



28. januar 2019

Sagsnr.
2019-0025760

Dokumentnr.
2019-0025760-1

Sagsbehandler
Margit Smedemark-Andersen

Aflæggerbordsnotat om evaluering af Skole-flex og BUF-flex

Rambøll har i september 2017 udarbejdet en evaluering af de fleksible tilbud i Københavns Kommune. Evalueringen er gennemført på baggrund af interviews med repræsentanter fra både Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen samt forældre til elever i fleksible tilbud. Derudover har Rambøll analyseret skriftligt materiale om ordningerne og gennemført en registeranalyse (fravær, trivsel, visitationsårsager mv.).

Formålet med evalueringen har været at se på, hvordan de fleksible tilbud fungerer i praksis med henblik på fortsat udvikling og tilpasning af kommunens tilbudsvifte. Ønsket om at evaluere de fleksible tilbud udspringer bl.a. af Dagbehandlingsanalysen fra 2016, hvoraf det fremgår, at der er stor stigning i visitationen til Skole-flex. Samtidig fremgår det af BUF specialdata fra 2017, at der er en stor stigning i brugen af BUF-flex. På denne baggrund fandt Børne- og ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen det relevant at gennemføre en evaluering, som kunne tegne et billede af, hvorvidt og hvordan de fleksible tilbud virker ift. til hensigten, samt pege på mulige udviklingspotentialer ift. at styrke og kvalificere tilbuddene. Evalueringen er vedhæftet som bilag 1.

Konkret forholder evalueringen sig til følgende spørgsmål:

1. Hvilken målgruppe gør brug af BUF-flex og Skole-flex, og hvordan stemmer dette overens med den tilsigtede målgruppe?
2. Hvilke tilbud eksisterer under BUF-flex og Skole-flex, og hvordan går det eleverne efter deltagelse i et fleksibelt forløb?
3. Hvordan administreres de rammer, strukturer og retningslinjer, der relaterer sig til henholdsvis visitationsprocessen og support?
4. Hvordan kan BUF og SOF fremadrettet udvikle og kvalificere de fleksible tilbud?

Evalueringens resultater

Evalueringen af de fleksible tilbud viser overordnet set, at de fleksible tilbud under de rette omstændigheder har stor virkning for eleverne, samtidig med at ordningen kan styrke det pædagogiske personales kompetencer og skolens samlede kapacitet til at arbejde med inklusion af elever med særlige støttebehov (både fagligt, socialt og

Fagligt Indhold og Kvalitet

Gyldenløvesgade 15
1600 København V

EAN nummer
5798009371201

familiemæssigt) i den almene skole. Evalueringen giver flere eksempler på vellykkede forløb.

Evalueringen viser imidlertid også, at der er stor forskel på, i hvilken grad det lykkes at skabe et godt forløb i forhold til den enkelte elev, på den enkelte skole og i det enkelte område. Evalueringen peger i forlængelse heraf på en række tværgående konklusioner, som har en væsentlig indvirkning på mulighederne for at gennemføre fleksible forløb, som eleverne kan profitere af. Rambøll sammenfatter de tværgående konklusionerne til tre overordnede pejlemærker, som de anbefaler Københavns Kommune at orientere sig imod i den videre udvikling af de fleksible tilbud. De tre pejlemærker er:

- Flexibilitet i udmøntning og igangsættelse af indsatsen
- Kvalitet i tilbuddet
- Kontinuitet i indsatsen

Inddragelsesproces

Med afsæt i evalueringens resultater afholdt Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen i fællesskab en inddragelsesworkshop for forældre- og handicaporganisationer samt faglige organisationer i januar 2018. Følgende var inviteret med til workshoppen:

- Skole og Forældre
- Københavns forældreorganisation
- Brug folkeskolen
- Autismeforeningen
- ADHD foreningen
- Hjemmetræning (ABA, Hjernebarn)
- Handicaprådet
- BCH's Centerråd og Forældreråd
- KLF
- LFS
- BUPL
- SKK
- SL
- Socialrådgiverforeningen

På workshoppen blev tilbuddenes udviklingspotentialer drøftet og deltagerne gav input til, hvilke fokusområder, der særligt ønskes fokus på i den videre udvikling af tilbuddene. De fokusområder, der blev peget på, er:

- Inddragelse af barnet og dets familie skal styrkes gennem en systematisk inddragelse af barnets perspektiv
- Fokus på at de rette kompetencer er tilstede på skolerne til at understøtte forløbene skal styrkes gennem videndeling og kapacitetsopbygning.
- Tydelighed omkring opgaven og fokus på mål og progression
- Dialog og klar kommunikation
- Fleksibel og optimal brug af ressourcer

I forlængelse af dialogworkshoppen er evalueringens resultater og fokusområder ligeledes blevet drøftet i bl.a. BUF-SOF samarbejdsorganiseringen.

Videre proces

Evalueringens resultater, og de fokusområder, der er fremkommet i dialogen herom, indtænkes i det samlede arbejde med økonomi og rammer på hele specialområdet, der pågår i foråret 2019.

Eksempelvis skal der kigges på om tilbuddene anvendes efter de politiske målsætninger, og hvordan der på det samlede specialområde kan arbejdes med en højere grad af systematik, fleksibilitet i udmøntning og igangsættelse af indsatser, kvalitet i tilbud, inddragelse og kontinuitet i indsatser.

Der vil i løbet af 2019 ske yderlig inddragelse af sektoren, forældre- og handicaporganisationer samt faglige organisationer med henblik på at kvalificere det samlede arbejde på specialområdet.

Til
Københavns Kommune, BUF og SOF

Dokumenttype
Evalueringsrapport

Dato
September 2017

EVALUERING AF FLEKSI BLE TILBUD PÅ SKOLEOMRÅDET I KØBENHAVNS KOMMUNE



FLEKSIBLE TILBUD PÅ SKOLEOMRÅDET I KØBENHAVNS KOMMUNE

INDHOLD

1.	INDLEDNING	1
2.	BAGGRUND OG FORMÅL	2
2.1	Baggrund og kontekst for evalueringen	2
2.2	Formål med evalueringen	2
2.3	Om metode og data – overordnede fokusområder i evalueringen	2
2.4	Læsevejledning	4
3.	SKOLEFLEX	5
3.1	Skoleflex er et relevant og virkningsfuldt tilbud	5
3.1.1	Virkning for eleverne	5
3.1.2	Opbygning af kompetencer og kapacitet på skolerne	7
3.1.3	Betydende faktorer og forudsætninger for succesfulde skoleflexforløb	7
3.2	Fleksibilitet i visitation og ressourcetildeling er en forudsætning for, at skoleflex kan målrettes det enkelte barns behov	8
3.2.1	Visitation og revisitation	8
3.2.2	Afslutning af skoleflexforløb	10
3.3	Afgrænsning af målgruppen til de elever, der forventes at kunne profitere mest af tilbuddet	11
3.3.1	Beskrivelse af målgruppen	11
3.3.2	Afgrænsning af målgruppen	13
3.4	Organisering og rollefordeling er afgørende for sammenhæng og kontinuitet i tilbuddet	15
3.4.1	Kontinuitet og sammenhæng i samarbejdet	15
3.4.2	De eksterne leverandører	16
3.4.3	Roller og opgavefordeling	16
3.4.4	Skolesocialrådgiverens rolle	17
3.4.5	Lærernes rolle	18
3.5	Det pædagogiske indhold i tilbuddet skal afspejle og understøtte en helhedsorienteret indsats	19
3.5.1	Socialpædagogisk bistand	19
3.5.2	De sociale indsatser	20
3.6	Tilstedeværelse af de rette kompetencer og en tro på, at indsatsen gør en forskel for det enkelte barn	22
4.	BUF-FLEX	24
4.1	BUF-flex kan være det rette tilbud til nogle elever	24
4.1.1	Generel konklusion	24
4.1.2	Virkning for eleverne	24
4.1.3	Kapacitetsopbygning	26
4.2	Den administrative praksis skal understøtte rettidig igangsættelse af indsatsen	26
4.2.1	Visitation og revisitation	27
4.2.2	Psykologernes rolle og udarbejdelse af PPV	28

