

Velfærdstjek af skoleområdet

Middelfart Kommune

November 2026

Indhold

Analysens baggrund og formål 3

Ledelsesresumé 4

BDO's procesdesign og metode 5

Analyseresultater 9

- Analyse af tilbudsviften 10
- Opfølgning på investeringen i almenområdet 16
- Analyse af det tværfaglige samarbejde 23

Anbefalingskatalog 26

Forslag til implementeringsplan 29



Analysens baggrund og formål

Et velfærdstjek af skole- og specialundervisningsområdet
Middelfart Kommune har i de seneste år arbejdet med at styrke deltagelsesmulighederne for børn og unge i almenområdet gennem investeringer i folkeskolen, udvikling af mellemformer og et vedvarende fokus på stærke læringsfællesskaber. På den baggrund har Middelfart Kommune igangsat et samlet velfærdstjek af skole- og specialundervisningsområdet med henblik på at skabe et solidt fagligt og analytisk grundlag for områdets videre udvikling. Overordnet er formålet med analysen derfor at vurdere, om de samlede indsatser giver flest mulige elever mulighed for at deltage i deres klassefællesskab størstedelen af tiden, når det er fagligt, socialt og trivselsmæssigt meningsfuldt. Samtidig er det en central ambition, at børn og unge med behov for specialundervisning og specialpædagogisk støtte mødes af tilbud af høj kvalitet, som matcher deres behov og understøtter deres læring og udvikling.

Analysen omfatter kommunens organisering og samarbejdsformer på tværs af almen- og specialundervisningsområdet. Analysens opgave har været at pege på konkrete udviklingsmuligheder ift. i) tilbudsviften på specialundervisningsområdet, ii) ambitionerne for et styrket almenområde og iii) det tværfaglige samarbejde.

Styregruppen har undervejs som tillæg til det oprindelige kommissorium, der blev politisk vedtaget i foråret 2026, besluttet at udvide inddragelsen af hhv. forældre til elever i specialundervisningstilbud og medarbejdere i specialundervisningstilbud. Den viden, BDO har opnået via disse yderligere interviews, anvendes i analysen i sammenhæng med den øvrige viden, vi har fået via interviews, praksisbesøg, dataanalyser mv. Der rapporteres således ikke særskilt på disse analyseaktiviteter, da de ses som en del af den samlede datamængde, analysen baseres på. Styregruppen har endvidere ift. det oprindelige kommissorium besluttet at fokusere analysen på segregerede specialundervisningstilbud, mellemformer og almenområdet og udelade tosprogsområdet fra analysens fokus.

Læsevejledning
I det følgende præsenteres analysens samlede resultater og vigtigste anbefalinger først i et kort ledelsesresumé, som kan læses uafhængigt af den øvrige rapport. Vi anbefaler dog naturligvis, at hele rapporten læses for en dybdegående forståelse af de komplekse sammenhænge, der er på spil på skoleområdet i Middelfart Kommune og for tilbundsgående at forstå de konklusioner og anbefalinger, som BDO har givet til Middelfart Kommune i forlængelse af analysen.

Den øvrige rapport er opbygget således:
- Først følger et metodeafsnit, hvor BDO beskriver vores tilgang og metode, herunder de mange konkrete dataindsamlings- og analyseaktiviteter, som vores konklusioner og anbefalinger hviler på.
- Herefter følger resultatafsnittet, som præsenterer analysens konkrete fund, hvad BDO på baggrund af disse har konkluderet, og hvilke anbefalinger det munder ud i. Analyseresultaterne formidles opdelt på de tre analysetemaer, dvs. tilbudsvifte, investeringen i almenområdet og tværfagligt samarbejde.
- Anbefalingerne præsenteres herefter udskilt i et samlet anbefalingskatalog, som skaber overblik på tværs af analysetemaerne.
- Slutteligt følger BDO's forslag til en implementeringsplan.

Ledelsesresumé

Middelfart Kommune har med investeringen i almenområdet og FIFA - Flere med i Fællesskabet i Almenområdet - sat en tydelig retning mod, at flere børn skal kunne lykkes i eller tæt på almenområdets fællesskaber. Analysen viser, at kommunen har taget vigtige skridt i den ønskede retning. Inklusionsgraden er steget de seneste to skoleår, og skolelederne beskriver et større fokus på at finde lokale løsninger omkring børnene. Den formelle inklusionsgrad giver dog ikke nødvendigvis det fulde billede af, hvor mange børn der reelt deltager i almenundervisningens fællesskaber. Som analysen også viser, er der et antal børn, som reelt er indskrevet i almenklasser, men som i praksis modtager undervisning eller støtte i særlige organiseringer som fx højt specialiserede mellemformer eller i det fleksible team i PPR. Udviklingen i inklusionsgraden skal derfor ses med dette forbehold. Samtidig viser analysen, at ambitionerne endnu ikke er fuldt realiseret, og at der er behov for at skabe større sammenhæng mellem tilbudsviften, kapaciteten i almenområdet, de økonomiske incitamenter, visitationspraksis og det tværfaglige samarbejde.

Tilbudsviften skal være mere robust
Middelfart Kommune har samlet set specialundervisningstilbud på de relevante specialiseringsniveauer, men enkelte tilbud har et begrænset elevgrundlag, som udfordrer deres faglige, organisatoriske og økonomiske bæredygtighed. Det gælder særligt Heldagsklasserne og Karlsvognen. BDO anbefaler derfor, at Heldagsklasserne nedlægges, og at Karlsvognen udfases som selvstændigt tilbud. En omlægning betyder ikke automatisk flytning af elever. Den enkelte elev skal vurderes konkret og individuelt og revisiteres til det tilbud, der bedst matcher elevens behov.

BDO anbefaler samtidig en mere enkel økonomisk styring af specialtilbuddene. Tilbuddene anbefales aktivitetsfinansieret, så budgettet følger elevtallet. Takststrukturen anbefales forenklet til én gennemsnitstakst pr. specialklassetilbud og én eller højst to takster på specialskoleniveau. Takstniveauet på specialskoleniveau fastsættes som led i visitationen på baggrund af på forhånd definerede kriterier for støttebehov og serviceniveau.

Retningen i investeringen i almenområdet skal fastholdes
BDO vurderer, at investeringen i almenområdet har været et rigtigt strategisk greb. Kommunen har tilført almenområdet 11 mio. kr. årligt, mens FIFA understøtter den faglige kapacitetsopbygning gennem arbejdet med blandt andet læringsmiljøer, børnesyn, kompetenceudvikling og co-teaching.

Udviklingen er imidlertid forskellig mellem skolerne, og forskellene kan ikke alene forklares af elevgrundlag, socioøkonomi eller skolernes økonomiske råderum. Samtidig er en stor del af specialundervisningstilbuddene undtaget fra skolernes medfinansieringsansvar, hvilket svækker kredsløbsmodellens økonomiske incitament til lokale løsninger. BDO anbefaler derfor at fastholde investeringen i almenområdet, styrke incitamentsstrukturen og følge mere systematisk op på skolernes segregeringsmønstre og resultater.

BDO vurderer desuden, at der behov for en tydeligere kommunal retning for mellemformer. Den lokale metodefrihed er en styrke, men mellemformer skal have et klart sigte mod deltagelse i almenområdet og ikke udvikle sig til permanente parallelle tilbud.

Det tværfaglige samarbejde skal være mindre personafhængigt
Analysen viser stor vilje til tværfagligt samarbejde, men også variation i arbejdsgange, rollefordeling og tidspunktet for inddragelse af de forskellige fagligheder. Samarbejdet bliver dermed til tider personafhængigt og reaktivt. BDO anbefaler en fælles og forpligtende samarbejdsmodel med større tydelighed om roller, mandat, koordinering og opfølgning samt et fælles børnesyn, der omsættes til konkret praksis.

Visitationsprocessen anbefales samtidig tydeliggjort. Skolelederen skal have kompetence til at beslutte støtte i almenområdet og mellemformer, mens skolelederen indstiller barnet, når der vurderes behov for et segregeret tilbud. Den endelige myndighedsafgørelse om et segregeret specialundervisningstilbud anbefales samlet i visitationsudvalget.

En samlet bevægelse
BDO anbefaler, at ændringerne gennemføres som en samlet og trinvis omlægning. Den største langsigtede effekt ligger ikke i strukturændringerne alene, men i at fastholde kapacitetsopbygningen i almenområdet og skabe sammenhæng mellem faglig retning, visitation og økonomiske incitamenter.

Målet er ikke færre elever i specialundervisning i sig selv, men at Middelfart Kommune har robuste specialiserede tilbud til de børn, der har behov for dem, og samtidig skaber bedre forudsætninger for, at flere børn kan få den rette støtte i eller tæt på deres lokale fællesskaber.

Procesdesign og metode

Nedenfor er det overordnede design for analysen optegnet. Analysen består af en række forskellige delelementer, der tilsammen udgør datagrundlaget for analysen.

Analysen tager afsæt i tre centrale temaer
Formålet med analysen er at skabe et helhedsorienteret og praksisnært billede af skole- og specialundervisningsområdet i Middelfart Kommune. Med afsæt i det politisk besluttede kommissorium har analysen haft fokus på tre sammenhængende temaer:

- Tilbudsviften på specialundervisningsområdet
- Opfølgning på ambitionerne bag investeringen i almenområdet
- Det tværfaglige samarbejde mellem skole, dagtilbud, PPR og familieområdet.

De tre temaer er analyseret hver for sig, men skal forstås i sammenhæng. Kommunens muligheder for at skabe de rette tilbud til de rette målgrupper hænger tæt sammen med styrken i almenområdet og kvaliteten af det tværfaglige samarbejde. Tilsvarende er et velfungerende tværfagligt samarbejde en vigtig forudsætning for tidlig indsats, forebyggelse og fleksible løsninger tæt på barnets hverdag.

Analysen tager afsæt i et målbillede, hvor flest mulige børn og unge kan deltage i stærke fællesskaber i eller tæt på almenområdet, når det er fagligt, socialt og trivselsmæssigt meningsfuldt. Samtidig er det en grundlæggende præmis, at børn og unge med behov for specialiserede tilbud skal mødes af tilbud, der matcher deres behov og kan drives fagligt og organisatorisk bæredygtigt over tid.

Dataanalyser og dokumentgennemgang
Som led i analysen er der gennemført en række dataanalyser med fokus på blandt andet segregeringsmønstre, elevstrømme, kapacitet, visitation, økonomi, skolefravær og udviklingen på specialundervisningsområdet. Derudover er relevante politikker, visitationsmaterialer, beskrivelser af tilbud, ressourcemodeller og øvrige styringsdokumenter blevet gennemgået med henblik på at skabe forståelse for kommunens eksisterende praksis, organisering og ambitioner.

Dataanalyserne har dannet grundlag for identifikation af mønstre og udviklingstendenser, som efterfølgende er blevet udfoldet og kvalificeret gennem interviews, praksisbesøg og workshops.

Interviews med medarbejdere, ledere og forældre
En central del af analysen har været en omfattende interviewproces med ledere og nøglepersoner på tværs af skole-, special-, dagtilbuds- og familieområdet. Der er blandt andet gennemført interviews med skoleledere, ledere af specialtilbud, PPR, familieområdet, dagtilbudsområdet og visitationsudvalget. Formålet har været at forstå den nuværende praksis, de oplevede styrker og udfordringer samt de udviklingsmuligheder, som de forskellige aktører ser på området.

Som supplement til det oprindelige projektdesign er der desuden gennemført gruppeinterviews med medarbejdere fra Karlsvognen, Heldagsklasserne, C-sporet på Østre Skole og Skrillingeskolen. Interviewene har suppleret lederperspektiverne med medarbejdernes erfaringer fra den daglige praksis og bidraget med praksisnær viden om tilbuddenes målgrupper, organisering og samspil med den øvrige tilbudsvifte.

Derudover er der gennemført interviews med forældrerepræsentanter fra de samme specialundervisningstilbud. Formålet har været at inddrage forældrenes perspektiver på blandt andet visitation, overgange mellem tilbud, samarbejdet med kommunen og oplevelsen af de eksisterende tilbud og indsatser.

Procesdesign og metode

Besøg på skoler
For at opnå et praksisnært kendskab til kommunens tilbud er der gennemført besøg på Skrillingeskolen, Heldagsklasserne og udvalgte mellemformer på skoleområdet. Besøgene har bidraget til at skabe indsigt i tilbuddenes organisering, målgrupper og placering i den samlede tilbudsvifte. Formålet har ikke været at vurdere kvaliteten af de enkelte tilbud, men at forstå deres funktion, organisering og sammenhæng med resten af skole- og specialundervisningsområdet.

Workshops og løbende kvalificering af fund
Som led i analyseforløbet er der gennemført en række workshops med deltagelse af repræsentanter fra skoleområdet, specialtilbuddene, PPR, dagtilbudsområdet, familieområdet, visitationsudvalget og forvaltningen. Workshopperne har haft til formål at kvalificere foreløbige fund, udfordre hypoteser og udvikle konkrete løsningsforslag inden for analysens tre temaer.

Derudover har arbejdsgruppen og styregruppen løbende bidraget med sparring og kvalificering af analysens fund. På den måde er analysen blevet udviklet i tæt dialog med kommunens egne fagpersoner og ledere, hvilket har styrket både validiteten og relevansen af de konklusioner og anbefalinger, der præsenteres i rapporten.

Metodetriangulering styrker analysens validitet
Analysen bygger på en kombination af interviews, praksisbesøg, workshops, dokumentgennemgang og dataanalyser. De enkelte metoder kan ikke stå alene, men supplerer hinanden.

Interviews og workshops giver indsigt i erfaringer, perspektiver og lokale praksisser. Besøg på skoler og tilbud bidrager med viden om organisering og funktion i hverdagen. Dataanalyser og dokumentgennemgang gør det muligt at identificere mønstre i blandt andet elevstrømme, visitation, økonomi og kapacitet.

Ved at kombinere de forskellige datakilder har BDO søgt at skabe et 360-graders blik på området. Denne metodiske triangulering styrker analysens validitet og reducerer risikoen for, at konklusionerne hviler på enkeltstående oplevelser eller perspektiver.

Fra data til anbefalinger
Rapportens anbefalinger bygger på en samlet vurdering af analyseresultater, interviews, workshops og øvrige datakilder. Der er således ikke lagt vægt på enkeltstående udsagn eller observationer, men på mønstre og temaer, som er genfundet på tværs af flere datakilder og aktørperspektiver.
Denne metodiske tilgang har bidraget til at sikre, at rapportens anbefalinger bygger på både data, praksisnær viden og lokale erfaringer og dermed kan fungere som et relevant beslutningsgrundlag for Middelfart Kommunes videre udvikling af skole- og specialundervisningsområdet.

