagoger om undervisningen og tilbyder på-jobbet-træning mv. for at understøtte skolernes arbejde med inkluderende læringsmiljøer."* Videre fremgår det: *"Endelig skal midlerne også kunne anvendes til mere generel kompetenceudvikling inden for specialpædagogik og klasseledelse samt til at ansætte flere medarbejdere i PPR, herunder bl.a. med en pædagogisk baggrund."*

9. Økonomi

Forslagene vil medføre en omlægning af en række indsatser i kommunerne, som samlet set vurderes at kunne gennemføres udgiftsneutralt.

Forslagene vurderes på den ene side at medføre kommunale mindreudgifter som følge af ophævelse af grænsen mellem almenundervisning og specialundervisning ("9-timersgrænsen"), ændring af krav om årlig pædagogisk-psykologisk vurdering ved revisitation og ophævelse af forældres ret til at anmode om pædagogisk-psykologisk vurdering. Mindreudgifterne skyldes, at der fremover skal udarbejdes færre pædagogisk-psykologiske vurderinger.

Forslagene vurderes på den anden side at medføre kommunale merudgifter som følge af bl.a. nye krav til pædagogisk-didaktiske handleplaner for elever med faglige og/eller sociale udfordringer, højt fravær mv., herunder krav om opfølgning hver tredje måned og krav om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Herudover medfører det kommunale merudgifter, at forældre får ret til at anmode om en pædagogisk-didaktisk handleplan, og at der foreslås indført en klageadgang for forældre. Merudgifterne omfatter nye opgaver i folkeskolen og i pædagogisk-psykologisk rådgivning.

De økonomiske konsekvenser for kommunerne vil skulle DUT-forhandles med KL.

10. Forslag til lovtekst

De beskrevne rammer er i det følgende søgt omsat til lovform.

Lovteksten er bygget op i bidder, så hver paragraf regulerer en ordning, og de enkelte stykker regulerer hver sin del af ordningen. Én paragraf regulerer tidlig indsats og én anden regulerer fraværsundervisning. Ét stykke regulerer fx kravet om pædagogisk-didaktisk handleplan og ét andet stykke inddragelsen af pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Lovteksten er suppleret med de centrale definitioner, kriterier og eksempler, som bemærkningerne til lovteksten vil skulle indeholde i et lovforslag.

10.1 Model for tidlig og forebyggende indsats

I folkeskoleloven foreslås indsat følgende bestemmelser:

10.1.1 Handlepligt i almenklasser

§ 3 a

Stk. 1. Når en elev ikke udvikler sig tilstrækkeligt fagligt og alsidigt, herunder socialt, eller ikke trives i skolens faglige og sociale fællesskaber, indrettes læringsmiljøet i elevens klasse, så læringsmiljøet kan imødekomme elevens behov, jf. dog stk. 2. Ved indretningen af elevens læringsmiljø kan inddrages specialpædagogisk bistand samt tilrettelæggelsesformerne i § 5, stk. 5, om supplerende undervisning og anden faglig støtte, § 18, stk. 1, om undervisningsdifferentiering og § 25 a, stk. 1-5, om holdddannelse. Der gives personlig assistance, hvis eleven har behov for hjælp til at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen.

Bestemmelsen indeholder kravet om, at læringsmiljøet i elevens klasse skal indrettes, så det imødekommer elevens behov, når eleven ikke udvikler sig tilstrækkeligt fagligt og alsidigt, herunder socialt, eller ikke trives i skolens faglige og sociale fællesskaber. Bestemmelsen indeholder også de forskellige tilrettelæggelsesformer, som skolelederen kan trække på ved indretningen af læringsmiljøet i elevens klasse, herunder både specialpædagogisk bistand og personlig assistance.

Med **læringsmiljø** skal forstås alle de aspekter af skolens hverdag, som eleven indgår i, og som derfor påvirker elevens samlede muligheder for at indgå i skolens faglige og sociale fællesskaber og trives. Det betyder, at læringsmiljøet omfatter både undervisningstid og pauser samt undervisning i fritiden og en skolefritidsordning, hvis der er en sådan på skolen, og eleven er indskrevet i den. Læringsmiljøet omfatter også elevernes aktiviteter på sociale medier uden for skoletiden, i det omfang disse er omfattet af de ordensregler og værdiregelsæt, der er fastsat af skolebestyrelsen efter folkeskolelovens § 44, stk. 4 (som den 1. august 2025 bliver stk. 5).

10.1.2 Forstærket undervisning

§ 3 a

Stk. 2. Det kan efter samråd med eleven og med forældrenes samtykke besluttes, at eleven undervises på et hold med forstærket undervisning, jf. § 25 a, stk. 6, eller i en klasse med forstærket undervisning, som efter kommunalbestyrelsens beslutning er oprettet på elevens skole eller en anden skole, hvis elevens behov ikke i fornødent omfang kan imødekommes gennem indretning af læringsmiljøet i elevens klasse, jf. stk. 1. Elevens forældre kan ansøge om, at eleven modtager undervisning efter 1. pkt., hvis kommunalbestyrelsen har besluttet at oprette sådanne hold eller klasser. Elevens synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til elevens alder og modenhed.

Bestemmelsens 1. pkt. indeholder muligheden for at give en elev undervisning på et hold eller i en klasse med forstærket undervisning, hvis kommunalbestyrelsen har besluttet at etablere sådanne hold og klasser på en eller flere skoler. Forstærket undervisning vil være en mulighed for kommunerne, men ikke et krav. Der stilles derfor heller ikke krav om forudgående afprøvning af forstærket undervisning, før en elev kan henvises til et segregeret specialundervisningstilbud (specialklasse eller specialskole mv.).

Med **forstærket undervisning** skal forstås en i udgangspunktet almindelig undervisning, som fast er suppleret – dvs. forstærket – med andre organiseringsformer, der – med inddragelse af specialpædagogisk bistand og specialpædagogisk viden og kompetence – udvikler og styrker den almindelige undervisning og giver eleverne bedre deltagelsesmuligheder i skolens faglige og sociale fællesskaber. Undervisningen kan også suppleres med individuelle indsatser. Det kan fx være brug af tovoksenordninger og ved at inddrage intensiv faglig træning, social træning og pædagogisk-psykologisk rådgivning mv.

Beslutningen skal som udgangspunkt træffes af kommunalbestyrelsen, men kommunalbestyrelsen vil kunne delegerer kompetencen til fx et udvalg, den kommunale forvaltning eller skolelederen.

Der stilles krav om **samtykke** fra forældrene. Se hertil afsnit 6.10.1.

Bestemmelsens 2. pkt. indeholder forældrenes mulighed for at anmode om forstærket undervisning, hvis kommunalbestyrelsen har besluttet at oprette hold eller klasser med forstærket undervisning, se hertil afsnit 6.10.2. Når **forældrene anmoder** om forstærket undervisning, er der en pligt for kommunalbestyrelsen til at træffe afgørelse i sagen. Kommunalbestyrelsen skal her overholde de almindelige forvaltningsretlige regler om bl.a. partshøring og begrundelse. Det vil give forældrene adgang til oplysningerne i sagen, og give forældrene mulighed for at sætte sig ind i de faglige overvejelser, som kommunalbestyrelsen har gjort sig, og derigennem opnå forståelse for og tillid til afgørelsen. Reglerne om klageadgang kommer til at fremgå af folkeskolelovens § 51.