4.3	Den rette målgruppe er afgørende for et vellykket resultat	29
4.4	En tydelig systematik i arbejdet og klar rollefordeling sikrer kvalitet	32
4.4.1	Ressourcecenterets og skoleledelsens rolle	32
4.4.2	Lærernes rolle	33
4.4.3	Forældrenes rolle	34
4.5	Skolernes fortolkning af sammenhængen mellem BUF-flexordningen og øvrige indsatser har afgørende betydning for støttens omfang	35
4.6	Kontinuitet og relevante kompetencer er centrale parametre	36
4.6.1	Bemanding	36
4.6.2	Udmøntning af timer	37
4.6.3	Lærernes og pædagogernes kompetencer	38
4.7	Relation kommer før læring i indsatserne	40
4.7.1	Konkret tilrettelæggelse	40
4.7.2	Konkrete indsatser	40
5.	TVÆRGÅENDE PERSPEKTIVER	42
5.1	Tværgående konklusioner	42
5.2	Fleksibilitet	42
5.3	Kvalitet i tilbuddet	42
5.4	Kontinuitet i indsatsen	43

BILAG

Bilag 1: Metodebeskrivelse

Bilag 2: Oversigter over tilbudsforløb

1. INDLEDNING

Denne rapport præsenterer resultaterne af en evaluering af fleksible tilbud på folkeskoleområdet, som Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har gennemført for Københavns Kommune. Evalueringen fokuserer på to fleksible tilbud, henholdsvis skoleflex og BUF-flex, som begge er rettet mod elever med sociale og/eller faglige udfordringer, der berettiger dem til et specialiseret tilbud (specialskole/specialklasserække eller dagbehandling), men som vurderes at have fordel af at forblive i den almene folkeskole med ekstra støtte.

Formålet med evalueringen er at afdække gældende praksis for de to ordninger og de resultater, der opnås for eleverne med henblik på at identificere forbedringspotentialer og komme med konkrete forslag til justeringer af ordningerne og udmøntningen heraf. Det er intentionen, at input og anbefalinger fra evalueringen skal indgå i Københavns Kommunes fremadrettede arbejde med at udvikle og forbedre de fleksible tilbud på skoleområdet.

Evalueringen består af tre dele:

- A. En særskilt evaluering af skoleflexordningen, herunder de administrative procedurer og retningslinjer, den konkrete praksis for udmøntningen af ordningen på skolerne og omkring bar-net samt de resultater, som opnås via ordningen.
- B. En særskilt evaluering af BUF-flexordningen, der på tilsvarende vis afdækker de centrale forhold omkring ordningen og kommer med anbefalinger til forbedringer.
- C. En sammenfattende og perspektiverende analyse af evalueringens resultater, der beskriver de centrale pejlemærker for den fremadrettede udvikling af de fleksible ordninger.

I relation til hver af evalueringens delanalyser præsenterer Rambøll også sine konkrete anbefalinger til, hvordan Københavns Kommune kan arbejde med forbedringer af ordningen.

2. BAGGRUND OG FORMÅL

Dette kapitel beskriver kort baggrunden for evalueringen, dens formål, den metodiske tilgang og anvendelsen af datakilder i evalueringen. Sidst i kapitlet findes en læsevejledning for den resterende del af rapporten.

2.1 Baggrund og kontekst for evalueringen

Gennem en årrække har der på folkeskoleområdet været et stigende fokus på at sikre, at så mange elever som muligt fastholdes i den almene folkeskole, og at andelen af elever i specialtilbud dermed falder. Denne dagsorden har skabt et stærkt fokus på forebyggelse og på at udvikle fleksible tilbudsformer, som kan fastholde udfordrede elever i den almene skole ved at give dem den nødvendige hjælp (fx i form af specialpædagogisk bistand) og understøttelse i deres vant rammer i skolen. Som led i denne udvikling introducerede Københavns Kommune fra skoleåret 2012/2013 det såkaldte *BUF-flex-tilbud*. BUF-flex er et tilbud til elever, som er i målgruppen for en plads på en specialskole eller specialklasserække, og som vurderes at kunne profitere af at blive i almenskolen, hvis der afsættes ressourcer til at iværksætte en særlig indsats for eleven.

På denne baggrund traf Børne- og Ungdomsudvalget og Socialudvalget i Københavns Kommune i 2012 beslutning om at indføre fælles sagsforløb med et Aftaleforum, fælles budgetstyring og etablering af nye fleksible indsatser. I forlængelse heraf har det siden 2014 været muligt at ansøge om et *skoleflextilbud*, der er en fælles social og undervisningsmæssig indsats mellem BUF og SOF. Skoleflex fungerer som et alternativ til dagbehandling i form af en fleksibel og inkluderende indsats for barnet på skolen og en fælles samlet social og undervisningsmæssig indsats mellem BUF og SOF.

Både BUF-flex og skoleflex har nu fungeret i en årrække, og gennem de seneste år har man oplevet en markant stigning i brugen af de to ordninger. Grundet fleksibiliteten i ordningerne og den decentrale udmøntning har BUF og SOF imidlertid kun begrænset viden om, hvordan disse tilbud reelt udmøntes i praksis, hvilke elever der benytter dem, og hvilket udbytte disse elever opnår ved at indgå i denne form for tilbud i deres nærmiljø. Det er ønsket om dybdegående viden på disse områder, som har fået Københavns Kommune til at bede Rambøll om at gennemføre en evaluering af ordningerne.