Fagligt afsæt og målbillede for analysen
Data og lokale erfaringer kan beskrive, hvordan skole- og specialundervisningsområdet fungerer i dag. For at vurdere styrker, udfordringer og udviklingsmuligheder er det samtidig nødvendigt at have et fagligt afsæt for, hvad der kendetegner en hensigtsmæssig organisering af skole- og specialundervisningsområdet.

BDO's vurderinger tager derfor afsæt i eksisterende forskning og praksisviden om tilbudsvifter, mellemformer og tværfagligt samarbejde. De følgende afsnit beskriver de centrale principper og forståelser, som analysens vurderinger og anbefalinger bygger på.

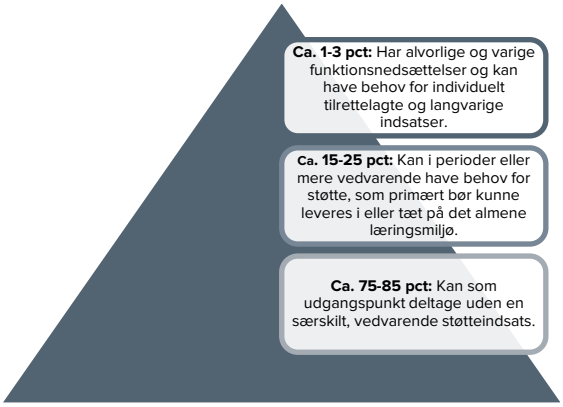
Tilbudsviften skal understøtte flest mulige børn i eller tæt på almenområdet
Et gennemgående princip i forskning og praksis på specialundervisningsområdet er, at børn og unge som udgangspunkt skal have mulighed for at deltage i læringsfællesskaber i eller tæt på almenområdet, når det er fagligt, socialt og trivselsmæssigt meningsfuldt. Samtidig skal der være adgang til mere specialiserede tilbud for de børn og unge, hvis behov ikke kan imødekommes inden for almenområdet eller mere almennære støtteformer.

Procesdesign og metode

Dette princip kan illustreres gennem en trekantsmodel, som blandt andet er beskrevet af den norske professor Thomas Nordahl.

Nordahls model illustrerer et princip om, at størstedelen af børn og unge kan understøttes gennem et stærkt almenområde og mindre indgribende støtteløsninger, mens de mest specialiserede tilbud forbeholdes de børn og unge, der har de mest omfattende og varige behov. Nordahl opererer med vejledende intervaller for de forskellige niveauer i støttesystemet, men modellen bør ikke forstås som en anbefaling til en bestemt elevfordeling i den enkelte kommune. [1]

Figur: Nordahls fordeling for inkluderende læringsfællesskaber



Kommunerne er fortsat forpligtet til at tilbyde specialpædagogisk bistand til de børn og unge, der har behov for det, og den konkrete elevfordeling vil derfor altid afhænge af elevgrundlag, lokale forhold og faglige vurderinger. Det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at Nordahl i sin model samler specialklasser, mellemformer og øvrige støttetiltag tæt på almenområdet i samme niveau (niveau 2: 15–25 %).

Når BDO analyserer Middelfart Kommunes tilbudsvifte, er det derfor ikke alene antallet af tilbud eller antallet af elever i de enkelte tilbud, der er interessant. Det centrale spørgsmål er, om tilbudsviften samlet set understøtter, at eleverne modtager den rette støtte på det rette specialiseringsniveau, og om der er den nødvendige sammenhæng mellem almenområdet, mellemformer, specialklasser og specialskoler.

Det er samtidig relevant at se på, hvor tyngden i tilbudsviften ligger. En hensigtsmæssig tilbudsvifte handler ikke alene om, hvilke tilbud kommunen råder over, men også om, hvordan eleverne fordeler sig på tværs af indsatstrappen. Analysen interesserer sig derfor både for de enkelte tilbud og for den samlede balance i tilbudsviften, herunder om tilbudsstrukturen understøtter kommunens ambition om, at flest mulige børn og unge kan deltage i eller tæt på almenområdet, samtidig med at elever med omfattende støttebehov har adgang til relevante specialiserede tilbud.

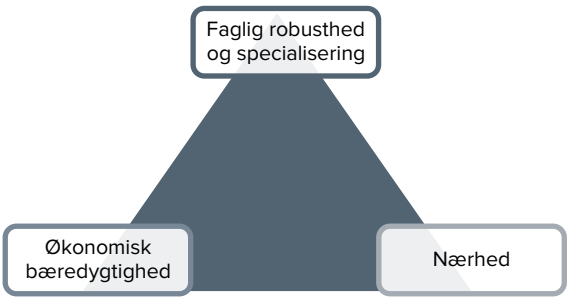
Hvad kendetegner et bæredygtigt specialundervisningstilbud?
Analysen tager derudover afsæt i tre centrale dimensioner, når de enkelte specialundervisningstilbud vurderes: faglig specialisering, økonomi samt nærhed til barnets hverdagsfællesskaber.

Der findes sjældent én løsning, der optimerer alle tre hensyn samtidigt. Tværtimod består en væsentlig del af ledelses- og styringsopgaven på specialundervisningsområdet i at finde den rette balance mellem dem. Tilbuddene skal på den ene side være tilstrækkeligt specialiserede til at understøtte elevernes behov. På den anden side skal de være store nok til at være robuste og samtidig så tæt på barnets hverdagsliv som muligt.

Faglig robusthed og specialisering
Specialundervisning bygger på, at elever med særlige behov mødes af medarbejdere med relevante kompetencer og erfaringer. Det forudsætter, at tilbuddene har adgang til de nødvendige faglige ressourcer og mulighed for at opbygge specialiseret viden omkring deres målgruppe.

Faglig specialisering handler derfor ikke alene om medarbejdernes kompetencer, men også om tilbuddets størrelse og organisering. Når flere elever med beslægtede behov samles i et tilbud, bliver det lettere at opbygge specialiserede fagmiljøer, udvikle fælles metoder og skabe sparring mellem fagprofessionelle. Omvendt kan meget små tilbud have vanskeligt ved at opretholde samme grad af specialisering, fordi kompetencerne fordeles på få medarbejdere og få elever.

Figur: Visualisering af hensyn i et bæredygtigt specialtilbud



[1] Nordahl & Overland, 2025: *Tilpasset undervisning og inkluderende støttesystemer – stort læringsudbytte for alle elever*

Procesdesign og metode

Økonomisk bæredygtighed
Tilbuddene skal samtidig kunne drives stabilt over tid. Små tilbud kan være særligt sårbare over for udsving i elevtal, sygefravær og personaleudskiftninger. Når få medarbejdere skal løfte opgaven omkring få elever, kan selv mindre ændringer få stor betydning for tilbuddet.
En vis størrelse kan derfor være en forudsætning for at sikre kontinuitet, fleksibilitet og robusthed i hverdagen. Robuste tilbud har typisk bedre mulighed for at omfordele ressourcer, håndtere ændringer i elevsammensætningen og sikre stabile relationer omkring eleverne. Økonomisk bæredygtighed handler således ikke alene om økonomi, men i lige så høj grad om tilbuddets evne til at levere en stabil indsats over tid.

Nærhed til barnets hverdagsfællesskaber
Nærhed er et centralt hensyn på specialundervisningsområdet. Jo tættere et tilbud er på barnets lokale skole, fritidsliv og øvrige relationer, desto lettere kan det være at bevare tilknytningen til eksisterende fællesskaber. Nærhed kan samtidig styrke samarbejdet mellem almen- og specialområdet og understøtte fleksible løsninger, hvor elever kan bevæge sig mellem forskellige læringsmiljøer. For mange børn og familier har det også betydning, at skolegangen foregår tæt på hjemmet og nærmiljøet. Nærhed kan dog ikke stå alene. Et tilbud kan være tæt på barnets hjem eller lokale skole, men samtidig være så lille, at det har vanskeligt ved at opretholde den nødvendige faglige specialisering eller organisatoriske robusthed. Omvendt kan større og mere specialiserede tilbud have større geografisk afstand til barnet, men samtidig tilbyde et stærkere fagligt miljø.

De tre dimensioner bør derfor ikke vurderes isoleret, men ses som gensidigt afhængige hensyn. Analysen af Middelfart Kommunes tilbudsvifte tager netop afsæt i denne balance mellem faglig specialisering, økonomi og nærhed.

Mellemformer som en del af et stærkt almenområde
I de senere år er mellemformer blevet et centralt element i mange kommuners arbejde med at udvikle mere inkluderende læringsmiljøer og skabe deltagelsesmuligheder for flere børn og unge i folkeskolen. Samtidig findes der ikke én fælles organisatorisk model for mellemformer, og kommunerne har derfor udviklet forskellige løsninger afhængigt af lokale behov og rammer.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) beskriver mellemformer som organiseringer af undervisningen, der kombinerer almenundervisning med elementer af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Formålet er både at imødekomme elevers støttebehov og samtidig styrke almenskolens kapacitet til at understøtte flere børn i de almene læringsfællesskaber.

STUK peger på to overordnede organiseringsformer:

1. Klassebaserede mellemformer, hvor specialpædagogiske kompetencer, metoder og ressourcer tilføres den almene klasse med henblik på at understøtte både den enkelte elev og klassens samlede læringsmiljø.
2. Holdbaserede mellemformer, hvor eleven i dele af skoledagen modtager undervisning eller støtte i et mindre og mere tilpasset læringsmiljø, samtidig med at eleven fortsat er tilknyttet sin almene klasse.

BDO tager i denne analyse afsæt i den forståelse, at mellemformer først og fremmest skal styrke elevernes deltagelsesmuligheder i og tæt på almenområdet. Mellemformer skal derfor ikke alene ses som et tilbud til den enkelte elev, men også som et redskab til at udvikle skolernes læringsmiljøer, kompetencer og mulighed for at understøtte flere elever i fællesskabet.

Det betyder ikke, at elever aldrig kan have behov for undervisning eller støtte uden for den almindelige klasse. Der kan være situationer, hvor mindre grupper eller særligt tilrettelagte forløb er nødvendige for at skabe læring, trivsel eller deltagelsesmuligheder for eleven. I tråd med STUK's anbefalinger vurderer BDO imidlertid, at sådanne løsninger bør tilrettelægges med et vedvarende fokus på elevens faglige og sociale tilknytning til almenmiljøet og på sammenhængen mellem mellemformen og elevens klassefællesskab.

I denne analyse forstås mellemformer derfor som et strategisk og fleksibelt redskab, der både skal understøtte elever med støttebehov og bidrage til at udvikle almenskolens kapacitet til at rumme flere børn og unge. Dermed bliver mellemformer et centralt element i arbejdet med at skabe en bæredygtig tilbudsvifte og flere deltagelsesmuligheder tæt på elevernes hverdagsfællesskaber.

Analyseresultater

I det følgende præsenterer BDO vores fund, konklusioner og anbefalinger under hvert af de tre analysetemaer, vi har arbejdet med.

Resultater vedr. tilbudsviften på specialundervisningsområdet s. 10
Resultater vedr. opfølgning på investeringen i almenområdet s. 16
Resultater vedr. det tværfaglige samarbejde s. 23

Tilbudsviften på specialundervisningsområdet

Kommunerne har ansvaret for at sikre, at børn og unge med behov for specialundervisning og specialpædagogisk støtte mødes af et tilbud, der matcher deres behov. Kommunens samlede tilbud omtales i rapporten som tilbudsviften. Med tilbudsviften menes de forskellige undervisningstilbud, som kommunen råder over til børn og unge med særlige behov. Tilbudsviften spænder fra støtte tæt på almenområdet til mere specialiserede tilbud som specialklasse og specialskole. Tilbudsviften skal både kunne understøtte børn med meget forskellige støttebehov og samtidig være fagligt og økonomisk bæredygtig over tid.

Et centralt dilemma på specialundervisningsområdet er, at hensynet til nærhed, lokale løsninger og specialisering ikke altid trækker i samme retning. Mange mindre tilbud kan skabe nærhed for barnet og familien, men kan samtidig gøre det vanskeligt at opbygge robuste faglige miljøer. Omvendt kan større tilbud skabe stærkere faglige miljøer, men indebære større afstand mellem barnet og det almene fællesskab.

Analysen af tilbudsviften tager udgangspunkt i følgende spørgsmål:
Har Middelfart Kommune en tilbudsvifte, der både understøtter de rigtige tilbud til de rigtige målgrupper, og som samtidig sikrer fagligt og økonomisk bæredygtige tilbud?

Historik og kontekst: Tilbudsviften er udviklet over tid og rummer i dag flere små specialiserede tilbud
Middelfart Kommune råder i dag over en bred tilbudsvifte til børn med specialpædagogiske behov. Tilbudsviften er udviklet over en årrække som følge af kommunens ambition om at kunne tilbyde målrettede undervisningstilbud til forskellige elevgrupper med behov for specialundervisning. BDO er blevet oplyst om, at tilbudsviften har udviklet sig som svar på konkrete behov og lokale udfordringer frem for som led i en samlet strategisk planlægning af området. Resultatet er en tilbudsstruktur med flere mindre tilbud og specialiserede spor, hvor den samlede kapacitet fordeles på forholdsvis mange organisatoriske enheder.

Fremtidssikring: Hvor bør tilbudsviften tilpasses, så den faglige og økonomiske bæredygtighed højnes?
På tværs af interviews med skoleledere, specialtilbudsledere, visitationsudvalg og medarbejdere fremgår det, at flere af kommunens tilbud i dag har et meget begrænset elevgrundlag. Dette rejser et centralt spørgsmål om, hvorvidt alle dele af tilbudsviften fortsat er fagligt og økonomisk bæredygtige som selvstændige tilbud. Robuste specialundervisningstilbud forudsætter en vis volumen, forstået som et vist antal elever. Det har betydning for muligheden for at etablere stabile børnefællesskaber, opbygge specialiserede faglige miljøer, sikre kontinuitet blandt medarbejdere og skabe organisatorisk fleksibilitet ved eksempelvis ændringer i elevtal, sygefravær og personaleudskiftning. Når vi analyserer tilbudsviften, forholder vi os derfor ikke kun til tilbuddenes målgrupper, men også til, hvorvidt tilbuddenes størrelse understøtter en fagligt og økonomisk bæredygtig drift.