10.1.3 Fleksibilitet for enkeltelever i forstærket undervisning

§ 3 a

Stk. 3. Skolens leder kan i samråd med eleven og med forældrenes samtykke for en periode på højst tre måneder beslutte, at en elev omfattet af stk. 2 af pædagogiske grunde ikke undervises i et fag, dog bortset fra dansk og matematik. Skolens leder kan i samråd med eleven og med forældrenes samtykke beslutte, at en elev omfattet af stk. 2, som har så usædvanligt store vanskeligheder i et fag, at det ikke er hensigtsmæssigt at undervise eleven i faget, i længere tid end angivet i 1. pkt, fritages for undervisning i dette fag, dog bortset fra dansk og matematik. Skolens leder kan i samråd med eleven og med forældrenes samtykke beslutte, at undervisningstiden for en elev omfattet af stk. 2 skal overstige den samlede varighed pr. skoleår, jf. § 14 b, stk. 2, 1. pkt. Skolens leder kan i samråd med eleven og med forældrenes samtykke nedsætte undervisningstiden for en elev omfattet af stk. 2, hvis elevens helbred ifølge lægeerklæring ikke tillader gennemførelse af fuld undervisning. Skolens leder kan med elevens og forældrenes samtykke erstatte karakterer, jf. § 13, stk. 3, med en skriftlig udtalelse om elevens standpunkt.

Bestemmelsen indeholder mulighederne for at tilrettelægge undervisningen for elever i forstærket undervisning med de fravigelsesmuligheder fra folkeskolelovens almindelige ordning, som også gælder for elever, der er henvist til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i dag, dvs. fravigelse af fagrækken, undervisningstiden og karaktergivning mv.

De gældende regler om undervisning på et andet klassetrin er ikke med, da disse angår tilrettelæggelsen af undervisningen for hele klasser, og derfor kun er relevant for segregerede specialundervisningstilbud. Herudover er reglerne om fritagelse for prøver og obligatoriske test ikke med, da disse gælder generelt i folkeskolen.

Bestemmelsens 1. pkt. giver mulighed for at reducere fagrækken i indtil 3 måneder. Her stilles krav om udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan, og dermed om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning, samt krav om samtykke fra forældrene.

Bestemmelsens 2. pkt. giver mulighed for at reducere fagrækken, dog bortset fra dansk og matematik, i længere tid end 3 måneder. Her stilles krav om udarbejdelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering samt krav om samtykke fra forældrene. Den pædagogisk-psykologiske vurdering kan være den, der udarbejdes med henblik på henvisning af eleven til forstærket undervisning. Det vil endvidere skulle behandles i elevens pædagogisk-didaktiske handleplan.

Bestemmelsens 3. og 4. pkt. giver mulighed for henholdsvis at forlænge og forkorte undervisningstiden. Ved både forlængelse og forkortelse stilles krav om, at det behandles i elevens pædagogisk-didaktiske handleplan, samt krav om samtykke fra forældrene. Ved forkortelse af undervisningstiden stilles herudover krav om en lægeerklæring.

Bestemmelsens 5. pkt. giver mulighed for at erstatte karakterer med en skriftlig udtalelse. Der stilles her krav om, at det behandles i elevens pædagogisk-didaktiske handleplan, og krav om samtykke fra både eleven og forældrene.

10.1.4 Pædagogisk-didaktisk handleplan

§ 3 a

Stk. 4. Skolens leder udarbejder efter samråd med eleven og forældrene en pædagogisk-didaktisk handleplan med de indsatser, der igangsættes i læringsmiljøet, jf. stk. 1, når det er nødvendigt for at sikre elevens udvikling og trivsel. Skolens leder skal efter samråd med eleven og forældrene udarbejde en pædagogisk-didaktisk handleplan, når eleven modtager forstærket undervisning på et hold, jf. § 25 a, stk. 6, eller i en anden klasse, jf. stk. 2. Elevens forældre kan ansøge om, at skolens leder udarbejder en pædagogisk-didaktisk handleplan. 1.-3. pkt. finder ikke anvendelse i specialundervisning.

Bestemmelsen indeholder reglerne om, hvornår der skal udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan for en elev.

En **pædagogisk-didaktisk handleplan** er et dokument, der skal understøtte arbejdet med at identificere handlinger i den pædagogisk-didaktiske praksis. Den vil skulle være kortfattet, konkret og handleanvisende for det undervisende personale og beskrive de afprøvede og planlagte handlinger i læringsmiljøet omkring eleven. Den vil herudover skulle beskrive ressourcerne hos og de udfordringer for eleven, som er identificeret af skolelederen i samarbejde med eleven og forældrene, herunder hvis der er udfordringer i samspillet med klassens faglige og sociale fællesskab mv. Den vil også skulle understøtte og kvalificere dialogen mellem skole og hjem og indeholde få, væsentlige fokuspunkter for den enkelte elevs faglige og sociale, herunder alsidige, udvikling.

Der **skal udarbejdes** en pædagogisk-didaktisk handleplan for at sikre elevens udvikling og trivsel, når der er behov for en systematiseret tilgang til løsningen af elevens udfordringer, eller hvis der er behov for at inddrage ekspertise udefra. Der skal derfor laves en pædagogisk-didaktisk handleplan for eleven, hvis:

- Det har vist sig, at arbejdet med de sociale og faglige fællesskaber eller elevens udfordringer ikke kan løses alene med de muligheder, som de enkelte undervisere almindeligvis har til rådighed, herunder sædvanlig undervisningsdifferentiering, holddannelse og lignende. Det kan fx være, når
 - eleven har behov for, at der arbejdes med de faglige og sociale fællesskaber på tværs af fag og undervisere,
 - eleven har behov for en ensartet strukturering og tilrettelæggelse af undervisningen på tværs af alle fag, fx i forbindelse med gruppearbejde, for at kunne finde tryghed i undervisningssituationen, eller
 - eleven er en af flere elever i klassen, der viser tegn på, at eleven ikke udvikler sig fagligt eller socialt, og årsagen hertil må antages at være den samme som en eller flere andre elever i klassen.
- Det er nødvendigt at gribe til midler uden for den almindelige undervisningssituation, fx brug af supplerende undervisning, hjælpemidler eller personlig assistance, specialpædagogiske tiltag og viden.
- Der er behov for at indhente ekspertise uden for skolen. Det kan fx være, når
 - der er behov for at målrette indsatser mod elevens psykosociale kompetencer eller klassens sociale samspil, og hvor det derfor er nødvendigt at inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning (fx hvor det er svært at skabe

- den fornødne ro til fordybelse i klassen, eller der er uhensigtsmæssige gruppedynamikker i form af klikedannelser og mobning), eller
- eleven har behov for at modtage behandling i undervisningstiden, og der derfor er behov for at inddrage social- eller sundhedsfaglig viden.

Elever, der er henvist til forstærket undervisning på et hold eller i en klasse, jf. § 3 a, stk. 2, vil altid være omfattet af ovenstående og skal derfor have en pædagogisk-didaktisk handleplan.

Pædagogisk-didaktiske handleplaner kan tage udgangspunkt i klassteamets arbejde med den pædagogiske klasseplan.