2.2 Formål med evalueringen

Det overordnede formål med evalueringen er at tilvejebringe et vidensgrundlag om den konkrete udmøntning af de fleksible ordninger, som efterfølgende kan kvalificere og understøtte den fortsatte udvikling af ordningerne. Konkret skal evalueringen belyse:

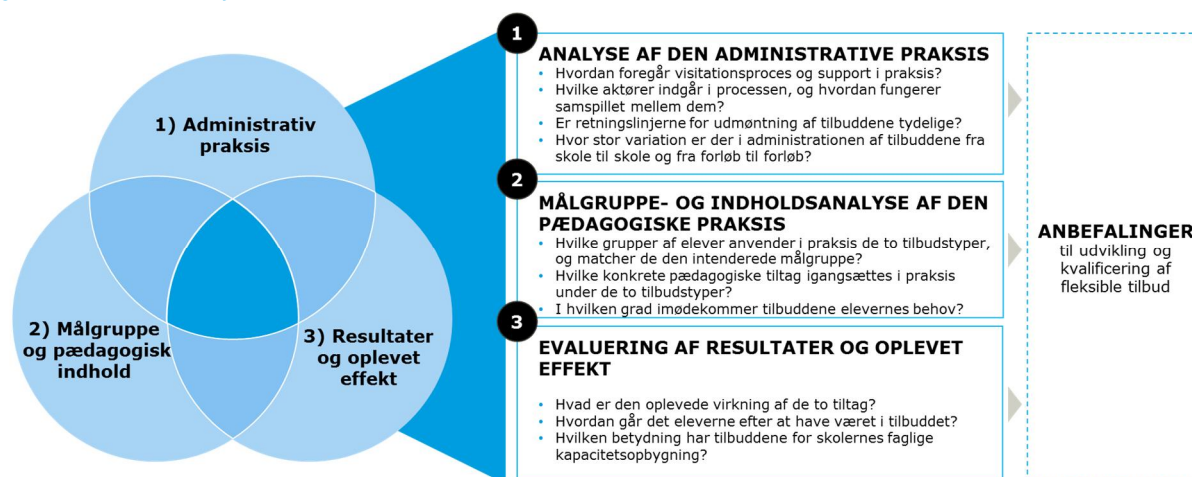
- Den administrative praksis i forbindelse med visitation og opfølgning
- De reelle målgrupper for tilbuddene
- Det pædagogiske og socialfaglige indhold i tilbuddene
- Elevernes udbytte af at deltage i tilbuddene.

Med afsæt i den indsamlede viden og analyse af disse områder skal evalueringen også pege fremad og pege på områder og konkrete tiltag, som kan udvikle og kvalificere tilbuddene fremadrettet.

2.3 Om metode og data – overordnede fokusområder i evalueringen

Evalueringen har særligt fokus på tre overordnede områder eller tematikker, som også har struktureret evalueringens design, således at hvert tema afdækkes og analyseres i en særskilt delanalyse. Tematikkerne og de afledte delanalyser i evalueringen er gengivet i figuren nedenfor med angivelse af udvalgte undersøgelsesspørgsmål, som er blevet afdækket i hver delanalyse.

Figur 2-1: De tre analysetemaer



Analysetemaer og undersøgelsesspørgsmål fungerer som en rød tråd i den samlede analysestrategi, dvs. i dataindsamlingen og i de efterfølgende analyser.

Den metodiske tilgang

Med afsæt i opdraget fra Københavns Kommune er evalueringen gennemført via en kombination af forskellige dataindsamlingsmetoder, dvs. en 'mixed methods'-tilgang¹, der sikrer en triangulering af forskellige datakilder, og som bygger på både kvalitative og kvantitative data. Evalueringens design er primært udviklet med afsæt i den kvalitative metode, men supplerer de kvalitative data med kvantitative data i form af registerdata mv. Denne tilgang afspejler evalueringens fortrinsvist undersøgende sigte og det faktum, at forekomsten af brugbare kvantitative 'effektdata' på området er relativt begrænset. I forlængelse af dette er det derfor værd at bemærke, at selv om evalueringen søger at afdække de resultater og effekter, der knytter sig til de fleksible tilbud, så er der tale om *oplevede* effekter og resultater, som de involverede aktører identificerer og ikke om egentlige effektmålinger.

Dataindsamling og datakilder

Med afsæt i de overordnede analysetemaer og de underliggende undersøgelsesspørgsmål har Rambøll udviklet et evalueringens design omfattende en vifte af dataindsamlingsaktiviteter, der trækker på en række forskellige datakilder. Nedenstående oversigt viser de dataindsamlingsaktiviteter og de datakilder, som har leveret datagrundlaget til evalueringen.

¹ Se fx Creswell & Clark (2011), *Designing and Conducting Mixed Method Research* og Mertens & Hesse-Biber (2013), *Mixed Methods and Credibility of Evidence in Evaluation*.

Tabel 2-1: Oversigt over dataindsamlingsaktiviteter og datakilder

Dataindsamlingsaktiviteter	Datakilder
Dokumentanalyse	Vejledninger, retningslinjer, evalueringer og andet skriftligt materiale om ordningerne
Casebesøg	Fagprofessionelle med relation til udvalgte flexforløb på i alt otte udvalgte skoler (skoleledere, lærere, skolesocialrådgivere, inklusionspædagoger, sagsbehandlere, psykologer m.fl.)
Interviews (personlige og telefon)	Forældre til elever i flexforløb på caseskolerne Repræsentanter for andre aktører (Frejaskolen, Charlotttegårdens kompetencecenter og Backspin). Ledelsesrepræsentanter på otte andre skoler Repræsentanter for BUF (områdechef, tværfagligchef, konsulent) Repræsentanter for SOF (områdechef, afdelingsleder)
Registeranalyse	Registerdata om bl.a. trivsel, fravær, visitationsårsager mv.

Det er med afsæt i de indsamlede data fra de beskrevne datakilder, at nærværende evalueringsrapport er udarbejdet, og de danner grundlaget for rapportens konkrete anbefalinger til, hvordan Københavns Kommune kan understøtte og videreudvikle de to tilbud bedst muligt. For en nærmere beskrivelse af datagrundlaget og designet for evalueringen se bilag 1.

2.4 Læsevejledning

Denne rapport indeholder foruden dette indledende kapitel yderligere tre kapitler. For at gøre det muligt for læseren kun at fokusere på den ene af de to ordninger er rapporten struktureret, så evalueringen af de to ordninger er holdt i to selvstændige kapitler. Hertil kommer et kapitel som kigger på tværs af de to ordninger og sammenfatter evalueringens centrale konklusioner. Har man kun interesse for den ene ordning, kan man altså nøjes med at fokusere på det dedikerede kapitel til denne ordning samt evt. det tværgående kapitel.

I **kapitel 3** præsenteres evalueringens resultater i relation til skoleflexordningen. Kapitlet er struktureret efter evalueringens væsentligste konklusioner og resultater, som præsenteres i selvstændige delafsnit i kapitlet. Afslutningsvis i hvert afsnit fremhæves også særlige opmærksomhedspunkter eller konkrete anbefalinger i relation til den videre udvikling af skoleflexordningen.

Kapitel 4 præsenterer på tilsvarende vis evalueringens resultater i relation til BUF-flex samt de anbefalinger og opmærksomhedspunkter, som Rambøll har identificeret i forhold til den fremadrettede udvikling af BUF-flexordningen.

Kapitel 5 kigger på tværs af de to ordninger og præsenterer sammenfattende og perspektiverende analyse af evalueringens resultater, der beskriver de centrale pejlemærker for den fremadrettede udvikling af de fleksible ordninger.

Bilag 1 indeholder et kort metodenotat, som redegør for den anvendte metode og evalueringdesignet for evalueringen.

Bilag 2 indeholder en illustration af standardiserede procesbeskrivelser for henholdsvis skoleflex og BUF-flex.