Hvis man betragter tilbudsviften som en indsatstrappe, skal den kunne tilbyde elever med forskellige grader af vidtgående behov noget på alle trin. Det, vurderer vi, er tilfældet i Middelfart Kommune, hvor tilbudsviften består af forskellige tilbud på både specialklasse- og specialskoletrinnet[2]. Endvidere køber kommunen i mindre omfang forskellige eksterne tilbud, når der ikke er match mellem elevbehov og kommunens eget udbud af pladser.

Når vi i analysen har vurderet tilbudsviften, har vi konstateret, at der både er velfungerende og mindre velfungerende specialundervisningstilbud. Vores vurdering er, at de udfordringer, vi ser, i mindre grad handler om målgruppematch ift. børnenes pædagogiske, faglige og sociale behov og heller ikke om de fagprofessionelles kompetencer og formåen. De handler i højere grad om, at nogle tilbud bliver for små til, at de fagligt og økonomisk bliver bæredygtige, ligesom børnefællesskaberne bliver udfordrede, når tilbuddene bliver for små. Det ser vi især komme til udtryk i Heldagsklasserne og i Karlsvognen. Dette uddybes i det følgende.

[2] Det bemærkes, at de mellemformer, som skolerne i Middelfart Kommune driver, ikke er visiterede specialundervisningstilbud, hvorfor de i analysen behandles under det analysetema, der vedrører et styrket almenområde.

Tilbudsviften på specialundervisningsområdet

Anbefaling: Nedlæggelse af Heldagsklasserne
Heldagsklasserne er etableret til elever med betydelige socioemotionelle og adfærdsmæssige udfordringer. Tilbuddet havde pr. 5. september 2026 indskrevet 32 elever og er dermed et af de mindste specialundervisningstilbud i Middelfart Kommune.

BDO vurderer tilbuddet ud fra analysens tre faglige hensyn: faglig specialisering, økonomisk og organisatorisk bæredygtighed samt nærhed til barnets hverdagsfællesskaber. På alle tre områder er der forhold, som udfordrer Heldagsklassernes bæredygtighed som selvstændigt tilbud.

Heldagsklasserne er placeret på en selvstændig matrikel uden tilknytning til en almen folkeskole. Det begrænser mulighederne for at dele ledelse, medarbejdere og faglige ressourcer med en større organisation. Placeringen begrænser samtidig mulighederne for at arbejde fleksibelt med elevernes deltagelse i almenområdet i både undervisnings- og fritidsregi. BDO har ikke foretaget en særskilt vurdering af den pædagogiske kvalitet i Heldagsklasserne. Analysen viser imidlertid, at tilbuddets organisering og rammevilkår gør det vanskeligt at skabe de stabile og fagligt robuste rammer og dermed den pædagogiske kvalitet, som målgruppen har behov for.

Interviewene med ledelse, medarbejdere og forældre beskriver samstemmende udfordringer med tilbuddets robusthed. Medarbejderne fremhæver blandt andet stabilitet, kontinuitet og fleksibilitet som udfordringer, mens forældrene efterspørger stabile og kendte voksne omkring børnene. Middelfart Kommunes egen vurdering af elevgrundlaget er samtidig, at nogle af eleverne har støttebehov, der ligger tættere på specialskoleniveau, mens andre forventes at kunne rummes i specialklasser eller eventuelt almenområdet med den rette støtte. Elevgruppen kalder dermed ikke nødvendigvis på én samlet organisatorisk løsning, hvorfor BDO ikke foreslår en overflytning eller reorganisering af Heldagsklasserne.

Heldagsklasserne fik i 2025 tilført ekstra ressourcer for at kompensere for de økonomiske smådriftsulemper. BDO vurderer imidlertid, at udfordringen ikke kan løses gennem økonomi alene. Et tilbud med få elever og medarbejdere er mere sårbart over for eksempelvis sygefravær, personaleudskiftning og ændringer i elevgrundlaget. Samtidig er mulighederne for at skabe forskellige børnefællesskaber og fleksible faglige miljøer mere begrænsede.
Samlet vurderer BDO derfor, at Heldagsklasserne i deres nuværende form ikke er et tilstrækkeligt fagligt, organisatorisk og økonomisk bæredygtigt selvstændigt tilbud.

BDO anbefaler derfor, at Heldagsklasserne nedlægges. BDO er bekendt med den uro, der har været omkring Heldagsklasserne og anbefaler på den baggrund, at der træffes en hurtig beslutning om at nedlægge Heldagsklasserne som selvstændigt tilbud, og at der ligeledes hurtigt fremlægges en plan for elevernes videre færd gennem skolesystemet. En længere periode med usikkerhed om tilbuddets fremtid vurderes ikke hensigtsmæssig, når de nuværende organisatoriske og strukturelle rammer allerede væsentligt begrænser mulighederne for at skabe et robust tilbud omkring eleverne.

En nedlæggelse vil samtidig have stor betydning for børn, familier og medarbejdere. Relationer, kammerater og kendte rammer har stor betydning for eleverne. En ændring skal derfor gennemføres med stor opmærksomhed på trygge og individuelt tilrettelagte overgange. Nedlæggelsen af Heldagsklasserne indebærer som nævnt ikke, at Heldagsklassernes nuværende elevgruppe skal samles i ét andet tilbud. Den enkelte elevs fremtidige tilbud fastlægges gennem konkret og individuel revisitation. Analysen giver anledning til at forvente, at nogle elever vil have behov for et tilbud på specialskoleniveau, mens andre med den rette støtte vil kunne være en del af kommunens specialklassetilbud og for nogle elevers vedkommende eventuelt almenområdet.

Vores analyse peger på, at en større andel af eleverne vil have brug for et specialskoletilbud, hvorfor vi anbefaler Middelfart Kommune at arbejde hen mod etablering af en ny afdeling på Skrillingeskolen, som kan håndtere målgrupper med socioemotionelle vanskeligheder. Formålet er på sigt at samle elevgrundlag, kompetencer og ressourcer i et større specialiseret miljø med bedre muligheder for faglig specialisering, fleksibel organisering og stabil drift. Det forudsætter, at der opbygges den nødvendige kapacitet, organisering og faglige kompetence på Skrillingeskolen.

En ændret organisering kan have konsekvenser for blandt andet elevbefordring, som bør indgå i den efterfølgende implementerings- og økonomivurdering.

Tilbudsviften på specialundervisningsområdet

Anbefaling: Udfasning af Karlsvognen
Karlsvognen er et specialklassetilbud på Strib Skole målrettet elever med autismespektrumforstyrrelse (ASF) og ofte samtidige støttebehov. Tilbuddet havde pr. 5. september 2026 indskrevet 18 elever fordelt fra 0. til 9. klasse og er dermed kommunens mindste specialundervisningstilbud.

Placeringen på en almen folkeskole er en væsentlig styrke. Den giver mulighed for nærhed til almenområdet og for at dele ledelse, personale og øvrige ressourcer med Strib Skole. På dette punkt adskiller Karlsvognen sig fra Heldagsklasserne. Det begrænsede elevgrundlag udfordrer imidlertid de øvrige hensyn i BDO's faglige vurderingsramme. Ledelse og medarbejdere beskriver, at få elever fordelt på mange klassetrin gør det vanskeligt at skabe robuste børnefællesskaber og organisere undervisningen fleksibelt. Et lille elevgrundlag gør samtidig tilbuddet mere sårbart over for ændringer i elev- og personalesammensætningen og begrænser mulighederne for at opbygge et bredt specialpædagogisk fagmiljø.

BDO vurderer derfor, at Karlsvognen trods sin organisatoriske placering tæt på almenområdet ikke har den volumen, der skal til for at sikre tilstrækkelig faglig, organisatorisk og økonomisk bæredygtighed som selvstændigt tilbud.

Analysen viser samtidig et vist overlap mellem målgruppen i Karlsvognen og C-sporet på Østre Skole. Tilbuddene er ikke identiske, men elever og støttebehov er i et vist omfang inden for samme målgruppe, hvorfor vi ser det bedste overlap mellem disse to tilbud ift. en udfasning af Karlsvognen. C-sporet har tidligere haft et større elevtal end i dag, og BDO vurderer derfor, at der er mulighed for at øge elevgrundlaget i tilbuddet på tværs af 0.-9. klasse. Når et lille tilbud således har en målgruppe, der delvist understøttes andre steder i tilbudsviften, er det relevant at vurdere, om elevgrundlag, kompetencer og ressourcer kan organiseres mere samlet. I forhold til nærhed bemærkes, at der er ca. 5 km mellem de to tilbud.

BDO anbefaler, at Karlsvognen udfases som selvstændigt specialklassetilbud. Formålet er at samle elevgrundlag, ressourcer og specialpædagogiske kompetencer i større og mere robuste faglige miljøer. Relevante erfaringer og kompetencer fra Karlsvognen bør så vidt muligt fastholdes og bringes i spil andre steder i kommunens tilbudsvifte. Anbefalingen indebærer ikke, at eleverne skal modtage mindre støtte. Hvis Karlsvognen udfases, skal der foretages en konkret og individuel faglig vurdering samt revisitation af hver elev. Det skal sikre, at den enkelte elev fremadrettet får det tilbud, der bedst matcher elevens aktuelle behov og udviklingsperspektiv.

BDO er samtidig opmærksom på, at Karlsvognen for elever og familier udgør et kendt og trygt læringsmiljø. En udfasning skal derfor planlægges med stor opmærksomhed på relationer, kontinuitet og trygge overgange. En ændret organisering kan desuden have konsekvenser for blandt andet elevbefordring, som bør indgå i den efterfølgende implementerings- og økonomivurdering.
Med en nedlæggelse af Heldagsklasserne og en udfasning af Karlsvognen vurderer BDO, at Middelfart Kommune i vid udstrækning vil have en tilbudsvifte med fagligt og organisatorisk bæredygtige tilbud på de forskellige trin af indsatstrappen. Kommunen vil fortsat have specialklassetilbud, specialskole samt mulighed for at købe eksterne tilbud til de elever, hvis behov ikke kan imødekommes inden for den kommunale tilbudsvifte.

Som beskrevet i analysens faglige afsæt handler en hensigtsmæssig tilbudsvifte imidlertid ikke kun om at have de rette tilbud. Det handler også om, hvordan tilbudsviften anvendes, og hvor tyngden i den ligger. Med afsæt i den trekantsmodel, som blandt andet er beskrevet af Thomas Nordahl, bør flest mulige elever understøttes i eller tæt på almenområdet, mens mere specialiserede tilbud forbeholdes elever, hvis behov kalder på dette. Denne ambition stiller ikke alene krav til kommunens tilbud og de fagprofessionelles praksis. Den forudsætter også et konstruktivt samarbejde med forældrene. BDO er i den forbindelse blevet oplyst om, at forældresamarbejdet i nogle forløb har været udfordret. Forældrene har en vigtig rolle i at understøtte barnets deltagelse i fællesskabet og i dialogen om, hvordan barnets behov bedst imødekommes. Det kræver et fælles blik for både det enkelte barns behov og hensynet til de fællesskaber, barnet indgår i. Kommunen og skolerne har samtidig et ansvar for at skabe et tillidsfuldt samarbejde og være tydelige om de faglige vurderinger og muligheder omkring barnet.

Ambitionen stiller også krav til visitationspraksis. Det enkelte barns behov skal altid være styrende, men kommunen bør samtidig have et systematisk fokus på, om støtten kan gives på et mindre indgribende niveau. En velfungerende tilbudsvifte forudsætter således både de rette tilbud og en visitationspraksis, der sikrer det rette match mellem elevens behov og tilbuddets specialiseringsniveau. Når strukturen i tilbudsviften er på plads, bliver næste spørgsmål, hvordan økonomi og styring understøtter, at tilbudsviften anvendes som ønsket. Det handler blandt andet om takster, finansiering og økonomiske incitamenter samt om, hvordan kapaciteten løbende tilpasses udviklingen i elevgrundlaget. Dette udfoldes i det følgende.

Tilbudsviften på specialundervisningsområdet

Økonomi og styring: Hvad skal specialundervisningstilbuddene koste, og hvordan styres økonomi og kapacitet?
En del af opdraget for analysen er at undersøge, om Middelfart Kommune har de rigtige tilbud til de rigtige målgrupper til den rigtige pris. Vi har i det forudgående forholdt os til matchet mellem målgrupper og tilbud og til, hvordan der på tværs af hensyn til børnefællesskaber, faglig og økonomisk robusthed efter vores vurdering er behov for at foretage tilpasninger af tilbudsviften.

Flere af tilbuddene i den nuværende tilbudsvifte har over tid været udfordrede på budgetoverholdelse – det gælder særligt Skrillingeskolen og Karlsvognen. Heldagsklasserne har fået en betydelig budgetudvidelse i 2025, som har bragt budgettet i balance i det år. BDO er blevet oplyst af Middelfart Kommune, at prognosen for 2026 indikerer, at tilbuddene i år overholder deres budgetter.

Når et specialundervisningsområde kommer under pres, skyldes det som udgangspunkt, at der visiteres flere elever ind i specialtilbud, end der hidtil har været tilfældet, og/eller at tilbuddene er (for) dyre at drive. I Middelfart Kommune er det vores vurdering, at det først og fremmest er andelen af elever, der visiteres til specialtilbud, som er drivende for det pres, der er på området. Middelfart Kommune har en inklusionsgrad på 93,3 %. Landsgennemsnittet er 92,9 %. Middelfart Kommunes befolkningsgrundlag er 14 % socioøkonomisk bedre stillet end landsgennemsnittet, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriets database. Selv om det er positivt, at Middelfart Kommune er med til at trække det samlede gennemsnit op, ville vi faktisk forvente, at kommunen samlet set lå lidt højere endnu.

Skolerne har gennem de senere år udviklet forskellige mellemformer med henblik på at skabe flere lokale handlemuligheder og fastholde elever med støttebehov i eller tættere på almenområdet. Det arbejde viser, at skolerne aktivt har forsøgt at finde alternativer til visitation til segregerede tilbud. Samtidig betyder det dog også, at inklusionsgraden ikke giver det fulde billede af tyngden i elevgruppen i almenområdet, idet Middelfart Kommune oplyser, at nogle elever i mellemformer over tid har fået et undervisningstilbud, der i praksis har karakter af et mere specialiseret tilbud, uden at eleverne formelt er visiteret til specialundervisning. Der er således et "mørketal" bag inklusionsgraden: Nogle elever tæller i statistikken med som inkluderede, selvom de modtager omfattende støtte eller befinder sig i et forløb, hvor man er på vej mod visitation. Det ændrer ikke ved, at den stigende inklusionsgrad er et positivt tegn på bevægelse i retning af kommunens faglige og politiske ambitioner. Men udviklingen skal fortolkes med blik for både de formelle visitationstal og den støtte, der aktuelt gives gennem mellemformer og øvrige lokale løsninger. Dette vender vi tilbage til i afsnittet om investeringen i almenområdet.