Når **forældrene anmoder** om udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan, er der en pligt for skolelederen til at træffe afgørelse i sagen. Skolelederen skal her overholde de almindelige forvaltningsretlige regler om bl.a. partshøring og begrundelse. Det vil give forældrene adgang til oplysningerne i sagen og give forældrene mulighed for at sætte sig ind i de faglige overvejelser, som skolelederen har gjort sig, og derigennem opnå forståelse for og tillid til afgørelsen. Reglerne om klageadgang mv. kommer til at fremgå af folkeskolelovens § 51, jf. afsnit 10.2.1 og 10.2.2.

10.1.5 Evaluering af pædagogisk-didaktisk handleplan

§ 3 a

Stk. 5. En pædagogisk-didaktisk handleplan evalueres efter samråd med eleven og forældrene mindst hver tredje måned.

Bestemmelsen indeholder kravet til opfølgning på, om en udarbejdet pædagogisk-didaktisk handleplan skal fortsætte, ændres eller ophæves.

Opfølgningen skal foretages mindst hver tredje måned og kan foretages hyppigere.

Der vil skulle følges op, indtil skolelederen vurderer, at der ikke længere er behov for en pædagogisk-didaktisk handleplan. Hvis forældrene er uenige i en sådan vurdering, vil de kunne anmode om at der udarbejdes en ny handleplan. Se hertil § 3 a, stk. 4, 3. pkt., i afsnit 10.1.4 ovenfor.

10.1.6 Inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning

§ 3 a

Stk. 6. Skolens leder inddrager efter behov pædagogisk-psykologisk rådgivning ved udarbejdelse og evaluering af en pædagogisk-didaktisk handleplan, jf. stk. 4 og 5, og inddrager pædagogisk-psykologisk rådgivning efter ansøgning fra forældrene. Skolens leder indhenter en pædagogisk-psykologisk vurdering forud for beslutning om, at en elev undervises på et hold eller i en klasse med forstærket undervisning, jf. stk. 2, og forud for afgørelse om at fritage eleven for undervisning i fag i længere tid end tre måneder, jf. stk. 3, 2. pkt.

Bestemmelsen indeholder kravene om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Der er fastsat forskellige niveauer af inddragelse, afhængig af hvilken beslutning den pædagogisk-psykologiske rådgivning skal understøtte.

Det gælder først og fremmest, at pædagogisk-psykologisk rådgivning skal inddrages efter behov i udarbejdelsen af en **pædagogisk-didaktisk handleplan**.

Vurderingen af, om der er behov for at inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning, foretages af den, der skal udarbejde den pædagogisk-didaktiske handleplan, dvs. af skolelederen. Vurderingen af, om der er behov for at inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning træffes ud fra, om skolen har medarbejdere med de relevante kompetencer.

Det betyder, at pædagogisk-psykologisk rådgivnings rolle primært vil være i situationer, hvor en elev ikke kan bringes i bedre faglig og social trivsel alene med de ressourcer, kompetencer og viden, som skolen allerede råder over, herunder det undervisende personale i klassen og eventuelle ressourcepersoner, som skolen råder over, fx medarbejdere med efteruddannelse inden for specialpædagogik og lignende, herunder inklusionsvejledere og LKT-vejledere mv. Inddragelsen kan både ske i forhold til identifikation af behov og fastlæggelse af relevante indsatser for en enkelt elev, for flere elever eller for alle elever i klassen, fx hvor der er behov for at målrette indsatser mod elevens psykosociale kompetencer eller klassens sociale samspil. Pædagogisk-psykologisk rådgivning vil under alle omstændigheder også skulle inddrages, hvis skolens hidtidige indsatser ikke har været tilstrækkeligt virksomme.

Hvis forældrene anmoder om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning bliver inddraget i en pædagogisk-didaktisk handleplan, vil skolelederen skulle inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning ved udarbejdelsen. Det gælder ikke, hvis skolelederen har afvist at udarbejde en pædagogisk-didaktisk handleplan.

Derudover stilles der krav om udarbejdelse af en **pædagogisk-psykologisk vurdering**, hvis der træffes afgørelse om henvisning til forstærket undervisning eller om fritagelse fra undervisning i et eller flere fag i mere end 3 måneder.

Denne pædagogisk-psykologiske vurdering vil naturligt danne udgangspunkt for elevens første pædagogisk-didaktiske handleplan efter henvisning til forstærket undervisning på et hold eller i en klasse. Derved vil den pædagogisk-didaktiske handleplan for eleven være udarbejdet med inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Skolelederen vil kunne inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning i videre omfang efter behov.

10.1.7 Bemyndigelse til børne- og undervisningsministeren

§ 3 a

Stk. 7. Børne- og undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om tidlig indsats ved indretning af elevens læringsmiljø og pædagogisk-didaktiske handleplaner, herunder om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Bestemmelsen indeholder en bemyndigelse til, at børne- og undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler på området, svarende til de regler der i dag er fastsat i specialundervisningsbekendtgørelsen.

10.1.8 Ny holddannelsesregel til forstærket undervisning

§ 25 a

Stk. 6. Elever kan undervises på hold med forstærket undervisning, jf. § 3 a, stk. 2, i op til halvdelen af den samlede undervisningstid, hvis dette er nødvendigt for at imødekomme elevens behov for en undervisning, der tilrettelægges med en anden organiseringsform, som med inddragelse af specialpædagogisk bistand og specialpædagogisk viden, metoder og kompetence, herunder pædagogisk-psykologisk rådgivning, udvikler og styrker den almindelige undervisning og giver eleverne bedre deltagelsesmuligheder i skolens faglige og sociale fællesskaber.

Bestemmelsen indeholder kravene til brug af hold med forstærket undervisning. Kravene omfatter både en grænse for omfanget af elevens undervisningstid på holdet og de indholdsmæssige krav til den undervisning, der gives på hold med forstærket undervisning.

Med **forstærket undervisning** skal forstås således en i udgangspunktet almindelig undervisning, som fast er suppleret – dvs. forstærket – med andre organiseringsformer, der – med inddragelse af specialpædagogisk bistand og specialpædagogisk viden og kompetence – udvikler og styrker den almindelige undervisning og giver eleverne bedre deltagelsesmuligheder i skolens faglige og sociale fællesskaber. Undervisningen kan også suppleres med individuelle indsatser. Det kan fx være brug af tovoksenordninger og ved at inddrage intensiv faglig træning, social træning og pædagogisk-psykologisk rådgivning mv.

10.2 Klageadgange mv.

I folkeskoleloven foreslås indsat følgende bestemmelser:

10.2.1 Klage over pædagogisk-didaktisk handleplan

§ 51

Stk. 5. Afslag på udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan, jf. § 3 a, stk. 4, 3. pkt., kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse af forældrene, jf. § 54, stk. 1, indbringes for kommunalbestyrelsen. Manglende evaluering af en pædagogisk-didaktisk handleplan inden for den lovbestemte frist, jf. § 3 a, stk. 5, kan inden 4 uger fra udløbet af den lovbestemte frist indbringes for kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen indeholder retten til at klage over et afslag på pædagogisk-didaktisk handleplan og over manglende evaluering af en pædagogisk-didaktisk handleplan, jf. afsnit 6.9.2. Klage over manglende evaluering kan tidligst indgivet 3 måneder efter, at den pædagogisk-didaktiske handleplan er iværksat eller senest er blevet evalueret.