3. SKOLEFLEX

I dette kapitel præsenteres de væsentligste resultater og konklusioner fra evalueringen af skoleflexordningen. Indledningsvis beskrives på et overordnet niveau den oplevede effekt af skoleflex som tilbud, både i relation til det oplevede udbytte for de enkelte elever, som modtager tilbuddet, og i relation til den betydning tilbuddet har for kompetence- og kapacitetsopbygningen på de skoler, som anvender tilbuddet.

Det indledende afsnit om resultater og effekter af ordningen efterfølges af en række afsnit, der nærmere beskriver de særlige forudsætninger og forhold, evalueringen identificerer som centrale for, at eleverne kan profitere af skoleflexordningen. I relation til hvert afsnit identificeres også centrale opmærksomhedspunkter for at sikre en virkningsfuld udmøntning af ordningen samt Rambølls konkrete anbefalinger til, hvordan Københavns Kommune fremadrettet kan forbedre tilbuddet.

3.1 Skoleflex er et relevant og virkningsfuldt tilbud

Overordnet set kan det på baggrund af evalueringen konkluderes, at skoleflex er et relevant og virkningsfuldt tilbud, når de rette forudsætninger er til stede. Som det fremgår af nedenstående, kan tilbuddet under de rette omstændigheder have stor virkning for eleverne, samtidig med at ordningen kan styrke det pædagogiske personales kompetencer og skolens samlede kapacitet til at arbejde med inklusion af elever med særlige støttebehov (både fagligt og familiemæssigt) i den almene skole.

3.1.1 Virkning for eleverne

Generelt tilkendegiver forældre, skolerne og repræsentanter for de øvrige involverede i skoleflexforløbene, at skoleflex kan være et velfungerende tilbud, som visse elevgrupper kan profitere af². De forældre, der er blevet interviewet i forbindelse med evalueringen, tilkendegiver, at deres børn har haft et stort fagligt og socialt udbytte af tilbuddet, og de tillægger det stor værdi, at deres barn er forblevet i almentilbuddet og egen klasse.³

"Kommunen skal absolut fastholde tilbuddet. Jeg ville ønske, der var sådan et tilbud, da jeg selv var yngre. Min mor var også alene med x børn. Der var ikke hånd i hanke med noget som helst. Det er et fantastisk tilbud til børn, der har det svært [...]. De har sgu gjort det godt!! Jeg vil helt sikkert anbefale det til andre."

Mor til barn i skoleflextilbud.

"Jeg vil helt sikkert foretrække et flextilbud – X har svært ved at være sammen med andre børn med særlige behov. Ofte er han den mest velfungerende, så segregeret tilbud er ikke et godt tilbud. Flexordningen er et rigtig godt tilbud."

Mor til barn i skoleflextilbud.

"Det har været rigtig godt, at de blev i den almindelige skole. De har stor gavn af kammeraterne og er meget velfungerende og vellidte i skolen."

Far til barn i skoleflextilbud.

² I forhold til at vurdere elevernes konkrete udbytte af forløbet er det et opmærksomhedspunkt, at evalueringens afdækning af elevernes konkrete udbytte af tilbuddet omhandler det *oplevede* udbytte for eleven blandt de fagprofessionelle og forældrene, suppleret af enkelte data fra de nationale trivselsundersøgelser.

³ I relation til den oplevede effekt af skoleflextilbuddet er det et opmærksomhedspunkt, at det er skolerne selv, der har udpeget de konkrete forældre til interviews, og det kan have medført en selektionsbias. Det vil sige, at skolerne kan have udpeget velfungerende skoleflexfamilier, der har haft overskud og lyst til at deltage i interviews, hvorfor repræsentativiteten kan være påvirket. Det ændrer dog ikke ved, at disse familier har haft nogle positive forløb.

Blandt de deltagende skoler i evalueringen har man både erfaringer med elevforløb, der har været succesfulde, og forløb, hvor eleven ikke har profiteret tilstrækkeligt af tilbuddet. Flere skoler refererer til vellykkede forløb, hvor det har været muligt helt at afslutte skoleflexforløbet, fordi eleven har udviklet sig positivt fagligt såvel som socialt⁴. Omvendt har skolerne også erfaringer med forløb, hvor elevernes og/eller familiernes udfordringer har været så store, at behovet for støtte ikke har kunnet tilgodeses inden for rammerne af almenskolen. Der forefindes ikke data, der kan redegøre for det videre forløb for de 125 elever⁵, der er stoppet i skoleflex siden ordningens indførelse. Evalueringen kan derfor ikke sige, hvor mange der er stoppet grundet positive resultater eller det modsatte.

Hvad angår de succesfulde skoleflexforløb, så giver forældreinterviewene et mere detaljeret indblik i, hvad det er, eleverne får med sig fra et skoleflexforløb. Deres beskrivelse stemmer i store træk overens med de fagprofessionelles. Dog er der i nogle tilfælde eksempler på, at skole- og SOF-repræsentanter, ifølge forældrene, er for optimistiske i forhold til elevens udbytte og parathed til at klare sig uden et skoleflextilbud (se afsnit 3.2.2 om behovet for udfasningsordning).

"Hun har rykket sig i forhold til det faglige og i forhold til det personlige, hun har fået lidt mere selvtillid. De har hjulpet hende til at være at være stolt af sig selv og hendes arbejde, og hun går mindre provokerende påklædt."

Mor til pige i skoleflexforløb.

"Alt i alt har det været et rigtig, rigtig positivt forløb – hvor X gennemgik en radikal forandring. Han blev motiveret for at gå i skole, hvad han på ingen måde var før. Samtidig har der været et stigende indlæringsniveau og dalende konfliktniveau. Det at arbejde med mestringsstrategier – altså strategier, der giver børnene mulighed for selv at håndtere deres skoleforløb efter flexforløbet, er helt rigtigt".

Mor til dreng i skoleflexforløb.

"I forhold til læsning og matematik har det haft stor effekt – det var helt vildt. Efter fire måneder kunne dreng X læse og dreng Y kunne efter seks måneder [...] Særligt den ældste ligger rigtig fint i national test og er i den bedre halvdel af klassen i forhold til matematik. Det har også medvirket til, at drengene er vellidte og relativt velfungerende på skolen og i fritidshjemmet."

Far til børn i skoleflexforløb.

Citaterne viser, at eleverne profiterer fagligt såvel som socialt af skoleflex, når implementeringen af tilbuddet er vellykket. Dette billede nuanceres til dels, når man ser på trivselsdata for skoleflexelever i udskoling.

⁴ Det er dog Rambølls indtryk, at disse forløb er relativt fåtallige.

⁵ Se afsnit 3.3 for en nærmere beskrivelse af gruppen af elever, som har været visiteret til skoleflex.