Som en del af analysen har vi også foretaget en benchmark af enhedsprisen på de nuværende specialundervisningstilbud for at undersøge, om Middelfart Kommune har drevet sine tilbud relativt dyrt, billigt eller sammenligneligt med, hvad andre kommuner driver deres tilbud for. Vi har udvalgt sammenligningskommuner, der ligner Middelfart med hensyn til socioøkonomi, tilbudsvifte og geografi. Ved enhedspriser forstås den gennemsnitlige udgift pr. indskrevet elev i et tilbud. Benchmarktallene i tabellen nedenfor er angivet i et spænd, fordi vi i praksis ser forskelle i, hvad kommunerne har valgt at tildele til ellers sammenlignelige specialtilbud. Når man bruger benchmark, er det vigtigt at holde sig for øje, at sammenligningen ikke siger noget om kvaliteten af den service, der bliver leveret. Det kan være vanskeligt at vurdere, om noget er godt eller ej alene på baggrund af benchmark. Benchmark udgør dog et godt afsæt for at stille nysgerrige og reflekterede spørgsmål til egen styringspraksis og vurdere denne op imod, hvad andre kommuner gør.

	Elevtal pr. 5/9 2026 Elevtallet i parentes er Middelfart Kommunes egne elever.	Budgetteret enhedspris, 2026	Faktisk enhedspris, regnskab 2025	BDO-benchmark
C-sporet	52 (46)	194.586	194.757	175-200.000 kr.
Karlsvognen	18 (18)	233.329	251.453	225-250.000 kr.
Heldagsklasserne	32 (23)	322.543	349.796	250-300.000 kr.
Skrillingeskolen	86 (69)	325-536.000	396.724	300-400.000 kr.

Note: Enhedspriserne i benchmarkkommunerne er ekskl. SFO/fritid. For Heldagsklasserne er enhedsprisen inkl. SFO, da skole og fritidsdelen er samlet i én takst.

Samlet viser benchmarken, at Middelfart Kommunes specialundervisningstilbud overordnet ligger på et prisniveau, der er sammenligneligt med tilsvarende tilbud i andre kommuner. Analysen giver dermed ikke grundlag for at konkludere, at det økonomiske pres på specialundervisningsområdet primært skyldes et generelt højt prisniveau i tilbuddene. Udfordringen knytter sig i højere grad til antallet af elever, der modtager specialundervisning, samt til enkelte små tilbud, hvor et begrænset elevgrundlag udfordrer den økonomiske og organisatoriske bæredygtighed.

Tilbudsviften på specialundervisningsområdet

For alle tilbuddene er der en højere gennemsnitspris pr. elev, end tildelingen forudsætter. Forskellen mellem den tildelte takst og den forbrugte pris pr. elev er mellem 22.000 og 51.000 kr. i merforbrug pr. elev.

Det ændrer ikke på, at økonomisk styring og budgetoverholdelse fortsat er væsentlige. Vores næste spørgsmål bliver derfor, hvordan finansieringen skal indrettes, så økonomien følger aktiviteten, kapaciteten kan tilpasses elevgrundlaget, og styringsmodellen understøtter kommunens faglige ambitioner.

Anbefaling: Lad økonomien følge aktiviteten i tilbuddene
Det leder til et centralt princip i BDO's anbefalinger til den fremadrettede økonomiske styring: BDO anbefaler, at specialundervisningstilbuddene aktivitetsfinansieres. Det betyder, at tilbuddene tildeles budget på baggrund af antallet af elever og en fastsat takst pr. elev, også betegnet som pris-gange-mængde-budgettering.
Aktivitetsfinansiering skaber en direkte sammenhæng mellem elevtal, kapacitet og budget. Når elevtallet stiger, følger ressourcerne med. Når elevtallet falder, tilpasses budgettet tilsvarende. Kommunen undgår dermed over tid at finansiere kapacitet, som ikke anvendes, samtidig med at tilbuddene får ressourcer til de elever, de faktisk skal løse undervisningsopgaven for.
Dette er særligt relevant i forlængelse af analysen af tilbudsviften. Anbefalingerne om at nedlægge Heldagsklasserne og udfase Karlsvognen skal blandt andet skabe større og mere robuste faglige og organisatoriske miljøer. Det gør samtidig de enkelte tilbud mindre økonomisk følsomme over for mindre udsving i elevtallet og skaber bedre forudsætninger for aktivitetsfinansiering.

En fast rammebevilling uafhængig af elevtallet kan derimod svække sammenhængen mellem faktisk aktivitet og økonomi. Der kan opstå en oplevelse af, at allerede finansierede pladser bør anvendes, fordi kapaciteten og ressourcerne allerede er til stede. Det kan skabe et uhensigtsmæssigt økonomisk incitament i en tilbudsvifte, hvor ambitionen samtidig er, at eleverne skal modtage støtte på det niveau, der matcher deres behov.

Aktivitetsfinansiering skal dog indrettes, så den ikke skaber unødig ustabilitet i tilbuddenes drift. BDO anbefaler derfor ikke løbende budgetjustering ved hver enkelt elevændring. Budgetterne kan i stedet reguleres på faste tidspunkter i løbet af året, eksempelvis i forbindelse med kommunens store budgetopfølgninger og regnskabsafslutningen svarende til 3-4 gange om året. Det giver tilbuddene mulighed for at planlægge deres drift og bemanding, samtidig med at budgetterne over tid følger den faktiske aktivitet.

Anbefaling: Forenkling af takststrukturen
Aktivitetsfinansiering forudsætter, at der fastsættes en takst pr. elev. Det næste spørgsmål er derfor, hvor differentieret takststrukturen skal være. BDO anbefaler en enkel model med én gennemsnitstakst pr. specialklassetilbud og som udgangspunkt én til to takster på specialskoleniveau.
For specialklassetilbuddene vurderer BDO, at én gennemsnitstakst pr. tilbud giver den bedste balance mellem enkelhed og mulighed for at håndtere variation i elevernes støttebehov. Taksten bør fastsættes med afsæt i tilbuddets målgruppe og det serviceniveau, som tilbuddet forventes at levere. Det er herefter tilbuddets ansvar at tilrettelægge indsatsen inden for den samlede økonomiske ramme, hvor nogle elever i perioder kan have behov for flere ressourcer og andre færre.

På specialskoleniveau er variationen i elevernes støttebehov større. Her kan det være relevant med to takstniveauer, hvis der er fagligt begrundede forskelle i målgruppernes støttebehov og det serviceniveau, der skal stilles til rådighed. BDO anbefaler derimod ikke en model med mange individuelle takstniveauer.

På specialskoleniveau er der i dag fem takster. Den konkrete takst fastsættes i dialog mellem tilbudsledelsen og skolechefen. Det giver mulighed for stor individuel tilpasning, men gør samtidig økonomien mindre gennemsigtig og vanskeligere at forudsige.

En enklere takststruktur vil:
- skabe en tydeligere sammenhæng mellem målgruppe, serviceniveau og pris
- øge budgetsikkerheden for både tilbud og forvaltning
- gøre det lettere at følge og sammenligne økonomien over tid
- reducere administrationen omkring fastsættelse af den enkelte elevs takst.

En mere standardiseret takststruktur reducerer samtidig risikoen for en forhandlingsøkonomi, hvor finansieringen af den enkelte elev bliver resultatet af en konkret dialog om ressourcer frem for en på forhånd fastlagt og transparent model.

Tilbudsviften på specialundervisningsområdet

Anbefaling: Takststrukturen forenkles med én eller højst to takster, som besluttes allerede i visitationen
BDO anbefaler, at takststrukturen på specialskoleniveau forenkles, så der er én eller højst to takster. Det skal være gennemsnitstakster, hvilket betyder, at specialskolen selv forholder sig til, hvordan holddannelse, personalenormering mv. omkring de konkrete elever tilrettelægges – vel vidende, at eleverne vil have forskellig tyngde og kræve forskellige indsatsniveauer. Takstindplacering besluttes ifm. visitationen. Formålet er dog ikke at gøre visitationen til en økonomisk beslutning. Tværtimod skal den faglige vurdering af elevens behov være styrende, mens takststrukturen på en transparent og ensartet måde omsætter denne vurdering til den nødvendige økonomiske ramme. Det vil efter BDO's vurdering skabe en mere enkel, gennemskuelig og forudsigelig økonomisk styring end en model med mange takstniveauer og efterfølgende individuel fastsættelse af finansieringen.

Elevernes trivsel, faglige resultater og fravær i specialtilbuddene
Analysen har indtil nu haft fokus på, om Middelfart Kommune har en hensigtsmæssig tilbudsvifte, om tilbuddene er fagligt og økonomisk bæredygtige, og hvordan økonomi og styring kan understøtte den ønskede retning. Disse forhold er centrale rammebetingelser, men siger ikke i sig selv noget om, hvordan eleverne klarer sig i tilbuddene. Som den sidste del af analysen af tilbudsviften ser vi derfor på de tilgængelige data om elevernes trivsel, faglige resultater og fravær. Formålet er at supplere analysen af struktur, organisering og økonomi med et blik på elevernes resultater og udvikling over tid. Analysen skal ikke forstås som en vurdering af kvaliteten i de enkelte tilbud, men som et perspektiv på, hvilke resultater der kan identificeres i de tilgængelige data.

Som led i analysen har BDO undersøgt udviklingen i elevernes trivsel, faglige resultater og fravær på specialundervisningsområdet. Data er opgjort for de seneste tilgængelige skoleår og gør det muligt at følge udviklingen før og under investeringen i folkeskolen. Investeringen blev udmøntet i december 2024, og skoleåret 2025/26 er derfor det første hele skoleår efter udmøntningen. Det er samtidig vigtigt at være varsom med at koble udviklingen direkte til investeringen. Elevgrupperne i specialtilbuddene er relativt små, sammensætningen kan ændre sig fra år til år, og en række andre forhold kan påvirke både trivsel, fravær og faglige resultater. Data anvendes derfor først og fremmest til at identificere udviklingstendenser og opmærksomhedspunkter.

C-sporets og Heldagsklassernes resultater præsenteres samlet som Østre Skole, da det ikke har været muligt at adskille de to resultater, da de begge organisatorisk hører under Østre Skole. Det vil derfor ikke være muligt at konkludere, om udviklingen primært er drevet af det ene specialtilbud, eller om begge specialtilbud bidrager. BDO er oplyst om, at særskilte afdelingsnumre fremover vil gøre det muligt at følge tilbuddene hver for sig, hvis datagrundlaget er tilstrækkeligt.

Alle specialtilbuddene har en gennemsnitscore på over 3 på en skala fra 1 til 5, hvad angår den generelle trivsel blandt eleverne. Skrillingeskolen har i den undersøgte periode fastholdt en generel trivsel på 3,8, hvilket er højere end gennemsnittet på 3,6 for Middelfart Kommune på tværs af almen- og specialtilbud. Derimod har Østre Skole haft et fald i den generelle trivsel det seneste skoleår fra et højt udgangspunkt på 3,7 til 3,5, mens Karlsvognens elever har oplevet en stigning fra 3,1 til 3,3 i deres generelle trivsel.

Hvad angår data om karakterer, kan vi se, at alle specialtilbuddene indberetter karakterer eller undtagelseskoder for deres elever til Undervisningsministeriet. Datagrundlaget for selve resultatet af indberetningen er meget begrænset. For Karlsvognen og Østre Skole kan der beregnes et karaktergennemsnit i hhv. dansk og matematik samt andelen af elever med mindst 02 i dansk og matematik i hhv. et og to skoleår. Skrillingeskolen fremgår ikke af de tilgængelige data, enten fordi deres elever ikke er gået op til alle prøverne i dansk og matematik og dermed ikke kan indgå i beregningen, eller fordi eleverne har fået et gennemsnit i de to prøver, der er lavere end 02. På Østre Skole er andelen af elever med mindst 02 i både dansk og matematik steget lidt, samtidig med at karaktergennemsnittet er faldet i begge fag.

Analysen af data om fravær indikerer et fald i den samlede fraværsprocent for både Skrillingeskolen og Østre Skole, mens Karlsvognen oplever en markant stigning i den samlede fraværsprocent. For alle tre specialtilbud gælder dog, at andelen af elever med over 10 % fravær er faldet fra skoleåret 2023/24 til 2024/25.

Det begrænsede datagrundlag giver ikke grundlag for at konkludere, at elevernes faglige resultater generelt er forbedret. Resultaterne kan heller ikke stå alene som en vurdering af kvaliteten i de enkelte tilbud.

Opfølgning på investeringen i almenområdet

Baggrund og kontekst: Formålet med investeringen i almenområdet og genbesøg af Skt. Hans-forliget
Med Skt. Hans-forliget blev der i 2024 sat en tydelig politisk retning for skole- og specialundervisningsområdet i Middelfart Kommune. Aftalen er et politisk investeringsforlig, hvor kommunen valgte at flytte penge fra specialområdet til almenområdet over tid. Kernen i forliget var at styrke almenområdet med 11 mio. kr. årligt. Investeringen skulle gøre folkeskolerne i stand til at lave læringsmiljøer for flere børn i regi af de lokale skoletilbud. Aftalen peger konkret på bl.a. flere fagprofessionelle i klasserne og bedre muligheder for blandt andet holddeling, co-teaching og særligt tilrettelagte forløb for elever med læringsvanskeligheder.