Klageinstansen er kommunalbestyrelsen. Afgørelsen i klagesagen skal som udgangspunkt træffes af kommunalbestyrelsen, men kommunalbestyrelsen vil kunne delegerer kompetencen til fx et udvalg eller den kommunale forvaltning. I praksis vil det nok ofte være enten skolechefen eller medarbejdere, der varetager den pædagogisk-psykologiske rådgivning.

Der er – som i de øvrige klageregler i folkeskoleloven – en klagefrist på 4 uger fra afgørelsen er meddelt forældrene, dvs. fra forældrene har modtaget afgørelsen.

10.2.2 Underretning ved manglende afgørelse om pædagogisk-didaktisk handleplan

§ 51

Stk. 6. Forældrene, jf. § 54, stk. 1, kan underrette Klagenævnet for Specialundervisning, jf. § 51 a, hvis skolens leder ikke træffer afgørelse efter forældrenes ansøgning om udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan, jf. § 3 a, stk. 4, 3. pkt., eller hvis kommunalbestyrelsen ikke træffer afgørelse i en klage efter § 51, stk. 5. Klagenævnet vurderer herefter, om der er grundlag for at tage sagen op. Klagenævnet kan pålægge kommunalbestyrelsen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller at træffe de fornødne afgørelser. Klagenævnet kan fastsætte en frist for kommunalbestyrelsens gennemførelse af klagenævnets pålæg.

Bestemmelsen indeholder retten til at underrette Klagenævnet for Specialundervisning, hvis skolelederen ikke træffer beslutning om, hvorvidt der skal udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan, når forældrene har ansøgt om én, eller hvis kommunalbestyrelsen ikke træffer afgørelse i en sag om klage over afslag på eller manglende evaluering af en pædagogisk-didaktisk handleplan, jf. afsnit 6.9.3.

Normalt kan der ikke klages, når der ikke er truffet en afgørelse at klage over. For at give forældrene en mulighed for at påvirke fremdriften i sagen, indføres derfor en adgang til at underrette Klagenævnet for Specialundervisning undervejs i sagsprocessen, hvis skolelederen eller kommunalbestyrelsen ikke foretager de fornødne sagsbehandlingsskridt eller ikke træffer de fornødne afgørelser.

Det bemærkes, at forældrene ikke vil kunne underrette om, at der ikke foretages den nødvendige evaluering af en pædagogisk-didaktisk handleplan. Det skyldes, at der på dette område i stedet er klageadgang til kommunalbestyrelsen.

Der er ikke nogen frist for, hvornår forældrene kan underrette klagenævnet, da der ikke er et afgørelsestidspunkt at regne fristen fra.

Klagenævnet vil kunne pålægge kommunalbestyrelsen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller at træffe de fornødne afgørelser. Hvis det er skolelederen, der ikke har truffet afgørelse i en ansøgning om pædagogisk-didaktisk handleplan, vil kommunalbestyrelsen kunne pålægge skolelederen at træffe en afgørelse – også selvom kommunalbestyrelsen ikke kan bestemme, hvilket indhold afgørelsen skal have.

Klagenævnet vil kunne fastsætte en frist for kommunalbestyrelsen. Hvis kommunalbestyrelsen ikke reagerer inden for fristen, vil klagenævnet kunne orientere Ankestyrelsens kommunale tilsyn om, at kommunalbestyrelsen ikke har truffet den pålagte afgørelse.

10.2.3 Klage over forstærket undervisning

§ 51

Stk. 7. Afgørelser om, at en elev ikke undervises på et hold med forstærket undervisning eller i en klasse med forstærket undervisning, jf. § 3 a, stk. 2, kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse af forældrene, jf. § 54, stk. 1, indbringes for Klagenævnet for Specialundervisning, jf. § 51 a. Afgørelser om det nærmere indhold af foranstaltningen i forstærket undervisning, jf. § 3 a, stk. 2 og 3, kan endvidere inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse af forældrene, jf. § 54, stk. 1, indbringes for klagenævnet.

Bestemmelsen indeholder retten til at klage over afgørelser om, at eleven ikke skal undervises på et hold eller i en klasse med forstærket undervisning, og over indholdet af "foranstaltningen", dvs. den tilrettelæggelse af den forstærkede undervisning, som eleven bliver tilbudt (jf. afsnit 6.10.3).

Forældrene kan både klage over, at eleven ikke får forstærket undervisning, selvom forældrene har ansøgt om det, og over indholdet af det tilbud om forstærket undervisning, som eleven har fået.

Klageadgangen svarer således til omfanget af den eksisterende klageadgang over afgørelser om behov for støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, bortset fra adgangen til at klage over, at eleven bliver henvist uden forældrenes samtykke. Forskellen skyldes, at elever ikke kan henvises til forstærket undervisning uden forældrenes samtykke.

Klageinstansen er Klagenævnet for Specialundervisning. Der er – som i de øvrige klageregler i folkeskoleloven – en klagefrist på 4 uger fra afgørelsen er meddelt forældrene, dvs. fra forældrene har modtaget afgørelsen.

10.3 Model for styrket indsats mod bekymrende fravær

I folkeskoleloven foreslås indsat følgende bestemmelser:

10.3.1 Pligt til at give fraværsundervisning

§ 23

Stk. 1. Elever, der uden skolelederens særlige tilladelse gennem længere tid har været fraværende fra undervisningen, jf. § 39, og regler fastsat i medfør heraf, skal modtage fraværsundervisning. Fraværsundervisningen skal så vidt muligt sikre elevens skoletilknytning både fagligt og socialt.

Bestemmelsen indeholder reglerne om, hvilke elever der er omfattet, og hvilket indhold fraværsundervisningen skal have.

Efter fraværsbekendtgørelsen er der tre **typer af fravær** i folkeskolen:

- Ulovligt fravær, dvs. hvis elevens forældre har undladt at underrette skolens leder om fraværsårsagen senest samme dag eller i helt særlige tilfælde i rimelig tid derefter.

- Sygefravær, dvs. fravær på grund af sygdom, funktionsnedsættelse eller lignende, fx når en elev på grund af smittefare eller af hensyn til elevens sundhed eller velfærd ikke kan møde frem til undervisningen.
- Ekstraordinær frihed, dvs. hvor skolelederen i ganske særlige tilfælde har tilladt fravær i form af ekstraordinær frihed.

Da ekstraordinær frihed ikke indgår i afgrænsningen – fordi der i så fald er tale om skoleleders særlige tilladelse – er målgruppen for reglerne elever med sygefravær og ulovligt fravær.

Fraværet skal have stået på **i længere tid**. Den nærmere afgrænsning af længere tid vil komme til at fremgå af en bekendtgørelse, jf. § 23, stk. 5, nedenfor. Her vil de foreslåede regler om, at skolelederen skal tage kontakt til forældrene senest ved 10 dages fravær og skal tage stilling til fraværsundervisningen senest ved 15 dages fravær fremgå.

Den undervisning, der skal gives til eleverne i målgruppen, er **fraværsundervisning**. Fraværsundervisningen indeholder to aspekter. For det første at styrke elevens skoletilknytning, herunder ved at bringe eleven tilbage til klassens undervisning, dvs. den sociale skoletilknytning. Og for det andet at kompensere for den manglende undervisning i klassen, dvs. den faglige skoletilknytning.