Tabel 3-1: Trivsel, opdelt på elevgrupper (udskoling)

	2014/ 15			2015/ 16		
	BUF-flex	Skoleflex	Andre elever	BUF-flex	Skoleflex	Andre elever
Generel skoletrivsel	3,68	3,49	3,69	3,66	3,51	3,74
Faglig trivsel	3,42	3,31	3,66	3,33	3,36	3,70
Social trivsel	4,02	3,95	4,04	4,15	3,82	4,10
Støtte og inspiration	3,42	3,12	3,27	3,39	3,17	3,29
Ro og orden	3,61	3,38	3,65	3,55	3,64	3,72
Antal elever	28	12	15.335	54	34	16.683

Som det fremgår af tabellen ovenfor, ligger både den generelle, faglige og sociale trivsel under gennemsnittet sammenlignet med gruppen af øvrige elever. Det indikerer, at der netop er tale om en gruppe af elever, hvor elevernes gennemsnitlige udbytte varierer meget grundet de elementer, der beskrives i afsnittene nedenfor. Der er ligeledes tale om et forholdsvis stabilt resultat, da der ikke sker en nævneværdig udvikling fra skoleåret 2014/2015 til skoleåret 2015/2016⁶.

3.1.2 Opbygning af kompetencer og kapacitet på skolerne

Foruden den direkte virkning for eleverne indikerer evalueringen også, at indførelsen af skoleflexordningen har været med til at understøtte en løbende kapacitetsopbygning på skolerne og udviklingen i det pædagogiske personales kompetencer. Der er tale om en generel udvikling som en konsekvens af Københavns Kommunes fokus på tidlig indsats og inklusion, og evalueringen indikerer, at skoleflexordningen er medvirkende til, at skolerne bliver mere bevidste om, hvad det er for kompetencer, der er nødvendige, når man skal rumme elever med særlige udfordringer. Arbejdet med skoleflexforløbene medvirker til, at man flere steder bliver mere målrettet i sin efter- og videreuddannelsesstrategier og -prioriteringer, og at man samtidig bliver mere opmærksom på, hvornår man skal inddrage eksterne aktører og søge sparring⁷.

Parallelt med de involverede medarbejderes kompetenceløft giver både SOF- og skolerepræsentanter udtryk for, at der også sker en generel udvikling af skolernes *mindset*. Det vil sige den enkelte skoles indstilling til det at rumme og give undervisning til udfordrede elever. Der er store forskelle skolerne imellem, men det overordnede indtryk er, at flere og flere skoler indstiller sig på at kunne rumme en større grad af forskellighed i elevgruppen. Denne udvikling understøttes bl.a. af skoleflexforløbene, men indstilling og *mindset* hænger tæt sammen med, i hvilken grad det lykkes at skabe et koordineret, sammenhængende og meningsfuldt forløb, ikke mindst for eleven, men også for de fagprofessionelle, der er involveret.

3.1.3 Betydende faktorer og forudsætninger for succesfulde skoleflexforløb

Sammenfattende kan det konkluderes, at skoleflexforløb vurderes til at være et relevant og virkningsfuldt tilbud for eleverne, og at det samtidig understøtter en kapacitetsopbygning på skolerne. Samtidig er det dog kendetegnende, at der er stor forskel på, i hvilken grad det lykkes at skabe et godt forløb i forhold til den enkelte elev, på den enkelte skole og i det enkelte område. Evalueringen viser således, at der er en række faktorer, som har en væsentlig indvirkning på mulighederne for at gennemføre skoleflexforløb, eleverne kan profitere af.

⁶ I relation til disse data er det et stort opmærksomhedspunkt, at det samlede antal skoleflexelever i analysen er meget lille, hvorfor små udsving i besvarelserne kan påvirke resultatet markant.

⁷ Evalueringen har ikke haft mulighed for at afdække, hvorvidt der blandt de involverede sagsbehandlere og generelt i Socialforvaltningen er sket en kompetenceopbygning i stil med den, man oplever på skolerne.

Konkret peger evalueringen på, at følgende forhold har væsentlig betydning for, at skoleflexforløb kan skabe positive resultater for eleverne:

- Der er fleksibilitet i visitation og ressourcetildeling, så tilbuddet kan målrettes den enkelte elev
- Det er den rette målgruppe, der visiteres til ordningen (elever der forventes at kunne profitere af tilbuddet)
- Der er en organisering og rollefordeling, der sikrer sammenhæng og kontinuitet for eleven og i samarbejdsrelationer
- Der er tale om en helhedsorienteret indsats, der både tilgodeser den faglige, den sociale/personlige og den familiemæssige dimension
- De fagprofessionelle omkring barnet har de rette kompetencer til at imødegå barnets støttebehov
- De fagprofessionelle har en vilje og tro på, at skoleflex er en relevant og meningsfuld indsats, som eleven kan profitere af.

Evalueringens afdækning af disse centrale pointer beskrives nærmere i selvstændige underafsnit i nedenstående. Rapportens anbefalinger er bidrag til arbejdet med at styrke kvaliteten i skoleflex.

3.2 **Fleksibilitet i visitation og ressourcetildeling er en forudsætning for, at skoleflex kan målrettes det enkelte barns behov**

Evalueringen viser, at en fleksibel visitationsprocedure og en fleksibel ressourcetildeling til skoleflex er to faktorer med væsentlig betydning for skolernes mulighed for at tilrettelægge virkningsfulde forløb for skoleflexeleverne. Mens skolerne fremhæver den gældende fleksible visitationsprocedure som noget meget positivt ved skoleflexordningen, oplever de imidlertid samtidig den eksisterende ressourcetildelingsmodel som ufleksibel og som en hindring for at tilrettelægge et forløb, der er målrettet elevens konkrete støttebehov. Dette afsnit beskriver evalueringens resultater i relation til eksisterende visitationspraksis for skoleflex.

3.2.1 Visitation og revisitation

I nedenstående boks beskrives de væsentligste fakta og formalia i forhold til udmøntningen af skoleflex.

Boks 3-1: Om skoleflex

Formel procedure for skoleflex

Overordnet kan processen for skoleflex ifølge vejledningsmaterialet inddeles i nedenstående fire faser⁸. En deltaljeret illustration af skoleflexforløbet fremgår af bilag 2.

1. Bekymringsfasen
2. Undersøgellesfasen
3. Fase vedrørende handleplan og etablering af indsats
4. Opfølgning- og revurderingsfase.

Udgangspunktet for etableringen af et skoleflextilbud er, at der gives udtryk for **bekymring** om et barn fra eksempelvis læreren, skolesocialrådgiveren eller sagsbehandleren. Bekymringen giver anledning til en drøftelse om og eventuelt en **afdækning** af barnets behov for sociale foranstaltninger ved den børnefaglige undersøgelse og det specialpædagogiske behov ved en pædagogisk psykologisk vurdering (PPV). At der foreligger en børnefaglig undersøgelse og en PPV

⁸ Ud over de fire faser arbejdes der på at etablere et supplerende tilbud, der kan anvendes til udslusning fra specialundervisning og dagbehandlingstilbud tilbage til almenskolen – den såkaldte tilbageslutningsflex, jf. "Fælles sagsforløb for børn, der både har brug for en social foranstaltning og specialpædagogisk bistand", version 5, udarbejdet af SOF og BUF

er forudsætningen for, at der kan ansøges om bevilling af skoleflex. I undersøgelsesfasen etableres ligeledes et Aftaleforum⁹ som et koordinerende og forpligtende samarbejdsforum for sagsforløbet.