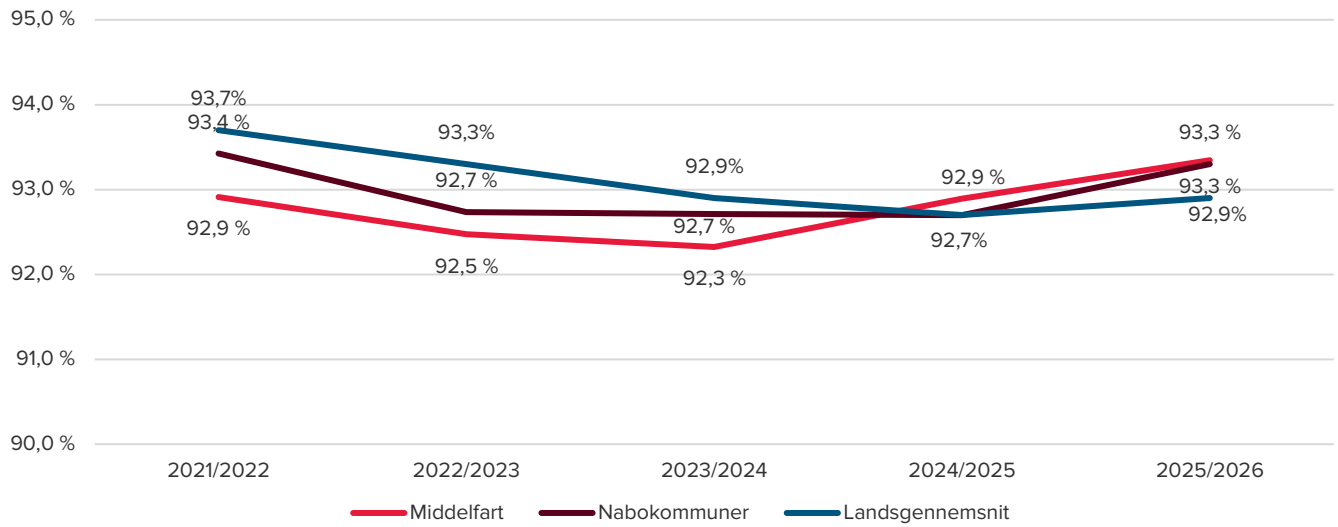
Finansieringen byggede på en forventning om, at behovet for specialundervisningspladser gradvist ville falde. Der blev derfor samtidig indlagt en planlagt reduktion i udgifterne til specialtilbud, fordi færre børn forventedes visiteret til segregerede tilbud.

Parallelt med investeringen arbejder Middelfart Kommune med FIFA – Flere med i Fællesskabet i Almenområdet. Projektet har fokus på at udvikle undervisning og læringsmiljøer, der skaber deltagelsesmuligheder for flere børn. Der arbejdes blandt andet med fælles børnesyn, kompetenceudvikling og co-teaching. FIFA retter sig ikke mod udvikling af specialtilbuddene, men mod den grundlæggende pædagogiske og didaktiske praksis i almenområdet. Projektet udgør dermed det faglige udviklingsspor, der sammen med den økonomiske investering skal styrke almenområdets kapacitet til at rumme flere børn.

Opfølgningen på investeringen i almenområdet tager udgangspunkt i følgende spørgsmål:
Har investeringen skabt den ønskede effekt, og hvordan kan der fortsat arbejdes med et almenområde, som endnu flere elever kan profitere af at være en del af?

Konsekvenser for inklusionsgraden: Hvad er der sket i perioden efter forliget?
Middelfart Kommunes inklusionsgrad har i en årrække ligget lavere end landsgennemsnittet, men udviklingen i de seneste to år bryder det mønster. Vi ved fra forskning, at kommunernes socioøkonomiske befolkningsgrundlag har betydning for segregering, men når vi tager højde for Middelfart Kommunes socioøkonomiske indeks, som er 14 % bedre end landsgennemsnittet[1], er det også forventeligt, at Middelfart Kommune trækker det samlede gennemsnit op. Derfor er udviklingen i den sammenhæng positiv. Middelfart Kommune har dog selv gjort opmærksom på, at der er et mørketal af et vist omfang i Middelfart Kommune, fordi de børn, som er indskrevet i kommunens mest vidtgående mellemformstilbud, i praksis er i gråzonen over mod, hvad man vil betragte som segregerede tilbud, ligesom der italesættes at være et efterslæb på visitationer som følge af reorganiseringer og chefskifter. Disse supplerende informationer er således ikke entydige ift., om det er en udvikling, der kan forventes at fortsætte. Det må derfor fortsat følges tæt i de kommende år.

Graf: Udviklingen i inklusionsgrad i Middelfart Kommune inkl. benchmark



[1] Det kommunale socioøkonomiske indeks fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Opfølgning på investeringen i almenområdet

Forudsat at stigningen i de seneste to skoleår også i hvert fald delvist skyldes, at kvaliteten og rummeligheden i almenområdet er steget, er tendenserne ikke desto mindre positive, og BDO har derfor sammen med skoleområdet dykket ned i, hvad det konkret er, der er gået godt, og hvad årsagerne til den stigende inklusion er, men vi er i samme ombæring også dykket ned i, hvorfor bevægelsen ikke er endnu tydeligere og stærkere, og hvad de næste skridt i den rigtige retning kan være.

Hvad er de positive erfaringer som følge af investeringen?
Det er som tidligere fremhævet vanskeligt entydigt at vurdere styrken i udviklingen i inklusionsgraden. Den positive udvikling skal blandt andet ses i sammenhæng med skolernes arbejde med mellemformer og andre lokale indsatser, som har gjort det muligt at fastholde flere elever i eller tæt på almenområdet frem for at visitere dem til specialtilbud. Samtidig indebærer denne udvikling et vist mørketal. Middelfart Kommune har oplyst, at der både er et efterslæb i visitationerne og elever i mellemformer og særlige PPR-indsatser, herunder det fleksible team, med omfattende støttebehov. Nogle af disse elever tæller således som inkluderede, selvom de modtager en betydelig støtteindsats. Der er samtidig risiko for en forsinkelse i sagerne, hvor visitation først bliver aktuel, når almenområdet og mellemformen har afprøvet deres handlemuligheder uden at lykkes tilstrækkeligt. Inklusionsgraden kan derfor aktuelt undervurdere det fremadrettede pres på specialundervisningsområdet.

BDO hæfter sig ikke desto mindre ved den stigende inklusionsgrad som et positivt tegn på, at en bevægelse er i gang. Udviklingen skal blot fortolkes sammen med mørketallet og følges tæt, så kommunen får blik for både de elever, der lykkes i mellemformerne, og de elever, hvis behov senere kan føre til visitation.

Først og fremmest vurderer BDO, at den politiske beslutning om at investere i almenområdet har været et vigtigt og rigtigt strategisk greb. Med Skt. Hans-forliget blev der sat en tydelig retning og formuleret en klar forventning om, at flere børn skal kunne lykkes i deres lokale fællesskaber, når det er fagligt, socialt og trivselsmæssigt meningsfuldt. Denne retning opleves fortsat som tydelig blandt både skoleledere og forvaltning. En væsentlig styrke har endvidere været, at Middelfart Kommune har haft mulighed for at tilføre almenområdet de årlige 11 mio. kr. i opnormering forlods. Det har gjort det muligt at etablere nye indsatser, opbygge kompetencer og skabe organisatorisk kapacitet til at løfte flere børn i almenområdet. Det kræver investeringer at opbygge kapacitet, før gevinsterne kan realiseres. Skolelederne beskriver, hvordan der i dag er et større fokus på at finde løsninger tættere på almenområdet end tidligere. Udviklingen er fortsat skrøbelig og ikke ens på tværs af skolerne, men de første tegn på den ønskede bevægelse er til stede. BDO vurderer derfor, at den grundlæggende retning i investeringen er rigtig, og at de positive erfaringer giver et relevant afsæt for de næste skridt i arbejdet med at styrke almenområdet.

Det var en tydelig intention med investeringen, at skolerne skulle have lokal frihed til at finde de mest effektfulde løsninger. Det var bevidst, at midlerne ikke blev bundet til én bestemt model. Skolerne skulle kunne anvende ressourcerne forskelligt og udvikle lokalt tilpassede løsninger med medejerskab blandt skolebestyrelser, elever og personale. Det vurderer BDO også som en stor styrke. På tværs af interviewene kvitterer skolelederne for den lokale frihed til selv at vurdere, hvordan midlerne kunne skabe størst værdi på den enkelte skole. Skolerne har forskellige elevgrundlag, udfordringer og organiseringer, og vores erfaring understøtter, at det sjældent er hensigtsmæssigt at forudsætte, at den samme løsning virker alle steder. Nogle skoler vil have brug for at investere i flere fagprofessionelle omkring eleverne, andre i kompetenceudvikling, vejlederfunktioner eller noget fjerde. BDO ser det derfor som en væsentlig styrke, at investeringens formål har været tydeligt, mens valget af virkemidler i høj grad er blevet overladt til de lokale skoleledelser.

Hvad kan forklare, at udviklingen ikke er tydeligere på tværs af *alle* skoler?
Af den grund er midlerne også blevet brugt forskelligt, og det kan være vanskeligt at følge op på, hvordan skolerne reelt har investeret. Dette er ikke en unik problemstilling for Middelfart Kommune, men ses generelt på tværs af landets kommuner. Selvom den overordnede udvikling går i den ønskede retning, peger analysen på flere forhold, som kan forklare, at resultaterne endnu ikke er mere markante. For det første beskriver flere skoleledere, at investeringen i praksis er blevet vanskelig at adskille fra de øvrige ændringer i skolernes økonomi. Flere skoler fortæller, at hele eller dele af investeringen er blevet anvendt til at håndtere konsekvenser af ændringer i tildelingsmodellen og den generelle økonomiske situation på de individuelle skoler. Det betyder, at midler, som oprindeligt var tænkt som en investering i øget kapacitet i almenområdet, nogle steder reelt er blevet brugt til at skabe balance i økonomien.

Opfølgning på investeringen i almenområdet

For det andet vurderer BDO, at der fortsat mangler en tydelig sammenhæng mellem de faglige ambitioner og de økonomiske incitamenter i styringsmodellen. Øget inklusion forudsætter, at det både fagligt og økonomisk opleves attraktivt at lykkes med at skabe deltagelsesmuligheder i almenområdet. Analysen viser imidlertid, at en stor andel af de visiterede elever (47 % i 2025/26 stigende til 60 % i 2026/27) ender i specialundervisningstilbud, hvor skolerne ikke har medfinansieringsansvar. Analysen viser endvidere, at skolerne samtidig har meget forskellige segregeringsmønstre, som ikke alene kan forklares af forskelle i elevgrundlag og socioøkonomi. Det peger i vores optik derfor i stedet på dels økonomiske incitamenter, som vender forkert, og dels et nødvendigt fokus på kultur og børnesyn på de pågældende skoler. Begge dele uddybes i det følgende.

For det tredje tager arbejdet med kapacitetsopbygning tid. Det er muligt at tilføre økonomi relativt hurtigt, men det tager længere tid at opbygge kompetencer, ændre praksis, etablere nye samarbejdsformer og skabe den kulturændring, som skal til, hvis flere børn skal lykkes i almenområdet. Derfor vurderer BDO, at den hastighed, hvormed der forventes et reduceret behov for specialpladser, gør investeringscasen sårbar. Sårbarheden forstærkes af, at Middelfart Kommune, som allerede beskrevet, anvender en incitamentsmodel, som indeholder for mange undtagelser fra skolernes medfinansieringsforpligtelse, der i økonomisk henseende fortsat gør det attraktivt for skolerne at segregere elever.

Endelig skal det fremhæves, at arbejdet med mellemformer fremstår uensartet på tværs af skolerne. Der ses betydelige forskelle i både forståelsen af mellemformernes formål, organisering og målgruppe. På nogle skoler fungerer mellemformerne primært som fleksible indsatser, der understøtter deltagelse i almenområdet, mens de på andre skoler i højere grad har karakter af permanente tilbud uden en tydelig strategi for tilbagevenden til almenmiljøet. Dermed bliver mellemformerne ikke altid det udviklingsredskab for almenområdet, som investeringen oprindeligt lagde op til.

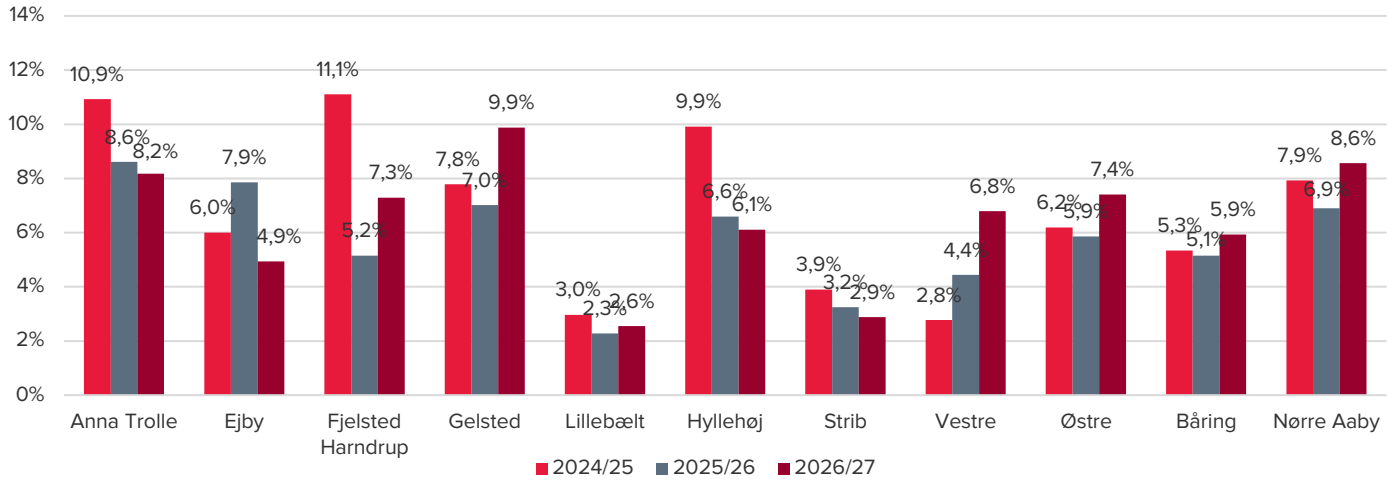
Mellemformerne er blevet en central del af tilbudsviften, men mangler en fælles retning
På tværs af skolerne ser vi et tydeligt og ihærdigt arbejde med at udvikle mellemformer og skabe flere lokale handlemuligheder for børn med støttebehov. Det har været en bunden opgave for alle skoler at etablere mellemformer, samtidig med at skolerne har haft metodefrihed i forhold til den konkrete organisering. Det har givet mulighed for at udvikle løsninger med afsæt i lokale forhold, elevgrupper og behov. BDO ser grundlæggende metodefriheden som en styrke. Mellemformer skal netop kunne være fleksible og tilpasses den lokale kontekst. I vores optik er mellemformer, eller forstærket undervisning, et vigtigt redskab til at skabe deltagelsesmuligheder for flere børn i eller tæt på almenområdet. Skolernes arbejde med mellemformer skal derfor også ses som et bidrag til den positive udvikling i inklusionsgraden. Forudsætningen for, at metodefriheden fører til den ønskede fælles retning, er imidlertid et tydeligt formål og målbillede. Her vurderer BDO, at Middelfart Kommune med fordel kan styrke den fælles rammesætning, så den lokale fleksibilitet fastholdes, men inden for en tydelig fælles forståelse af, hvad mellemformer skal bidrage til, hvem de er til, og hvordan elevernes deltagelse og progression følges over tid.