Omfanget af fraværsundervisningen skal til enhver tid afpasses efter den enkelte elevs alder, helbredstilstand og øvrige forudsætninger, og undervisningen skal tilrettelægges efter samråd med forældrene og eleven.

10.3.2 Fleksibilitet for enkeltelever ved tilbagevenden til undervisningen

§ 23

Stk. 2. Skolens leder kan beslutte, at en elev, der har været fraværende fra undervisningen gennem længere tid, jf. stk. 1, i en periode på højst tre måneder efter fraværsårsagens ophør, har en særlig ordning af den specialpædagogiske bistand, jf. § 3 a, stk. 3, eller modtager en del af undervisningen som fraværsundervisning med henblik på at sikre elevens tilbagevenden til undervisningen.

Bestemmelsen indeholder reglerne om, hvornår en elev i en periode kan vende tilbage til den almindelige undervisning på deltid, når årsagen til fraværet ikke længere er til stede.

Bestemmelsen vil derfor finde anvendelse for elever, der har behov for en overgangsperiode mellem fraværsundervisningen efter stk. 1 og den almindelige undervisning. Det kan være elever, som har haft ulovligt fravær som følge af udfordringer med den sociale skoletilknytning, og som er begyndt at møde til den almindelige undervisning (og derfor ikke længere er ulovligt fraværende), men som endnu ikke er klar til at deltage i klassens undervisning i fuldt omfang. Her vil eleven fx kunne fortsætte med at møde en del af undervisningstiden i det tilbud om onlineundervisning, som eleven modtog som fraværsundervisning.

Bestemmelsen vil også finde anvendelse for elever, som har haft længerevarende sygefravær og derfor er kommet fagligt bagud i et omfang, hvor der er behov for at fokusere indsatsen på enkelte fag i starten og herefter bygge ovenpå med supplerende undervisning mv.

Hvis elevens behov for fraværsundervisning på deltid skyldes, at eleven fortsat er syg, men kan deltage i den almindelige undervisning en del af tiden, fx pga. hyppige hospitalsbesøg eller periodisk tilbagevendende behandlinger eller symptomforværringer, vil eleven derimod ikke være omfattet af bestemmelsen. Sådanne elever vil fortsat skulle modtage fraværsundervisning på grund af fravær i længere tid, med de muligheder for tilrettelæggelse af undervisningen, som reglerne herom giver.

Bestemmelsen hænger sammen med den foreslåede bestemmelse i folkeskolelovens § 3 a, stk. 3, (se afsnit 10.1.3) om en særlig ordning af den specialpædagogiske bistand for elever, der modtager forstærket undervisning. Der vil således alene være de muligheder for fravigelse af folkeskolens almindelige ordning, der fremgår af § 3 a, stk. 3, samt muligheden for at give fraværsundervisning på deltid, som kan benyttes i en overgangsperiode på tre måneder.

Overstiger elevens behov for en særlig ordning af den specialpædagogiske bistand eller fraværsundervisning på deltid tre måneder, vil skolelederen skulle træffe beslutning om elevens undervisning efter de almindelige regler. Det betyder, at et fremtidigt behov for tilpasninger af fx elevens fagrække eller undervisningstid vil skulle træffes efter reglerne i § 3 a, stk. 3, hvor der stilles krav om en større inddragelse af eleven og om samtykke fra forældrene, og at eleven modtager undervisning på et hold eller i en klasse med forstærket undervisning. De øvrige krav til en henvisning til forstærket undervisning med det pågældende indhold, jf. § 3 a, stk. 4-6, skal også være opfyldt.

10.3.3 Pædagogisk-didaktisk handleplan og pædagogisk-psykologisk rådgivning

§ 23

Stk. 3. For elever omfattet af stk. 1, der ikke trives i skolens faglige og sociale fællesskaber, udarbejder skolens leder i samråd med eleven og forældrene en pædagogisk-didaktisk handleplan for de indsatser, der skal sikre elevens tilbagevenden til undervisningen, jf. § 3 a, stk. 4-7. Skolens leder skal inddrage pædagogisk-psykologisk rådgivning ved udarbejdelse af en pædagogisk-didaktisk handleplan efter 1. pkt.

Bestemmelsen indeholder reglerne om, hvornår skolens leder skal udarbejde en pædagogisk-didaktisk handleplan for en elev, der har længerevarende fravær. Bestemmelsen indeholder endvidere de nærmere regler om, hvem der skal inddrages ved udarbejdelsen af den pædagogisk-didaktiske handleplan, og i hvilket omfang. Det gælder både eleven, forældrene og pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Bestemmelsen hænger sammen med de foreslåede bestemmelser i folkeskolelovens § 3 a, stk. 4-6, (se afsnit 10.1.4-10.1.6) om udarbejdelse og evaluering af pædagogisk-didaktiske handleplaner og inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Hvor der skal udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan efter § 3 a, stk. 4, hvis det er nødvendigt for at sikre elevens udvikling og trivsel, vil der kun skulle udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan i forbindelse med længerevarende fravær, hvis det er nødvendigt for at sikre elevens trivsel. Det skyldes, at fraværsundervisningen har til formål at sikre elevens faglige og alsidige udvikling, og at det derfor kun er nødvendigt at lave en pædagogisk-didaktisk handleplan i de tilfælde, hvor der også skal arbejdes med elevens trivsel i skolens faglige og sociale fællesskaber, og derfor er behov for en fællesskabsrettet indsats.

Der skal altid ske inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning ved udarbejdelsen af pædagogiske-didaktiske handleplaner for elever pga. længerevarende fravær.

10.3.4 Fraværsundervisningens tilrettelæggelse

§ 23

Stk. 4. Fraværsundervisningen kan gennemføres i elevens hjem eller den institution, hvor eleven opholder sig, på elevens skole eller på en anden skole eller afdeling af en skole end den skole, eleven er indskrevet på. Undervisning efter 1. pkt. kan gives som onlineundervisning. Det påhviler kommunalbestyrelsen at indrette undervisning efter stk. 1 på de i kommunen beliggende sygehuse, hospitaler og andre institutioner, som modtager børn og unge i alderen 6-18 år, medmindre der på anden måde sørges for børnenes og de unges undervisning. Institutionen skal stille egnede lokaler til rådighed.

Bestemmelsen indeholder de nærmere regler om, hvor fraværsundervisningen finder sted.

Udgangspunkt vil være det samme som i de gældende regler om sygeundervisning, hvor undervisningen finder sted i **eleven hjem** eller den **institution**, hvor eleven opholder sig. Det kunne være hospitaler mv. Disse institutioner vil som hidtil skulle have et undervisningstilbud på institutionen.

Derudover vil der blive mulighed for, at der kan indrettes fraværsundervisning på **en eller flere af kommunernes skoler**, hvor elever med længerevarende fravær kan møde frem i mindre omfang, uden at undervisningen af den grund mister sin karakter af fraværsundervisning. Der bliver endvidere mulighed for at tilrettelægge fraværsundervisningen som **onlineundervisning**, som gennemføres uafhængigt af undervisningen i elevens egen klasse. Med disse greb vil kommunerne kunne etablere et kommunalt tilbud om fraværsundervisning for elever, som af forskellige årsager ikke har tilstrækkeligt udbytte af et undervisningstilbud, der er knyttet til deres egen klasse. Disse tilbud vil kunne arbejde med både elevernes faglige og sociale tilknytning til skolen.