Når der foreligger tilstrækkelig dokumentation for behovet, og når Aftaleforum er etableret, etableres der i fællesskab mellem skole, SOF og BUF et tilbud, der matcher barnets og familiens behov. SOF udarbejder på baggrund af en børnefaglig undersøgelse (jf. serviceloven § 52) en **handleplan** efter servicelovens § 140, ligesom SOF og BUF udarbejder en samlet handleplan for skoleflexindsatsen. Når handleplanen og PPV foreligger, udarbejdes et fælles godkendelsesskema til skoleflex med fælles mål og indsatser fra BUF og SOF¹⁰. Herefter indstilles sagen til visitation i det nyetablerede Beslutnings- og Koordinationsudvalg (BEKU), hvor der sidder ledende repræsentanter for BUF, Borgercenter Børn og Unge (BBU) og evt. Borgercenter Handicap (BCH). Ved bevilling af et skoleflextilbud tildeles skolen en fast takst på 100.000 kr. ud over den almindelige skoletakst, der dækker indsatsen i 12 måneder. Dette suppleres af op til 100.000 kr. fra Socialforvaltningen til den socialfaglige indsats over for barnet.

Når bevillingen er foretaget, skal der i henhold til serviceloven løbende følges op på handleplanen, ligesom der i henhold til folkeskoleloven skal følges op årligt på barnets specialpædagogiske behov. I **opfølgings- og revurderingsfasen** vurderes det, om der skal ansøges om skoleflex for endnu en 12-måneders periode.

Som det fremgår af ovenstående, kan visitation til skoleflex foretages hele året, og der er dermed stor fleksibilitet i visiteringen, idet skolen kan søge om tilbuddet, når behovet opstår. Generelt oplever skolerne det som en stor fordel, da det gør det muligt at igangsætte indsatser relativt hurtigt uden hensyntagen til bestemte deadlines for visitation.

Som det fremgår af ovenstående boks, sker tildeling af ressourcer til skolen i form af et fast beløb, og der er derfor ikke en direkte kobling mellem de tilførte ressourcer og elevens konkrete behov. Dette oplever skolerne som u hensigtsmæssigt, og de efterspørger mulighed for større differentiering i *ressourcetildelingen* ved skoleflex. Da forløbene og indsatserne varierer markant fra sag til sag afhængigt af elevens behov, er der reelt store forskelle i ressourcebehovet fra forløb til forløb. Tildelingen af et fast beløb gør det i nogle tilfælde vanskeligt for skolerne at levere den støtte, man vurderer, den konkrete elev reelt har behov for. Der er et stort spring, når man sammenholder ressourcerne i et skoleflextilbud med prisen for et dagbehandlingstilbud, der er fuld tid. Dette resulterer i, at der er en målgruppe, der potentielt kunne have udbytte af en skoleflexlignende ordning, der kommer i klemme, fordi skoleflextilbuddet ikke er omfattende nok, mens et dagbehandlingstilbud er for vidtgående. Derfor opfordrer de som nævnt til en større grad af differentiering i de beløb, der tildeles via skoleflex.

Omvendt er der blandt skolerne stor tilfredshed med, at der er stor fleksibilitet og frihed i *resourceanvendelsen*, da skolerne i høj grad kan anvende og forvalte tildelte ressourcer selv. Skolerne finder denne fleksibilitet meget hensigtsmæssig, da det netop giver dem mulighed for inden for den givne ramme at tilrettelægge tilbuddet, så det passer bedst muligt til den enkelte elev.

Skoleflex tildeles i dag for 12 måneder, hvorefter der skal ske revisitering. For skolerne opleves det i praksis som u hensigtsmæssigt, at der ikke kan ske flerårig visitering og bevilling af skoleflex. Den relativt korte tidshorisont på bevillingen opleves af skolerne som en barriere i forhold til at sikre kontinuerlige forløb af høj kvalitet. En væsentlig udfordring ved den korte bevilling er, at det er vanskeligt at rekruttere og fastholde kompetente medarbejdere med specialpædagogiske

⁹ Aftaleforum er et tværfagligt forum, der skal skabe rammerne om et koordineret og sammenhængende forløb, når barnet har behov for både specialpædagogisk bistand og en social foranstaltning. I Aftaleforum mødes de relevante fagpersoner og familien efter behov for at vidensdele og koordinere indsatsen for barn og familie.

¹⁰ Aktuelt implementeres Fælles handleplaner, der udarbejdes i samarbejde mellem BUF og SOF, som erstatning for godkendelsesskemaer.

kompetencer, når der kun kan ske tidsbegrænset ansættelse. Det gør også fremadrettet planlægning vanskelig, da der ikke kan garanteres et tilstrækkeligt antal timer til at etablere fuldtidsstillinger. Evalueringen peger på, at disse forhold vanskeliggør skolernes arbejde med at sikre helhedsorienterede indsatser med kontinuitet i elevens relationer, og det opleves som et stressmoment for såvel skolens ledelse, medarbejdere og for barnet og dets forældre. I relation til dette skal det dog bemærkes, at det følger af Serviceloven, at der skal ske årlig revisitering, hvorfor det er en lovbestemt tidsafgrænsning.

Boks 3-2: Om BEKU

Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningens Beslutnings- og Koordinationsudvalg (BEKU)

Som et relativt nyt tiltag pr. januar 2017 foretages visitering til skoleflex i BEKU. Tidligere traf skolelederen afgørelse om at ansøge om iværksættelse af specialpædagogisk bistand på baggrund af visitation til skoleflex i BUF-specialområdet/FAC og afgørelse om den sociale foranstaltning i Børnefamiliecenter København/Handicapcentrets Børnefamilieenhed. BEKU blev etableret for at sikre større gennemsigtighed, ensartethed og koordinering i forbindelse med visitationen til skoleflex.

Selv om denne evaluering har haft fokus på flexforløb, der har været igangsat *inden* etableringen af BEKU, er der i interviewene givet udtryk for enkelte overordnede betragtninger vedrørende BEKU. Flere skoler bemærker, at kommunikationen i forbindelse med etableringen har været mangelfuld, da det var af indirekte kanaler, at de blev vidende om oprettelsen af BEKU. Det var således først i forbindelse med konkrete forløb, at flere skoler blev opmærksomme på, at BEKU var blevet oprettet. Videre har der for mange hersket uklarhed om procedurer og retningslinjer for visitering i BEKU.

Skolernes hidtidige erfaringer med arbejdet i BEKU er blandede. Nogle skoler oplever det som om, de skal stå skoleret for et BEKU-udvalg, der allerede har besluttet sig for udfaldet af indstillingen, ligesom der er enkelte tilfælde, hvor skoler har oplevet mistillid fra BEKU til skolens forvaltning af tilbuddene. Omvendt værdsætter andre skoler muligheden for at blive hørt og for at få kvalificeret deres indsats via input fra BEKU, ligesom nogle oplever, at BEKU sikrer større gennemsigtighed i visitationen, i kraft af at afslag begrundes. Endelig opleves det på tværs af skolerne som meget positivt, at der er stor fleksibilitet i BEKU's visitation, da der afholdes BEKU-møder med en hyppig frekvens på ét møde ca. hver 14. dag.

Trods skolernes blandede erfaringer med arbejdet i BEKU kan det på baggrund af evalueringen dog konstateres, at der på forskellige niveauer i organisationerne er tiltro til, at BEKU på sigt vil sikre en mere hensigtsmæssig visitationsproces og medvirke til at kvalificere indsatserne.