Vores observationer, skolebesøg og interviewresultater i Middelfart Kommune viser, at forståelsen af mellemformernes formål og organisering varierer mellem skolerne. Nogle mellemformer fungerer som fleksible og midlertidige indsatser med et tydeligt sigte mod elevens deltagelse i almenklassens fællesskab, mens andre i højere grad har karakter af mere permanente tilbud, hvor der ikke altid er en klar plan for tilbagevenden til almenmiljøet. Når vi arbejder med mellemformer, anbefaler vi, at de tænkes som et redskab til at styrke deltagelsesmuligheder i almenområdet og ikke som et selvstændigt spor mellem almen- og specialundervisning. Mellemformer er på flere skoler i Middelfart Kommune organiseret som fysiske steder, men i vores optik bør de i stedet iværksættes som en funktion, der skal understøtte *både* den enkelte elev og bidrage til at udvikle læringsmiljøet omkring eleverne. Derfor skal mellemformerne være mere fleksible. De forskelle, vi både hører og observerer mellem skolernes praksis, kræver en tydeligere, fælles kommunal ramme for arbejdet med mellemformer, hvis flere børn skal lykkes i almenområdet. Rammen bør skabe tydelighed om formål, varighed, opfølgning og overgang til enten almenområdet eller mere specialiserede tilbud. Det skal i den forbindelse tydeliggøres, at mellemformer ikke er et reelt specialklasse- eller specialskolealternativ eller en venteposition frem mod visitation.

Situationsbillede: Hvor står Middelfart Kommune og de enkelte skoler lige nu?
Et opfølgende kig på data viser, at den samlede udvikling dækker over forskellige visitationsmønstre skolerne imellem. Skolerne segregerer ikke en lige stor andel børn hver især, og det varierer også, om der er set fald eller stigning i andelen af elever, som visiteres til specialundervisning uden for den almene folkeskole. Grafen på side 19 giver os derfor et billede af, hvilke skoler der over tid er lykkedes med at inkludere flere børn i almenområdet, og hvilke skoler der modsat segregerer flere elever i dag, end de har gjort i tidligere år.

Opfølgning på investeringen i almenområdet

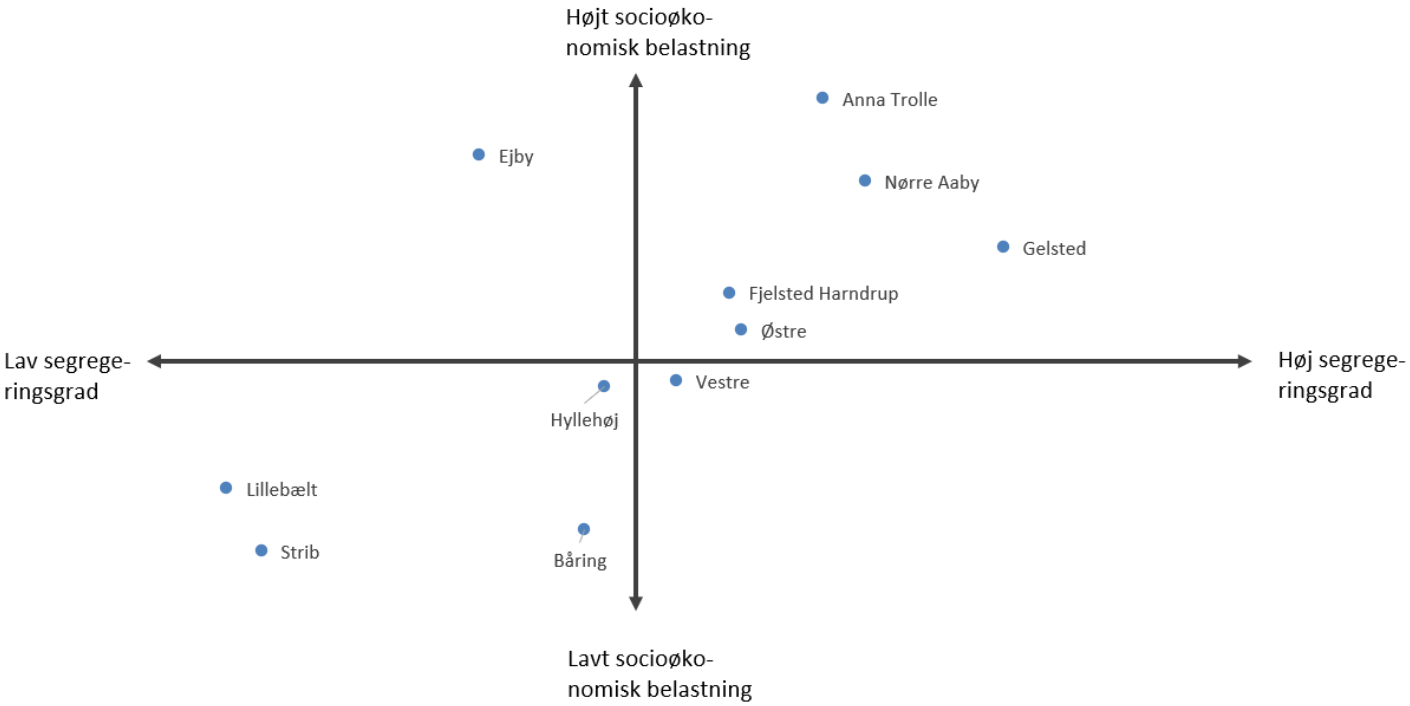
Graf: Skolespecifik udvikling i andel visiterede elever til specialundervisning



For at tage højde for, at skolerne dog heller ikke har ensartede elevgrundlag, har BDO udarbejdet nedenstående graf, som sammenholder skolernes segregeringsgrad med, hvordan det socioøkonomiske indeks ser ud. I teorien burde skolerne ligge på en skrå linje fra nederste venstre hjørne op mod det øverste højre hjørne, hvis deres segregeringsgrad skulle stemme overens med den, vi forventer ud fra deres socioøkonomiske indeks. I grafen nedenfor kan man godt ane denne linje, men der er også skoler, der stikker ud og ligger langt fra den imaginære skrå linje. Disse skoler præsterer enten bedre eller dårligere, end vi ville forvente ud fra deres socioøkonomiske indeks. Anna Trolle er skolen med den højeste socioøkonomiske belastning, da skolen ligger øverst på den lodrette akse, men da skolen ikke er placeret længst til højre på den vandrette akse, betyder det, at skolen ikke har den højeste segregeringsgrad, som grafen på denne side også viser.

Alle skoler skal arbejde med styrket inklusion og forbedre sig ud fra det afsæt, de hver især har, men som grafen nedenfor viser, er der også nogle skoler, hvor der bør være en særlig opmærksomhed på at ændre kurs, fordi segregeringsgraden er højere, end socioøkonomien tilsiger.

Graf: Skolernes socioøkonomiske indeks sammenholdt med deres segregeringsgrad



Opfølgning på investeringen i almenområdet

Et vigtigt spørgsmål at få besvaret i denne sammenhæng er, om forskellige økonomiske vilkår på skolerne også kan spille ind ift. deres muligheder for at prioritere inkluderende tiltag. Som led i analysen har BDO anvendt vores minimumsmodel til at vurdere skolernes økonomiske robusthed og muligheder for at investere i inkluderende indsatser. Minimumsmodellen beregner den teoretiske minimumsudgift til at drive en skole i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige krav til undervisningen. Det omfatter blandt andet udgifter til fagopdelt undervisning, timebanken og bemanding i alle klasser. Forskellen mellem dette minimumsbehov og skolernes faktiske budget udgør skolernes økonomiske prioriteringsrum. Analysen viser, at samtlige folkeskoler i Middelfart Kommune har et økonomisk råderum ud over minimumsbehovet. Skolerne har dermed økonomiske muligheder for at prioritere inkluderende tiltag som eksempelvis co-teaching, holddeling, vejlederfunktioner, mellemformer, kompetenceudvikling og andre understøttende indsatser i almenområdet. Råderummet varierer mellem skolerne som følge af forskelle i bl.a. elevtal og klassedannelse, men analysen viser, at der ikke er skoler, som helt mangler økonomiske handlemuligheder. Udfordringen er derfor i mindre grad manglende økonomiske muskler og i højere grad, hvordan de eksisterende ressourcer anvendes, og hvilke incitamenter styringsmodellen skaber. Det betyder ikke, at økonomi er uden betydning. Men analysen peger på, at forskellene i segregeringsgrad mellem skolerne ikke primært kan forklares af forskelle i økonomiske rammer. Når nogle skoler lykkes bedre end andre med at fastholde børn i almenområdet, skal forklaringen derfor også findes i forhold som lokal praksis, organisering, kultur, kompetencer og de incitamenter, styringsmodellen skaber.

Incitamentsstrukturen understøtter ikke konsekvent ambitionen om flere elever i almenområdet
Middelfart Kommune anvender en kredsløbsmodel, som har til formål at understøtte investeringsforligets ambition om, at flere børn skal lykkes i almenområdet. Grundtanken er, at skoler, der visiterer relativt mange elever til specialundervisning, også skal bidrage økonomisk til de udgifter, visitationen medfører. Dermed skabes et incitament til at investere i forebyggende og inkluderende løsninger tæt på almenområdet.

BDO's analyse viser imidlertid, at modellen i dag indeholder så mange undtagelser fra medfinansieringen, at de økonomiske incitamenter svækkes betydeligt. Omkring 60 % af de elever, der visiteres til specialundervisning, placeres i tilbud, hvor distriktsskolen ikke har et medfinansieringsansvar. Når en visitation ikke udløser en økonomisk konsekvens for skolen, reduceres samtidig modellens evne til at understøtte de politiske ambitioner om flere lokale og forebyggende løsninger.

Konsekvensen er, at kommunen på den ene side investerer betydelige midler i at opbygge kapacitet i almenområdet, mens styringsmodellen på den anden side kun i begrænset omfang giver incitament til, at kapaciteten tages i brug. Der er med andre ord ikke fuld sammenhæng mellem den retning, kommunen ønsker at bevæge sig i, og de økonomiske mekanismer, der skal understøtte bevægelsen. Når størstedelen af visitationerne sker til tilbud, som ikke udløser medfinansiering for distriktsskolen, bliver sammenhængen mellem skolernes beslutninger og deres økonomi svag. Det betyder, at kredsløbsmodellen kun i begrænset omfang understøtter kommunens ambition om, at flere børn skal lykkes i almenområdet.

Tilbudsviftens tyngde skal flyttes tættere på almenområdet
Som beskrevet i analysens faglige afsæt er det ikke alene afgørende, at kommunen har relevante tilbud på alle trin af indsatstrappen. Det er også væsentligt, hvor tyngden i tilbudsviften ligger. Med afsæt i trekantsmodellen beskrevet af Thomas Nordahl er målbilledet, at flest mulige børn understøttes i eller tæt på almenområdet, mens de mere specialiserede tilbud anvendes til den mindre gruppe af elever, hvis behov nødvendiggør dette. Middelfart Kommunes stigende inklusionsgrad viser en positiv bevægelse, men analysen viser samtidig, at kommunen endnu ikke har realiseret den ønskede forskydning fuldt ud. Hvis tyngden skal flyttes længere ned ad indsatstrappen, kræver det både kapacitet og faglige handlemuligheder i almenområdet og en styringsmodel, der understøtter samme retning. Det er netop sammenhængen mellem disse forhold, de følgende anbefalinger adresserer.

Opfølgning på investeringen i almenområdet

Hvad anbefaler BDO som næste skridt?
BDO vurderer samlet, at Middelfart Kommune har sat den rigtige retning med investeringen i almenområdet. De første bevægelser kan ses, men ambitionen er endnu ikke fuldt realiseret. Næste skridt er derfor ikke at ændre retning, men at sikre større sammenhæng mellem investeringen i almenområdet, de økonomiske incitamenter, skolernes praksis, mellemformerne og den fælles faglige forståelse af, hvornår en elev har behov for et mere specialiseret tilbud.

BDO's analyse giver således anledning til følgende konklusioner:
- Investeringen i almenområdet har været rigtig.
- De første resultater er positive, men gevinsterne realiseres ikke fuldt ud endnu.
- Derfor skal Middelfart Kommune holde fast i retningen og justere praksis ift. de centrale håndtag.
- Der er behov for at arbejde målrettet med børnesyn, normalitetsbegreb og tydelige forventninger til almenområdet.

På baggrund af ovenstående har vi følgende anbefalinger til Middelfart Kommune:

1. Fasthold investeringen i almenområdet
BDO vurderer, at den politiske beslutning om at investere i almenområdet og skabe en økonomisk bevægelse fra special til almen har været rigtig. Hvis flere børn skal lykkes i deres lokale fællesskaber, kræver det kapacitet på skolerne i form af kompetencer, fagprofessionelle ressourcer og fleksible indsatser tæt på eleverne. Middelfart Kommune bør derfor fastholde ambitionen bag investeringsforliget og fortsat anvende en styringsmodel, som flytter ressourcer fra specialområdet til almenområdet i takt med, at færre elever får behov for segregerede tilbud.

2. Styrk incitamentsstrukturen, så økonomi og ambition går hånd i hånd
Den nuværende kredsløbsmodel understøtter kun delvist ambitionen om øget inklusion, fordi en stor del af specialundervisningstilbuddene er undtaget fra medfinansieringsansvar. Det modvirker direkte intentionen om at give skolerne større medansvar for og bedre muligheder for at inkludere flere børn i almenområdet. BDO anbefaler derfor, at modellen justeres, så der skabes en tydeligere sammenhæng mellem skolernes beslutninger og de økonomiske konsekvenser. Økonomien bør i højere grad følge barnet og understøtte ambitioner om flere løsninger tæt på almenområdet.

3. Følg systematisk op på skolernes udvikling og resultater
Analysen viser betydelige forskelle mellem skolerne, som ikke alene kan forklares af elevgrundlag og socioøkonomi. BDO anbefaler derfor en tættere dialog med de enkelte skoler om segregeringsmønstre, lokale praksisser og anvendelsen af de ressourcer, der er investeret i almenområdet. Formålet bør være at understøtte læring på tværs af skolerne og sikre, at de gode erfaringer omsættes bredere i organisationen.