Reglen om undervisning på sygehuse mv. er enslydende med de gældende regler.

10.3.5 Bemyndigelse til børne- og undervisningsministeren

§ 23

Stk. 5. Børne- og undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om fraværsundervisningens påbegyndelse, indhold, omfang og tilrettelæggelse, om samarbejdet mellem skolens leder, eleven og forældrene, om den pædagogisk-didaktiske handleplan og om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Bestemmelsen indeholder en bemyndigelse til, at børne- og undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler på området, svarende til de regler der i dag er fastsat i sygeundervisningsbekendtgørelsen.

Bekendtgørelsen vil bl.a. blive brugt til at fastsætte de nærmere regler om:

- Skolelederens kontakt til forældrene efter 10 dage
- Skolelederens påbegyndelse af fraværsundervisning efter 15 dage
- Indhold, omfang og tilrettelæggelse af fraværsundervisningen

11. Litteratur

Aarhus Kommune (2019). *"Evaluering af Nest i Aarhus 2015-2019"*. København: Egmont Fonden, & Aarhus: PPR, Børn og Unge, Aarhus Kommune.

Andersen, S. C., Beuchert, L., & Nielsen, H. (2025). "Effects of teachers' aides on students with special needs." *The Scandinavian Journal of Economics*, 127(2), 342-365.

Andersen, S. C., Beuchert, L. V., Nielsen, H. S., & Thomsen, M. K. (2020). "The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized Trial." *Journal of the European Economic Association*, 18(1), 469-505.

Ankestyrelsen (2023). *"Sektoransvarsprincippet ved problematisk skolefravær hos børn med handicap: En analyse foretaget af Retssikkerhedsenheden."* Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen (2024). *"Årsrapport 2023: Klagenævnet for Specialundervisning."* Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen (2025). *"Årsrapport 2024: Klagenævnet for Specialundervisning."* Ankestyrelsen.

Bekendtgørelse nr. 693 af 20. juni 2014 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (specialundervisningsbekendtgørelsen).

Bekendtgørelse nr. 694 af 20. juni 2014 om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler (sygeundervisningsbekendtgørelsen).

Bekendtgørelse nr. 1063 af 24. oktober 2019 om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen, som ændret ved bekendtgørelse nr. 58 af 27. januar 2025 (fraværsbekendtgørelsen).

Børne- og Undervisningsministeriet (1997). *"Salamanca Erklæringen og Handlingsprogrammet for Specialundervisning"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2025). "Uddannelsesstatistik" Link: www.uddannelsesstatistik.dk

Børne- og Undervisningsministeriet (2019): *"Vejledning i forvaltningsret for skoleledere"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børns Vilkår (2020). *"Skolens tomme stole: Skolefravær set fra barnets perspektiv."* Valby: Børns Vilkår, & København: Egmont Fonden.

Christoffersen, M. N., Højen-Sørensen, A., & Laugesen, L. (2014). *"Daginstitutionens Betydning for Børns Udvikling: En forskningsoversigt"*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Egmont Fonden (2019). *"Når store børn bliver små – giv alle børn en god skolestart"*. København: Egmont Fonden.

EVA (2022). *"Mellemløber: Inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen: En kvalitativ analyse af tre organiseringsformer."* Holbæk: EVA (Danmarks Evalueringsinstitut).

EVA (2023). *"Undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning."* Holbæk: EVA (Danmarks Evalueringsinstitut).

Hattie, J. (2013). *"Synlig læring – for lærere"*. Frederikshavn: Dafolo.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2023). *"Analysenotat: Psykiatriske diagnoser og kontakter blandt børn og unge i 2012-2022"*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed.

Jensen, V. M. & Nielsen, C. P. (2018). *"Viden om Folkeskolereformen: Opsamling af resultater fra følgeforskningsprogrammet 2015-2018"*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lindeberg, N. H., Nørh, K., Ladekjær, E., Tegtmejer, T., Tams, L. V., & Nicolajsen, J. S. (2021). *"Kortlægning af mellemformer: Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning"*. 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.

Lovforslag nr. L 51 i Folketingstidende 2013-14, tillæg A, L 51 som fremsat.

Lovforslag nr. L 103 i Folketingstidende 2011-12, tillæg A, L 103 som fremsat.

Lovforslag nr. L 174 i Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 174 som fremsat.

OECD (2016). *"PISA 2015 – Results in Focus."* Paris: OECD Publishing.

Ottosen, M. H., Andreasen, A. G., Dahl, K. M., Lausten, M., Rayce, S. B., & Tagmose, B. B. (2022). *"Børn og Unge i Danmark: Velfærd og Trivsel."* København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Rambøll Management Consulting (2017). *"Litteraturstudium: Hvordan styrkes lærernes engagement og professionelle ansvar?"* København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2022). *"Evalueringen af inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024). *"Langvarigt fravær, sygeundervisning, hjemmeundervisning og børn uden for undervisningstilbud"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024). *"Unge med funktionsnedsættelsers fravær, trivsel og faglige resultater i grundskolen"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2025, endnu ikke offentliggjort): *"Forløb af børn med særlige behov og deres familier"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Szulewicz, T. & Arnfred, J. (2022). "Struktur som pædagogisk-psykologisk standardanbefaling". *Specialpædagogik*, (4).

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

Tegtmejer, T., Schoop, S. R., Corydon, M. K., & Andreasen, A. G. (2024). "*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.

Thullberg, P. (2013). "*Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer: Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*". Stockholm: Statens Offentliga Utredningar (SOU).

Vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Bilag

Bilag 1. Kommissorium for lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervisningsområdet

Baggrund

Det følger af aftale om folkeskolens kvalitetsprogram (marts 2024), at der skal nedsættes en lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervisningsområdet. Ekspertgruppen skal komme med sine anbefalinger i første kvartal 2025.

Flere elever segregeres til specialundervisningstilbud, og lærerne vurderer, at et stigende antal elever har behov for støtte i almenundervisningen. Folkeskolens parter har i februar 2024 udarbejdet et papir med fælles anbefalinger om stærkere fællesskaber i folkeskolen, som bl.a. omhandler behovet for en omstilling af den almene folkeskole, og at lovgivningen skal have mere fokus på den forebyggende indsats. De peger på, at det nuværende lovgrundlag i høj grad fokuserer på, at elevers støttebehov skal imødekommes gennem individuel støtte.

Der peges særligt på reglerne for henvisning til specialundervisning (9-timersgrænsen), herunder reglerne for den pædagogisk-psykologiske vurdering, som kommunerne oplever giver udfordringer i forhold til at give støtte til elever med særlige behov i den almindelige undervisning.

Boks 1. Fakta om 9-timersgrænsen, pædagogisk-psykologiske vurdering og sygeundervisning

Afgrænsning af specialundervisning i den almindelige undervisning (9-timersgrænsen):

- Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand kan gives som undervisning i specialklasser og specialskoler samt som støtte i den almindelige klasse i mindst 9 undervisningstimer ugentligt (Folkeskolelovens § 3, stk. 2)
- Specialundervisning skal fortrinsvis gives som støtte i den almindelige klasse. Der skal ved afgørelsen om specialundervisning i den almindelige klasse lægges vægt på, om eleven kan have udbytte af undervisningen og kan deltage aktivt i det sociale fællesskab. (Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning § 8).