3.2.2 Afslutning af skoleflexforløb

Et sidste væsentligt element, der peges på i relation til fleksibilitet i skoleflexordningen, er, at der ikke er klare procedurer for afslutningen af skoleflexforløb. Eksempelvis afholdes der ikke et møde i Aftaleforum med henblik på at afslutte forløbet og sikre en koordinering i forhold til elevens fremadrettede skoleforløb. Den manglende koordinering i forbindelse med skoleflexforløbets ophør sammenholdt med, at der ikke er etableret udslusningsordninger, kan medføre, at afslutningen på forløbet opleves meget brat for både forældre, barn og de professionelle, der har været involveret i forløbet. Barnet kan således fortsat have udfordringer, selv om der ikke er behov for social foranstaltning længere, og selv om der ikke er behov for en fuld flexordning. Eksempelvis kan barnet fortsat have psykologiske, adfærdsmæssige eller udviklingsmæssige behov, der vanskeliggør en fuld overgang til almenskolen uden supplerende støtte. I visse tilfælde kan den bratte overgang ifølge informanterne give tilbagefald for barnet. Fraværet af en overgangsordning eller muligheden for at justere i støtten til den enkelte elev kan tilskynde skolerne til at fastholde eleven i et skoleflextilbud – trods en positiv udvikling og dermed faldende behov for støtte. Incitamentet til at afslutte et skoleflexforløb kan i den nuværende form altså være ret begrænset.

Dette peger på et behov for at indføre en ny praksis, som kan sikre hensigtsmæssige og strukturerede afslutninger på skoleflexforløb og en mulighed for udslningsordninger for børnene. Arbejdet med dette kunne naturligt følge det igangværende arbejde med at etablere en såkaldt 'tilbagesluningsflex', der kan anvendes til udslning fra dagbehandlingstilbud/specialskole¹¹.

Anbefalinger

- **Differentierede bevillinger:** Det anbefales, at der skabes større fleksibilitet i udmøntningen af ressourcer til skoleflex, så det bliver muligt at tilpasse ressourcetildelingen elevens støttebehov. Herunder at man forholder sig til, at den indsats, som SOF bidrager med i et skoleflexforløb, ofte bruges i indsatser uden for skoletiden og derfor ikke afhjælper de (ofte adfærdsmæssige) udfordringer, der måtte være i undervisningstiden.
- **Bedre mulighed for udslning fra skoleflex til almenskolen:** Det anbefales, at udslning muliggøres ved differentieret tildeling, så bevillingen kan nedjusteres gradvist.
- **Bedre afslutningspraksis:** Det anbefales, at der afholdes afsluttende mødeaktiviteter, hvor alle aktører i forløbene deltager med henblik på at fastlægge den fremadrettede håndtering af eleven.
- **Understøttelse af kontinuitet:** Det anbefales, at SOF og BUF i samarbejde udvikler ideer til, hvordan man kan kompensere for den manglende mulighed for flerårig visitation til skoleflex, herunder udfordringer i forhold til fx at rekruttere og fastholde kompetent personale i mere end et år. Fx oprettelse af et støttepædagogkorps, øget inddragelse af eksterne aktører som Idrætsprojektet mv.

3.3 Afgrænsning af målgruppen til de elever, der forventes at kunne profitere mest af tilbuddet

Evalueringen viser generelt, at der på tværs af området hersker væsentlige forskelle i opfattelsen af, hvad formålet med skoleflex er, og hvilken elevgruppe tilbuddet er rettet mod. Evalueringen viser også, at elevernes udbytte af skoleflex er meget afhængigt af, at de modtager tilbuddet på det rette tidspunkt, og at deres behov 'matcher' den støtte et skoleflexforløb kan tilbyde.

Nærværende afsnit beskriver de elever, som i praksis modtager skoleflex. Indledningsvis beskrives målgruppen på et overordnet niveau, og efterfølgende redegøres der for erfaringerne med, hvilke elevgrupper der har størst udbytte af skoleflex, og hvilke elever der i mindre grad profiterer af tilbuddet.

3.3.1 Beskrivelse af målgruppen

Om målgruppen for skoleflex

Københavns Kommune beskriver skoleflex som et tilbud til børn, der har behov for specialpædagogisk bistand for at forblive inkluderet i hjemskolen, samt en social foranstaltning, der imødekommer barnets vanskeligheder i fritiden og/eller familien¹². I kommunens egen evaluering af ordningen fra 2015 blev det konkluderet, at skoleflex blev benyttet af to forskellige målgrupper:

- 1) Børn, som er vurderet til dagbehandling, men hvor skoleflex iværksættes i stedet

¹¹ Pt. arbejder Københavns Kommune på at etablere et supplerende tilbud, der kan anvendes til udslning fra specialundervisning og dagbehandlingstilbud tilbage til almenskolen – den såkaldte tilbagesluningsflex, jf. "Fælles sagsforløb for børn, der både har brug for en social foranstaltning og specialpædagogisk bistand", version 5, udarbejdet af SOF og BUF.

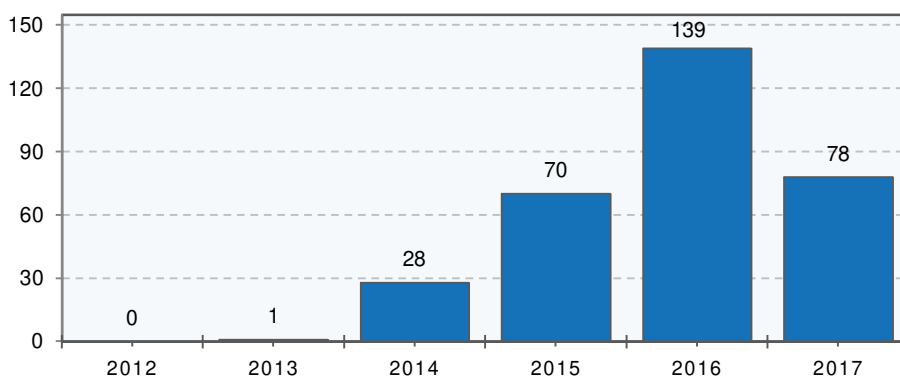
¹² Jf. Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningens *Katalog over tilbudsviften til børn, der både har behov for specialpædagogisk bistand og en social foranstaltning*. Version 2. PowerPoint.

- 2) Børn med store vanskeligheder, hvor man kan forvente det vil ende med dagbehandling, hvis ikke der sættes støtte på.

I 2015 blev ordningen anvendt til børn med diagnoser, med psykisk sårbarhed, vanskeligheder med at indgå i relationer samt udskolingsbørn fra socialt udsatte familier. Hertil kommer indskolingsbørn, hvor man oplevede en stigning i børn med store vanskeligheder og behov for støtte¹³.

Aktuelt er der 148 elever i et skoleflexforløb i Københavns Kommune¹⁴. De har i gennemsnit været i forløbet i 14,5 måneder, men der er tale om et spænd fra fire til 42 måneder. Som det fremgår af tabellen nedenfor, har antallet af elever i ordningen været stigende gennem de sidste fire år. Tallet fra 2017 er opgjort i august, og det må derfor forventes, at det samlede antal skoleflexelever i 2017 vil ende på niveau med 2016 eller lidt over, da der løbende visiteres til ordningen.