4. Arbejd målrettet med børnesyn, normalitetsbegreb og forventninger til almenområdet
Analysen peger på, at forskellene mellem skolernes segregeringsgrad ikke alene kan forklares af elevgrundlag, socioøkonomi eller økonomiske rammer. BDO vurderer, at en del af forklaringen også skal findes i forskellige forståelser af, hvornår et barn kan lykkes i almenområdet, hvornår der er behov for specialiserede tilbud, og hvor langt almenområdet skal strække sig for at finde løsninger omkring barnet. På tværs af skoler og fagområder ses tegn på, at der eksisterer forskellige normalitetsbegreber og forskellige forventninger til børns deltagelse i de almene fællesskaber. Det indebærer en risiko for, at børn med sammenlignelige behov mødes med forskellige løsninger afhængigt af, hvilken skole eller hvilke fagprofessionelle der er involveret.

Gennem FIFA har Middelfart Kommune allerede igangsat et målrettet arbejde med at udvikle læringsmiljøerne og omsætte et fælles børnesyn til praksis på skoleområdet. BDO anbefaler, at kommunen bygger videre på dette arbejde gennem en fælles faglig drøftelse af børnesyn, deltagelsesmuligheder, inklusion og normalitetsbegreber. Formålet er ikke, at alle skal arbejde ens, men at skabe større fælles forståelse af, hvornår et barn har behov for en mere specialiseret indsats, og hvornår udfordringer kan løses inden for rammerne af almenområdet.

Dette er en væsentlig forudsætning for, at de øvrige investeringer og styringsmæssige tiltag får den ønskede effekt. Arbejdet med økonomi, mellemformer og incitamentsstrukturer kan ikke stå alene. Skal flere børn lykkes i almenområdet, kræver det også et fælles fagligt ståsted for, hvilke udfordringer almenområdet forventes at kunne håndtere, hvilken støtte der skal bringes i spil, og hvornår der er behov for visitation til specialundervisning.

Opfølgning på investeringen i almenområdet

5. Skab en fælles kommunal retning for arbejdet med mellemformer
Mellemformer er blevet et centralt redskab i arbejdet med inklusion, men analysen viser betydelige forskelle i formål, organisering og anvendelse på tværs af skolerne. BDO anbefaler derfor, at der etableres en fælles kommunal ramme for mellemformer med tydelighed om målgruppe, formål, varighed og opfølgning. Mellemformer bør understøtte deltagelse i almenområdet og ikke udvikle sig til permanente parallelle tilbud.

Nyere undersøgelser peger på, at klassebaserede mellemformer i højere grad understøtter elevernes faglige udbytte og tilknytning til fællesskabet end mere holdbaserede løsninger. Samtidig er der indikationer på, at længerevarende undervisning uden for elevens klasse kan have en ekskluderende virkning og svække elevens tilknytning til almenområdet. Der findes desuden kun begrænset evidens for effekten af permanente eller længerevarende niveaudelte tilbud, ligesom forskning peger på risiko for stagnerende faglig udvikling hos nogle af de fagligt mest udfordrede elever.

BDO anbefaler, at Middelfart Kommune tydeliggør sin faglige forståelse af mellemformer. Udgangspunktet bør være, at mellemformer først og fremmest skal understøtte elevens deltagelse i almenklassens fællesskab og styrke læringsmiljøet omkring eleven. Fokus bør derfor være på klassebaserede og fleksible løsninger, hvor støtte, specialpædagogiske kompetencer og ressourcer bringes ind i klassen, frem for at eleven i længere perioder flyttes ud af klassefællesskabet. Det betyder ikke, at elever aldrig kan have behov for undervisning i mindre grupper eller uden for klassen. For nogle elever vil dette være en nødvendig del af indsatsen i kortere eller længere perioder. BDO anbefaler imidlertid, at sådanne løsninger som udgangspunkt er målrettede, fleksible og midlertidige, og at de løbende vurderes i forhold til elevens muligheder for deltagelse i almenklassens fællesskab.

Det tværfaglige samarbejde

Et velfungerende tværfagligt samarbejde er en vigtig forudsætning for rapportens øvrige ambitioner. Hvis flere børn skal kunne lykkes i eller tæt på almenområdet, kræver det, at skole, dagtilbud, PPR og familieområdet bringer deres forskellige fagligheder i spil tidligt og koordineret. Det tværfaglige samarbejde har dermed betydning både for den tidlige indsats og for, at børn og familier oplever et sammenhængende forløb.

Analysen af det tværfaglige samarbejde tager udgangspunkt i følgende spørgsmål:
Er der uudnyttede muligheder og potentialer i det tværfaglige samarbejde, som vil kunne understøtte inklusionsambitionerne i endnu højere grad?

Anbefaling: Skab en fælles og forpligtende ramme for det tværfaglige samarbejde
På tværs af interviews og workshops beskrives en stor vilje til at samarbejde om børn og familier. Flere aktører fremhæver en stærk samarbejdstradition i kommunen, og der findes konkrete samarbejdsformer, som opleves at fungere godt. Det gælder blandt andet den fremskudte rådgivning og de tværfaglige konferencer, hvor deltagere oplever større nærhed, tydeligere retning og mere fremdrift.

Imidlertid varierer samarbejdet afhængigt af de konkrete relationer og lokale arbejdsgange. Der er forskel på, hvornår fagligheder inddrages, hvordan møder ledes, og om og hvordan der følges systematisk op på aftaler. Det øger risikoen for parallelle indsatser, uklart ansvar og forløb, der mister fremdrift. Samarbejdet bliver samtidig sårbart ved medarbejder- og lederskift. Analysen viser også, at det tværfaglige samarbejde ikke altid kommer tidligt nok i spil. Flere aktører beskriver, at samarbejdet intensiveres, når en problemstilling allerede er blevet kompleks eller fastlåst. Det begrænser mulighederne for tidligt at skabe en fælles problemforståelse og iværksætte koordinerede indsatser.

BDO anbefaler, at Middelfart Kommune etablerer en fælles og praksisnær samarbejdsmodel på tværs af skole, dagtilbud, PPR og familieområdet. Modellen bør beskrive processen fra bekymring til indsats og skabe tydelighed om mødeledelse, koordinering, handling og opfølgning.

Kommunen bør bygge videre på erfaringerne fra den fremskudte rådgivning og de tværfaglige konferencer i Familiehuset, som fremhæves positivt. Formålet er ikke flere procedurer, men en fælles praksis, der gør samarbejdet mindre personafhængigt og bringer relevante fagligheder tidligere i spil.

Analysen viser også forskellige forventninger til, hvem der gør hvad, hvornår en faglighed skal involveres, og hvem der har ansvar for koordinering og fremdrift. Skole- og dagtilbudsledere beskriver, at de i nogle forløb selv får en stor koordinerende rolle, mens familieområdet oplever forventninger om at løse problemstillinger, som ikke nødvendigvis ligger inden for områdets opgave eller målgruppe.

Udfordringen forstærkes af, at fagområderne ikke altid har tilstrækkeligt kendskab til hinandens opgaver, lovgivning, målgrupper og beslutningskompetencer. Forskellige mandater kan eksempelvis betyde, at en problemstilling er fælles belyst på et møde, men at den egentlige beslutning først kan træffes efterfølgende. Flere interviewpersoner oplever samtidig, at mange fagpersoner kan deltage i de samme møder. Det er ressourcekrævende og kan være uoverskueligt for de forældre, der deltager. En tydeligere forståelse af formål, roller og mandat kan derfor også gøre det lettere at invitere de rette fagpersoner frem for flest mulige fagpersoner.

En fælles samarbejdsmodel kan bestå af:
- Fælles børnesyn og samarbejdsprincipper.
- En fælles proces fra bekymring til indsats.
- Fælles mødeprincipper med klare aftaler om mødeledelse, dagsorden, mandat og opfølgning.
- Løbende tværfaglige lærings- og refleksionsfora.

Det tværfaglige samarbejde

Anbefaling: Skab tydelighed om roller, mandat og handlemuligheder og gør det fælles børnesyn til et aktivt fundament for samarbejdet
BDO anbefaler, at kommunen tydeliggør, hvornår de enkelte fagligheder bringes i spil, hvad de forventes at bidrage med, og hvilke beslutninger de kan træffe. Det gensidige kendskab til opgaver, lovgivning og handlemuligheder bør styrkes.

I komplekse forløb skal det samtidig være tydeligt for både familien og fagpersonerne, hvem der har den koordinerende funktion og ansvaret for næste skridt. Mødedeltagelsen bør målrettes den konkrete opgave, så tværfagligheden fastholdes uden unødigt ressourceforbrug.

Analysen giver ikke grundlag for at konkludere, at fagområderne arbejder ud fra grundlæggende modstridende børnesyn. På tværs af skole, dagtilbud, PPR og familieområdet er der opbakning til et ressourceorienteret blik på børn og familier og til betydningen af deltagelse i fællesskaber.

Forskellene bliver tydeligere, når værdierne skal omsættes til konkrete faglige vurderinger. Fagområderne kan eksempelvis vurdere forskelligt, hvor langt almenområdet skal strække sig, hvornår en anden faglighed skal involveres, og hvornår barnets behov kalder på en mere specialiseret indsats. Forskellige faglige perspektiver er en naturlig del af tværfagligt samarbejde. Udfordringen opstår, hvis der mangler et fælles afsæt for at samle perspektiverne i fælles mål og handlinger.
BDO vurderer derfor, at behovet ikke er at formulere et nyt værdigrundlag, men at gøre det eksisterende børnesyn mere anvendeligt i praksis.

BDO anbefaler, at Middelfart Kommune genbesøger det fælles børnesyn og omsætter det til få konkrete handleprincipper for det tværfaglige samarbejde.

Principperne bør hjælpe fagområderne med at samle relevante perspektiver på barnets situation, formulere fælles mål og følge op på, om den valgte indsats virker. Børnesynet bør integreres i samarbejdsmodellen, så det bliver et fælles fagligt referencepunkt for konkrete vurderinger og beslutninger frem for alene et overordnet værdigrundlag.

Betydningen af en fælles samarbejdsstruktur, tydelige roller og et fælles fagligt fundament bliver særlig synlig i de forløb, hvor barnet bevæger sig mellem organisatoriske områder. Overgangen fra dagtilbud til skole er et centralt eksempel. Hvis flere børn skal kunne begynde og fastholdes i almenområdet, starter arbejdet før første skoledag. For børn med støttebehov skal relevant viden bringes videre rettidigt, relevante fagligheder inddrages, og skolen skal have mulighed for at forberede de nødvendige rammer.

Det stiller samtidig krav til, at de relevante faglige kompetencer er tilgængelige og kan bringes i spil tæt på praksis, både i overgangen og i det efterfølgende arbejde omkring barnet. Analysen rejser derfor også et spørgsmål om, hvordan de praksisunderstøttende kompetencer er organiseret, og hvordan PPR's kompetencer bedst understøtter skolernes behov.

Skolelederne efterspørger større indflydelse på, hvilke kompetencer der prioriteres i PPR, så PPR's faglige sammensætning i højere grad afspejler de behov, der opleves tæt på praksis. BDO vurderer derfor, at Middelfart Kommune med fordel kan genbesøge PPR's samlede opgave- og kompetenceprofil, herunder arbejdsdelingen mellem PPR og de kompetencer, som skolerne selv opbygger. Formålet bør være at skabe større klarhed om, hvilke kompetencer der med fordel organiseres centralt, hvilke der bør være tæt på den enkelte skole, og hvordan PPR's ressourcer bringes tidligere og mere praksisnært i spil.

Anbefaling: Skab en mere systematisk overgang fra dagtilbud til skole for børn med støttebehov
Dagtilbuddene vurderer generelt samarbejdet med skolerne om overgangen positivt. Flere beskriver tidlig inddragelse af skolerne, og samarbejdet opleves særligt stærkt, når dagtilbud og skole har et tæt kendskab til hinanden, eksempelvis i børneuniverserne. Der beskrives dog uklarhed om roller og beslutningskompetencer, særligt når der er tvivl om skoleudsættelse eller behov for et specialundervisningstilbud.

BDO anbefaler derfor en fælles og enkel arbejdsgang, hvor skolelederen får en tydelig og central rolle i overgangsforløbet. For børn, hvor visitation til et specialundervisningstilbud overvejes, anbefaler BDO, at skolelederen på baggrund af dialogen med dagtilbuddet, PPR, forældrene og øvrige relevante fagpersoner foretager den samlede vurdering og indstiller barnet til visitation.

Det tværfaglige samarbejde

Det betyder, at skolelederen skal være tæt på barnet og sagen tidligt i forløbet og tage aktivt stilling til, om og hvordan barnets behov kan imødekommes i skolens almene læringsmiljø. Hvis skolelederen vurderer, at barnets behov ikke kan imødekommes inden for disse rammer, er det skolelederen, der indstiller barnet til visitation på baggrund af det samlede faglige grundlag.

Indstillingskompetencen og afgørelseskompetencen skal samtidig holdes tydeligt adskilt. Skolelederen indstiller og begrunder vurderingen, mens visitationsudvalget, i tråd med nedenstående anbefaling, træffer den endelige afgørelse om specialundervisningstilbuddet.

Anbefaling: Skab en klar grænse mellem skolens og visitationsudvalgets kompetence
BDO anbefaler en entydig kompetencefordeling mellem skolelederen og visitationsudvalget. Skolelederen skal have kompetencen til at beslutte og iværksætte støtte i almenområdet og mellemformer, så længe eleven bevarer sin tilknytning til stamklassen. Det giver skolen et tydeligt ansvar og handlerum til at udvikle løsninger omkring barnet inden for almenområdet. Når skolelederen på baggrund af en samlet faglig vurdering og input fra PPR og øvrige relevante fagligheder vurderer, at barnets behov kræver et segregeret specialundervisningstilbud, indstiller skolelederen barnet til visitation. Herefter overgår beslutningskompetencen til visitationsudvalget.

Grænsen bliver dermed entydig: Skolelederen har kompetencen, så længe eleven bevarer sin plads i stamklassen. Visitationsudvalget har kompetencen, når der skal træffes afgørelse om specialklasse, specialskole eller et andet segregeret tilbud.

BDO anbefaler samtidig, at visitationsudvalget sammensættes med balance mellem almen- og specialperspektivet. Skolechefen anbefales som forperson med afgørende stemme, så der skabes tydelig sammenhæng mellem den overordnede beslutningskompetence og det økonomiske ansvar på visitationsområdet. En klar kompetencefordeling skal samtidig forhindre, at sager sendes frem og tilbage mellem skoleleder og visitationsudvalg. Når skolelederen har indstillet barnet, og sagen er tilstrækkeligt belyst, skal visitationsudvalget have mandat til at træffe afgørelsen.