Pædagogisk psykologisk vurdering:

- Hvis det antages, at en elev har behov for specialpædagogisk bistand, skal eleven indstilles til pædagogisk-psykologisk rådgivning. (Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning § 8).
- Hvis eleven har behov for specialpædagogisk bistand, skal den pædagogiske-psykologiske vurdering indeholde et forslag til den nærmere ordning af den specialpædagogiske bistand. (Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning § 3, stk. 2).

Sygeundervisning (Bekendtgørelse om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler):

- Ved en elevs fravær på grund af sygdom eller lignende, skal skolens leder henvende sig til forældrene senest efter 3 uger (15 skoledage) for at vurdere behovet for sygeundervisning.

- Hvis eleven opholder sig i hjemmet, skal skolens leder efter samråd med forældrene og eleven sørge for, at den nødvendige undervisning iværksættes.
- Undervisningens indhold skal så vidt muligt være i overensstemmelse med skolens læseplaner og undervisningsplaner.
- Omfanget af sygeundervisningen skal til enhver tid afpasses efter den enkelte elevs alder, helbredstilstand og øvrige forudsætninger.
- Undervisningen tilrettelægges efter samråd med forældrene og eleven.

I praksis oplever kommuner, at 9-timersgrænsen ofte er med til at binde ressourcer i almenundervisningen til den enkelte elev. Det kan være uhensigtsmæssigt, da den enkelte elev i mange tilfælde kan støttes bedre gennem indsatser, som retter sig mod hele klassen.

I aftalen om folkeskolens kvalitetsprogram indgår et initiativ om præcisering af folkeskoleloven med henblik på, at støtte kan gives til hele klassen. Formålet med initiativet er netop at tydeliggøre, at støtte i folkeskolen kan gives individuelt til den enkelte elev med behov herfor og gennem fællesskabsrettede aktiviteter i klassen, som gavner hele klassen.

Formål

Den lovforberedende ekspertgruppen skal udarbejde et politisk beslutningsoplæg med konkrete anbefalinger til justeringer af de lovgivningsmæssige rammer for folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand med henblik på, at flere elever kan udvikle sig fagligt og trives i almenundervisningen, og at færre elever visiteres til segregerede undervisningstilbud.

Ekspertgruppen skal konkret som minimum se på afgrænsningen og tilrettelæggelsen af specialundervisning som støtte i den almindelige undervisning (9-timersgrænsen), herunder reglerne for pædagogisk-psykologisk rådgivning og den pædagogiske-psykologiske vurdering og klagereglerne. Herudover skal ekspertgruppen se på reglerne for sygeundervisning, jf. boks 1. Ekspertgruppen skal desuden se på, hvordan reglerne administreres i praksis. Anbefalingerne skal kunne holdes inden for de eksisterende statslige og kommunale økonomiske rammer.

Ekspertgruppen skal udarbejde forslag til justering af regler med øje for:

- Kommuner og skolars lovgivningsmæssige forpligtelser og muligheder for at tilrettelægge undervisning og støtte, herunder specialundervisning.
- Retssikkerhed for elever med særlige behov, så de får den støtte de har behov for i undervisningen
- At understøtte trivsel og faglige resultater for elever med særlige behov
- At understøtte en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse i kommunerne herunder ved at nedbringe udgifterne til specialundervisning og styrke almenområdet i skolen.

Organisering

Ekspertgruppen skal bestå af syv eksperter og en formand. Ekspertgruppen skal samlet råde over juridisk kompetence inden for området samt praksisrettet og kommunale erfaring. Ekspertgruppens sekretariatsbetjening varetages af Børne- og Undervisningsministeriet med løbende inddragelse af Finansministeriet og øvrige ministerier ved eventuelle snitflader til fx social- og sundhedsområdet.

Der nedsættes en følgegruppe, som skal kvalificere ekspertgruppens arbejde. Følgegruppen skal bestå af relevante praktikere og interessenter på området samt folkeskolens parter og de frie skolars foreninger.

Ekspertgruppen afrapporterer i første kvartal 2025. Ekspertgruppens anbefalinger skal ses i sammenhæng med anbefalinger fra Vidensenhed fra børn om unge med særlige behov (VI-BUS), som forventes at være færdige i første kvartal af 2025, som er en udløber af Børnene Først aftalen fra marts 2022.

Justeringer af folkeskoleloven kræver tilslutning fra folkeskoleforligskredsen.

Bilag 2. Alternativ model for tidlig og forebyggende indsats med bevarelse af 9-timersgrænsen

Ekspertgruppen anbefaler afskaffelse af 9-timers grænsen som afgrænsning af specialundervisning, men har valgt også at præsentere en alternativ model, hvor den bevares og justeres i forhold til målgruppe og indhold.

I den alternative model indføres, som i ekspertgruppens primære forslag, en pædagogisk-didaktisk handleplan og stilles krav om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning i udarbejdelse og opfølgning på pædagogisk-didaktiske handleplaner, når det er nødvendigt (jf. model for tidlig og forebyggende indsats, kapitel 6).

Den alternative model adskiller sig fra den primære model på følgende punkter:

- Afgrænsning af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i den almindelige undervisning som støtte i mindst 9 timer ugentligt bevares.
- Den nuværende klageadgang bevares.
- Der skal, hvis det antages, at en elev har behov for specialundervisning, tages stilling til, om der skal udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering, idet en pædagogisk-psykologisk vurdering alene skal foretages, når kommunen vurderer, at dette er nødvendigt for at beskrive elevens undervisningsbehov og tage stilling til behovet for specialundervisning. Det er til forskel fra i dag, hvor der er krav om, at der skal udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis det vurderes, at en elev har behov for specialundervisning.
- Beskrivelsen af specialundervisning som støtte i den almindelige undervisning justeres, så det bliver tydeligt, at der ikke er et krav om mindst 9 timer tildelt den konkrete elevs individuelle støtte, men at der også kan være tale om mindst 9 timers støtte til læringsmiljøet, så eleven kan deltage i klassens faglige og sociale fællesskab.
- Der skal følges op på den pædagogisk-didaktiske handleplan hver fjerde måned i stedet for hvor tredje måned. Dette gælder også for pædagogisk-didaktiske handleplaner igangsat på grund af bekymrende fravær.