Anbefaling: Saml myndighedsafgørelse i visitationsudvalget og skab en ensartet visitationspraksis
Når en sag er indstillet til et segregeret specialundervisningstilbud, anbefaler BDO, at den endelige myndighedsafgørelse entydigt træffes af visitationsudvalget. Efter den nuværende styrelsesvedtægt kan skolelederen træffe den endelige afgørelse i de tilfælde, hvor skolen medfinansierer det tilbud, eleven indstilles til, selvom sagen samtidig behandles i visitationsudvalget. BDO anbefaler, at denne konstruktion ændres, og at styrelsesvedtægten tilpasses, så der er én entydig afgørelseskompetence.

Formålet er at skabe en ensartet og gennemskuelig myndighedspraksis, hvor afgørelsen træffes på baggrund af en samlet vurdering af elevens behov og den samlede kommunale tilbudsvifte. Elevens behov skal være styrende for afgørelsen, mens finansieringsansvaret ikke i sig selv skal afgøre, hvem der træffer beslutningen.

BDO anbefaler samtidig, at visitationsudvalgets funktion tydeliggøres. I dag afholdes både visitationsmøder og særskilte sparringer i regi af visitationsudvalget. BDO vurderer, at visitationsudvalget først og fremmest skal fungere som beslutningsmyndighed og ikke som et åbent sparringsforum for sager, der endnu ikke er klar til visitation. Sparring om den tidlige indsats og kvalificering af en eventuel indstilling skal i stedet ske tættere på praksis og som led i det tværfaglige samarbejde omkring barnet.

Det udelukker ikke, at visitationsudvalget har en vigtig feedbackfunktion. En indstilling til visitation giver anledning til at forholde sig til det forudgående arbejde omkring barnet, og i forbindelse med afgørelsen kan udvalget give skolen relevant faglig feedback og pege på opmærksomhedspunkter i det videre arbejde. BDO anbefaler på den baggrund, at de særskilte sparringer i visitationsudvalget udgår, og at arbejdet samles omkring faste visitationsmøder, eksempelvis 3-4 gange årligt.
Muligheden for visitation i akutte tilfælde fastholdes, men med sigte på, at behovet herfor begrænses gennem en mere systematisk og forudsigelig visitationsproces.

Middelfart Kommune har allerede igangsat et vigtigt arbejde med at styrke og ensarte den formelle myndighedspraksis, blandt andet gennem fælles brug af afgørelsesbreve, partshøring og relevante skabeloner. BDO anbefaler, at dette arbejde fastholdes og færdiggøres. Det kan både understøtte medarbejderne i sagsbehandlingen og skabe større tydelighed og ensartethed for børn og forældre.

Anbefalingskatalog

På de følgende sider ...

Anbefalinger: Tilbudsviften

Nedlæggelse af Heldagsklasserne
- Nedlæggelse af Heldagsklasserne og hurtig beslutning om den fremtidige organisering.
- Konkret og individuel revisitation af alle elever til det tilbud, der bedst matcher den enkeltes behov, herunder specialskole, C-spor eller eventuelt almenområdet med relevant støtte.
- På sigt udvikling af Skrillingeskolens kapacitet og kompetencer, så skolen også kan rumme elever med betydelige socioemotionelle vanskeligheder og behov på specialskoleniveau.
- Fokus på eventuelle konsekvenser for elevbefordring i forbindelse med de konkrete revisitationer.

Udfasning af Karlsvognen
- Udfasning af Karlsvognen som selvstændigt tilbud.
- Konkret individuel revisitation. Forventning om, at eleverne kan rummes særligt i C-sporet, men hele tilbudsviften kan være i spil.
- Fokus på evt. konsekvenser for elevbefordring ifm. de konkrete revisitationer.

Aktivitetsfinansiering af specialundervisningstilbuddene
- Tildel budget efter elevtal og en fastsat gennemsnitstakst pr. elev, så ressourcer og kapacitet følger aktiviteten.
- Reguler budgetterne på faste tidspunkter, eksempelvis 3–4 gange årligt, frem for ved hver elevændring. Det giver bedre mulighed for at planlægge driften.

En enklere og mere gennemsigtig takststruktur
- Anvend én gennemsnitstakst pr. specialklassetilbud og én eller højst to takster på specialskoleniveau.
- Knyt taksterne til målgruppe og serviceniveau. To specialskoletakster kræver fagligt begrundede forskelle i støttebehov. Undgå individuelle takster.

Fastsættelse af takstniveau som led i visitationen
- Lad visitationsudvalget fastsætte specialskoleelevens takstniveau ud fra på forhånd definerede kriterier for støttebehov og serviceniveau. Lad den faglige vurdering være styrende, så taksten omsætter elevens behov til en tydelig økonomisk ramme frem for efterfølgende individuel forhandling.

Anbefalinger: Investeringen i almenområdet

Fastholdelse af den retning, der er sat med investeringen i almenområdet
- Fasthold ambitionen og retningen, der blev sat med investeringsforliget, så flere børn kan lykkes i almenområdet og i deres lokale fællesskaber.
- Fortsæt bevægelsen af ressourcer fra specialområdet til almenområdet i takt med, at færre elever får behov for segregerede tilbud.

En stærkere incitamentsstruktur
- Juster kredsløbsmodellen/medfinansieringsmodellen, så skolernes beslutninger og de økonomiske konsekvenser hænger tydeligere sammen.
- Afskaf undtagelserne fra medfinansieringsansvaret, så modellen understøtter skolernes medansvar for inklusion.
- Lad økonomien i højere grad følge barnet og understøtte løsninger tæt på almenområdet.

Systematisk opfølgning på skolernes udvikling og resultater
- Styrk dialogen med hver skole om segregeringsmønstre, lokale praksisser og anvendelsen af de investerede ressourcer. Vær nysgerrige på forskelle mellem skolerne, som elevgrundlag og socioøkonomi ikke alene kan forklare.

Et fælles børnesyn og tydelige forventninger til almenområdet
- Prioriter fælles faglige drøftelser af børnesyn, normalitetsbegreber og børns deltagelsesmuligheder på tværs af skoler og fagområder. Skab en fælles forståelse af, hvornår udfordringer kan håndteres i almenområdet, og hvornår barnet har behov for specialiseret støtte. Mindsk herved risikoen for, at børn med sammenlignelige behov møder forskellige løsninger, samtidig med at der er plads til faglig tilpasning.

En fælles kommunal retning for mellemformer
- Etabler en fælles ramme med tydelighed om målgruppe, formål, varighed og opfølgning.
- Lad mellemformer understøtte elevernes deltagelse i almenområdet, og forebyg, at de udvikler sig til permanente parallelle tilbud.

Anbefalinger: Det tværfaglige samarbejde

En fælles og forpligtende ramme for det tværfaglige samarbejde
- Etabler en fælles samarbejdsmodel på tværs af skole, dagtilbud, PPR og familieområdet, så indsatser omkring børn og familier bliver tidligere og mere sammenhængende.
- Beskriv en fælles proces fra bekymring til indsats med klare principper for mødeledelse, dagsorden, mandat og opfølgning samt løbende tværfaglig læring. Byg videre på erfaringerne fra den fremskudte rådgivning og de tværfaglige konferencer i Familiehuset.

Tydelige roller, mandat og handlemuligheder på tværs af fagområder – og gør det fælles børnesyn til et aktivt fundament for samarbejdet
- Afklar, hvornår hver faglighed skal inddrages, hvad den bidrager med, og hvilke beslutninger den kan træffe.
- Styrk det gensidige kendskab til opgaver, lovgivning og målgrupper. Aftal konkret, hvem der koordinerer komplekse forløb og har ansvar for næste skridt, fremdrift og opfølgning. Gør rollen kendt for både familien og fagpersonerne.
- Målret mødedeltagelsen efter formålet og de nødvendige faglige bidrag, så møderne bruger færre ressourcer og bliver mere overskuelige for medarbejdere og forældre.
- Integrer børnesynet i samarbejdsmodellen, så det fungerer som fælles afsæt for konkrete faglige vurderinger, beslutninger og handlinger.

Skab en mere systematisk overgang for børn med støttebehov
- Etabler en fælles og enkel arbejdsgang, hvor skolelederen vurderer, om og hvordan barnets behov kan imødekommes i skolens almene læringsmiljø, i dialog med dagtilbud, PPR, forældre og øvrige relevante fagpersoner.
- Adskil indstillings- og afgørelseskompetencen tydeligt. Hvis barnets behov ikke kan imødekommes i almenområdet, indstiller skolelederen barnet til visitation på et samlet fagligt grundlag, mens visitationsudvalget træffer den endelige afgørelse om specialundervisningstilbuddet.

Skab en klar grænse mellem skolens og visitationsudvalgets kompetence
- Giv skolelederen kompetence til at beslutte støtte i almenområdet og mellemformer, så længe eleven bevarer sin plads i stamklassen.
- Lad skolelederen indstille til segregerede tilbud på et samlet fagligt grundlag.
- Giv visitationsudvalget mandat til at afgøre tilstrækkeligt belyste sager uden at sende dem frem og tilbage.
- Sammensæt visitationsudvalget med balance mellem almen- og specialperspektivet og skolechefen som forperson med afgørende stemme.

Saml myndighedsafgørelse i visitationsudvalget og skab en ensartet visitationspraksis
- Saml den endelige afgørelse om segregerede specialundervisningstilbud i visitationsudvalget, og tilpas styrelsesvedtægten. Finansieringsansvaret skal ikke afgøre, hvem der træffer beslutningen.
- Lad elevens behov og den samlede kommunale tilbudsvifte danne grundlag for afgørelsen.
- Tydeliggør visitationsudvalgets funktion som beslutningsmyndighed frem for et åbent sparringsforum, og lad de særskilte sparringer udgå. Sparring om tidlig indsats og kvalificering af indstillinger skal i stedet ske tættere på praksis i det tværfaglige samarbejde.
- Saml arbejdet omkring faste visitationsmøder, eksempelvis 3-4 gange årligt, hvor udvalget i forbindelse med afgørelsen giver skolen faglig feedback. Fasthold muligheden for visitation i akutte tilfælde, men begræns behovet gennem en mere systematisk og forudsigelig proces.
- Fasthold og færdiggør arbejdet med fælles afgørelsesbreve, partshøring og skabeloner, så praksis bliver ensartet og gennemskuelig for medarbejdere og forældre.

Forslag til implementeringsplan

Forslag til implementeringsplan

Hvis Middelfart Kommune vælger at gennemføre anbefalingerne, anbefaler BDO en samlet og trinvis omlægning. Anbefalingerne hænger tæt sammen: Ændringer i tilbudsviften forudsætter kapacitet i de modtagende tilbud, mens ambitionen om flere børn i eller tæt på almenområdet samtidig kræver et stærkt almenområde og en styring, der understøtter samme retning. BDO vurderer, at den største langsigtede effekt ligger i at fastholde kapacitetsopbygningen i almenområdet og skabe større sammenhæng mellem faglig retning, visitation og økonomiske incitamenter. Strukturændringerne i specialtilbuddene er væsentlige, men kan ikke i sig selv flytte tyngden i tilbudsviften.

Trin 1: Fastlæg retning og centrale rammer
Første skridt er at træffe de politiske og strategiske beslutninger, som sætter rammen for implementering:
- Tag politisk stilling til nedlæggelse af Heldagsklasserne og udfasning af Karlsvognen.
- Fastlæg principper for den fremtidige tilbudsvifte, herunder målgrupper og kapacitet.
- Tag stilling til principperne for aktivitetsfinansiering, takststruktur og medfinansiering.
- Fastlæg implementeringsmodel og tidspunkt for ikrafttrædelse.

Trin 2: Styrk forudsætningerne for flere løsninger tæt på almenområdet
Parallelt med strukturændringerne anbefaler BDO at fastholde den indsats, som på længere sigt skal ændre tyngden i tilbudsviften. Det er her, det største potentiale ligger, hvis flere børn fremover skal kunne lykkes i eller tæt på almenområdet.
- Fasthold investeringen og kapacitetsopbygningen i almenområdet.
- Fastlæg en fælles kommunal retning for mellemformer med vægt på fleksible og klassebaserede løsninger.
- Tilpas kredsløbsmodellen, så de økonomiske incitamenter understøtter den faglige retning.
- Følg systematisk udviklingen i inklusionsgrad, visitationer og skolernes anvendelse af de investerede ressourcer.

Trin 3: Forbered og gennemfør ændringerne i tilbudsviften
Inden ændringerne træder i kraft, skal de faglige og organisatoriske rammer omkring eleverne være afklaret:
- Afklar målgrupper og nødvendig kapacitet i de modtagende tilbud.
- Gennemfør konkrete og individuelle revisitationer af elever i Heldagsklasserne og Karlsvognen.
- Udarbejd en overgangs- og kommunikationsplan for børn, forældre og medarbejdere.
- Afklar konsekvenser for blandt andet bemanding, økonomi og elevbefordring.

Trin 4: Forankr den nye styring og det tværfaglige samarbejde
Den nye struktur skal understøttes af styring og samarbejde, som fastholder retningen over tid:
- Implementer aktivitetsfinansiering og den nye takststruktur med faste reguleringstidspunkter.
- Saml beslutningskompetencen om visitation og færdiggør arbejdet med en ensartet myndighedspraksis.
- Implementer den fælles tværfaglige samarbejdsmodel med tydelige roller, mandat og ansvar.
- Omsæt det fælles børnesyn til konkrete handleprincipper.
- Følg løbende udviklingen i visitationer, kapacitet, økonomi og elevernes resultater.

En samlet bevægelse frem for enkeltstående ændringer
Middelfart Kommune har allerede investeret betydeligt i almenområdet og igangsat en faglig udvikling, som skal styrke mulighederne for, at flere børn kan deltage i de almene fællesskaber. Implementeringsopgaven handler derfor i høj grad om at holde fast i og tydeliggøre retningen og skabe større sammenhæng mellem de forskellige greb.

BDO anbefaler, at struktur, økonomi, visitation og faglig udvikling ses som dele af den samme bevægelse. Målet er en tilbudsvifte med robuste specialiserede tilbud, større kapacitet i almenområdet og en styring og en visitationspraksis, der understøtter, at det enkelte barn får det rette specialiseringsniveau, og en økonomisk styring, der kan imødekomme barnets behov.