Den alternativ model fremgår desuden af nedenstående trinmodel:

Tabel 1. Målgrupper, processkridtkrav og indsatser i en trinmodel

Trin	Målgruppe	Processkridtkrav	Indsats	Klagemulighed
1	Elever som er i faglig og social travsel	Ingen krav til proces udover eksisterende krav til meddelelsesbog	Undervisning i almenklassen med udgangspunkt i undervisningsdifferentiering, holddannelse mv.	Ingen klagemulighed
2	Elever som ikke er i faglig og social travsel	Krav om pædagogisk-didaktisk handleplan med inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning, når skolen ikke selv kan løse udfordringen, og opfølgning mindst hver fjerde måned	Undervisning i almenklassen med indsatser rettet mod læringsmiljøet i almenklassen og/eller den enkelte elev	- Klageadgang til kommunalbestyrelsen over afslag på eller manglende evaluering af en pædagogisk-didaktisk handleplan - Underretning af Klagenævnet for Specialundervisning, hvis skolen og kommunen ikke behandler anmodninger og klager fra forældre

Trin	Målgruppe	Processkridtkrav	Indsats	Klagemulighed
3	Elever med behov for specialundervisning som støtte i mindst 9-timer om ugen i den almindelige undervisning	Der skal kun udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis det vurderes nødvendigt. Skole/kommune kan i stedet vælge at benytte pædagogisk-didaktisk handleplan og inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning til at vurdere elevens behov.	Undervisning i almenklassen hvor eleven tilbydes specialpædagogisk bistand i den almindelige undervisning gennem individuel støtte og /eller indsatser rettet mod læringsmiljøet fx ved tilførsel af specialpædagogiske kompetencer i almenklassen.	Klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning. Pædagogisk-psykologisk vurdering kan være nødvendig for, at sagen er tilstrækkelig oplyst.
4	Elever som ikke kan deltage inden for rammerne af den almindelige undervisning	Kommunen beslutter, om der skal etableres forstærket undervisning. Skole/kommune kan vælge enten at benytte pædagogisk-didaktisk handleplan eller den pædagogisk-psykologiske vurdering til at vurdere elevens behov.	Forstærket undervisning (dvs. typer af 'mellemformer')	Ingen klageadgang
		Skole/kommune kan vælge enten at benytte pædagogisk-didaktisk handleplan eller den pædagogisk-psykologiske vurdering til at vurdere elevens behov.	Segregeret specialundervisning i specialklasse eller på specialskole m.fl.	Klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning. Pædagogisk-psykologisk vurdering kan være nødvendig for, at sagen er tilstrækkelig oplyst.

Målgrupperne for de forskellige trin i modellen

1. Målgruppen for denne indsats er samtlige elever og ikke specifikt elever i udfordringer eller mistrivsel. Her adskiller modellerne sig ikke fra hinanden.
2. Målgruppen for disse indsatser er elever som ikke er i faglig eller social trivsel. Her adskiller modellerne sig ikke fra hinanden.
3. Målgruppen for denne indsats er elever, hvor det vurderes, at deres behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand kan opfyldes i den almindelige undervisning ved mindst 9-timers støtte. Dette trin indgår ikke i den primære model for tidlig og forebyggende indsats (jf. kapitel 6). Elevgruppen vil være i målgruppen for den pædagogisk-didaktiske handleplan, og kravet om inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning, jf. trin 2. Der skal udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering, som grundlag for skolens eller kommunens afgørelse, hvis der vurderes at være behov herfor.
4. Målgruppen for denne indsats er elever, som ikke kan deltage inden for rammerne af almenundervisningen, og hvor der er behov for en særlig organisering og tilrettelæggelse af den almindelige undervisning (forstærket undervisning) eller specialundervisning i specialklasse eller specialskole. Den alternative model adskiller sig ved, at kommunen selv beslutter, om der skal udarbejdes en pædagogisk-didaktisk handleplan eller en pædagogisk-psykologisk vurdering til at vurdere elevens behov. En pædagogisk-psykologisk vurdering kan dog være nødvendig i en eventuel klagesag til Klagenævnet for Specialundervisning. Desuden adskiller den alternative model sig ved, at der ikke er klageadgang ved forstærket undervisning.

Elementerne i den alternative model er uddybet i følgende afsnit.

Indholdet af den specialpædagogisk bistand

Indholdet i den specialpædagogisk bistand i den almindelige klasse svarer til de gældende krav til specialpædagogisk bistand. Opfyldelse af behovet for støtte i mindst 9 ugentlige timer kan både ske ved indsatser rettet mod klassefællesskabet fx ved ekstra lærerressourcer og/eller inddragelse af specialpædagogisk viden og kompetence, holddannelse og ved tilbud om individuel støtte.

Henvisning og afgørelse

Henvisning til specialpædagogisk bistand i den almindelige undervisning i mindst 9 ugentlige timer skal i lighed med i dag ske i samråd med eleven og forældrene. Afgørelsen kan træffes på grundlag af den pædagogisk-didaktiske handleplan og inddragelse af pædagogiskpsykologisk rådgivning. Der skal i samråd med eleven og forældrene udarbejdes en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis det vurderes at være nødvendigt.

Der skal ved afgørelse af behovet for en pædagogisk-psykologisk vurdering lægges vægt på, om skolelederen har et sagligt solidt grundlag for at træffe afgørelse om tilrettelæggelsen af og indholdet i en undervisning, der kan tilgodese elevens særlige behov og forudsætninger.

Afgørelse om henvisning til et tilbud om specialpædagogisk bistand i mindst 9 ugentlige timer på en anden skole end distriktsskolen træffes af kommunalbestyrelsen.

Klageadgang

Forældre kan i lighed med i dag klage over afgørelser om henvisning til specialpædagogisk bistand som støtte i mindst 9 ugentlige timer. Det gælder afgørelser om henvisning og afslag på henvisning samt indholdet af tilbuddet.

Kommunens afgørelse skal indeholde en begrundelse, der giver fuld information om grundlaget og baggrunden for afgørelsen. Begrundelsen skal bidrage til at sikre, at grundlaget for afgørelsen er sagligt og fyldestgørende og være et væsentligt grundlag for forældrenes overvejelser om at klage over kommunens afgørelse. Begrundelsen skal endvidere give klageinstansen mulighed for at vurdere afgørelsens holdbarhed og derfor være tilstrækkelig oplyst fx gennem den pædagogisk-didaktiske handleplan og en eventuel pædagogisk-psykologisk vurdering, speciallægeerklæringer mv.

Lempet krav om pædagogisk-psykologisk vurdering

I den alternative model indgår, at udarbejdelse af en pædagogiskpsykologisk vurdering ved henvisning til specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler kan udelades, hvis det ikke vurderes at være nødvendigt, og hvis forældrene er enige heri.

Økonomi

Modellen er udgiftsneutral. Med ekspertgruppens alternative model bevares 9-timersgrænsen. Kravet om opfølgning på den pædagogisk-didaktiske handleplan er ændret fra hver tredje måned til hver fjerde måned. Det adskiller sig fra ekspertgruppens primære modeller for hhv. tidlig og forebyggende indsats og styrket indsats mod bekymrende fravær (kapitel 6).

Kolofon

Afrapportering fra den lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervisningsområdet

Redaktion:

Børne- og Undervisningsministeriet. Ekspertgruppen er sekretariatsbetjent af:

- Kontorchef Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Afdeling for Dagtilbud og Grundskoler
- Specialkonsulent Marie Andersen, Afdeling for Dagtilbud og Grundskoler
- Specialkonsulent Magnus Wibrand, Afdeling for Dagtilbud og Grundskoler
- Specialkonsulent Ulla Skall, Afdeling for Dagtilbud og Grundskoler
- Chefkonsulent Rikke Nørregaard, Afdeling for Dagtilbud og Grundskoler

Layout:

Børne- og Undervisningsministeriet

Publikationen kan ikke bestilles, men den kan hentes på Børne- og Undervisningsministeriets hjemmeside.

Eventuelle henvendelser af indholdsmæssig karakter rettes til Børne- og Undervisningsministeriet på tlf. +45 33 92 50 00 eller mail uvm@uvm.dk.

Udgivet af:

Børne- og Undervisningsministeriet, 2025