Figur 3-1: Antal elever i skoleflex i perioden 2012-2017



Kilde: Data fra Københavns Kommune.

Note: Der er yderligere fire skoleelever i skoleflex, hvor året er ukendt.

Tallene for 2017 er oplyst pr. 29. august 2017.

Siden ordningen blev introduceret i 2013, har i alt 125 elever forladt ordningen. De har i gennemsnit været 12,8 måneder i forløbet med et spænd fra 4 måneder til 31 måneder¹⁵. Der findes ikke en opgørelse over, hvad der efterfølgende sker med eleverne, men evalueringen viser, at der både er tale om elever, der visiteres videre til et dagbehandlingstilbud, og elever, som fastholdes i almentilbuddet uden flexstøtte, ligesom der også kan være tale om elever, der fraflytter kommunen.

På baggrund af nærværende evaluering kan det konstateres, at der fortsat er tale om en elevgruppe med meget varierede behov for støtte og opbakning. Sammenholdt med BUF-flex er kompleksiteten større, da det er en forudsætning for at igangsætte et skoleflexforløb, at der også er behov for en indsats knyttet til sociale problemstillinger¹⁶. Der er dog stor forskel på de sociale udfordringer, eleverne (og evt. forældrene) har. Nogle elever kommer fra ressourcestærke familier med gode muligheder for at indgå i forløbet og bakke op, men størstedelen af de elever, der bruger tilbuddet, kommer fra hjem med sociale udfordringer, herunder elever der har været eller er anbragt uden for hjemmet.

På trods af at der generelt er tale om en mere udfordret elevgruppe – sammenholdt med BUF-flex – er de deltagende skoler, skolesocialrådgivere og sagsbehandlere enige i, at der er elev-

¹³ Evaluering af skoleflex. BUF-SOF Programmet - september 2015. Københavns Kommune

¹⁴ Opgjort pr. 29. august 2017

¹⁵ Jf. Data fra Københavns Kommune

¹⁶ Jf. Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningens Katalog over tilbudsviften til børn, der både har behov for specialpædagogisk bistand og en social foranstaltning. Version 2. PowerPoint.

grupper, der kan profitere af et forløb, der er mindre indgribende end et dagbehandlingstilbud¹⁷. Som eksempel nævnes gruppen af elever, der er psykisk udfordret eller i mistrivsel, fx på grund af svære familieforhold, og som har brug for et *boost* både socialt og fagligt. Det vil sige en intensiv indsats i en kortere eller længere periode med henblik på at forblive i egen klasse/almentilbuddet.

Ligeledes peges der på en (ny) målgruppe til skoleflex blandt indskolingseleverne. Denne gruppe elever har generelt svært ved at modtage undervisning i en almindelig skolekontekst. Der er ikke nødvendigvis tale om børn, der er dårligt begavede, men de kan have forskellige diagnoser. De er typisk udfordret af lange skoledage, stillesiddende aktiviteter og klasseundervisning med mange krav og forventninger til, hvad man selv skal kunne klare. Ligesom de ofte er udfordret i deres relationer til både børn og voksne. For begge de nævnte grupper gælder det, at de har behov for støtte til at navigere i skoledagen, i de fleste tilfælde både i forhold til det relationelle og i forhold til det faglige. Støtten til disse grupper af elever finder sted både i og uden for skolen.

3.3.2 Afgrænsning af målgruppen

Evalueringen viser ligeledes, at der også er elevgrupper, der ikke egner sig til et skoleflexforløb. En skoleleder udtrykker det på følgende måde: *"Dem vi har succes med, er ikke dem, der allerede render rundt med kniv."* Timing ses altså som en af forudsætningerne for et vellykket forløb. Det vil sige, at indsatsen skal igangsættes rettidigt, inden eleven er kommet i for store vanskeligheder¹⁸.

Derudover fremhæver skolerepræsentanterne, at det skal vurderes sandsynligt, at man ved en kombineret social og undervisningsmæssig indsats, inden for de rammer, som skoleflex kan skabe, kan flytte eleven ind i en positiv udvikling. I de forløb, hvor skoleflex ikke er lykkedes, har eleven typisk haft for store sociale udfordringer til, at det har været muligt at fastholde eleven i et almentilbud.

I forlængelse heraf indikerer evalueringen, at der er forskel på skolernes og SOF's fortolkning af, hvilke elever der kan profitere af skoleflex. Skolerne oplever, at Socialforvaltningen generelt set skubber i retning af skoleflex. De oplever, at det er blevet meget vanskeligt at få elever i dagbehandling, også selv om der i skolernes øjne er tale om elever, der er for dårlige til at kunne profitere af at blive i et almentilbud. Nogle repræsentanter beretter, at det i nogle områder ikke er muligt at visitere direkte til dagbehandling, og at eleven i udgangspunktet skal have afprøvet et skoleflexforløb først. Nogle lærere og pædagoger oplever det som en form for 'opbevaring', fordi det i deres øjne er tydeligt, at skoleflex ikke er det rette tilbud for eleven. Derfor argumenterer de for, at man for denne gruppe elever springer skoleflex over og visiterer direkte til dagbehandlingstilbud, frem for at eleven skal igennem et ekstra forløb¹⁹.

Rambøll er også blevet præsenteret for situationer, hvor alle parter (også SOF's repræsentanter) er enige om, at eleven har behov for et dagbehandlingstilbud, men hvor skoleflex, grundet den lange sagsbehandlingstid, ifølge informanterne bruges som en form for 'brandslukning'²⁰, indtil visiteringen til dagbehandling er gennemført og igangsat. På den baggrund foreslår flere skoler, at der oprettes et akutberedskab til disse situationer, hvor en elev venter på det rigtige tilbud. Et beredskab, hvor der er tilknyttet medarbejdere med de rette forudsætninger og kompetencer til at tage sig af disse børn.

¹⁷ Dette stemmer overens med evalueringen i 2015.

¹⁸ Der er her tydelige paralleller til det, der defineres som målgruppe 2 i evalueringen fra 2015.

¹⁹ Det skal understreges, at denne pointe er udtryk for lærernes og pædagogernes *egne* oplevelser med ordningen. Denne evaluering har ikke afdækket, hvor stor en procentdel af de elever, der visiteres til dagbehandlingstilbud, der reelt har været igennem et skoleflextilbud først.

²⁰ Dette er muligt, da der er løbende visitation modsat visitation til dagbehandlingstilbud.

I forlængelse af ovenstående giver flere skolerepræsentanter udtryk for, at BEKU skal være særligt opmærksom på at visitere den 'rigtige' målgruppe til skoleflex. Det sker ud fra den betragtning, at hvis eleverne som udgangspunkt er for dårlige/har for mange udfordringer, så er sandsynligheden for, at man lykkes med skoleflex lille. De opfordrer derfor til, at ressourcerne prioriteres til de elevgrupper, der har det største udbytte af et skoleflexforløb og ikke dem, der har de største udfordringer.

Set i forhold til de to målgrupper, som beskrives i evalueringen af skoleflex fra 2015, vurderer disse skoler, at skoleflexordningen har størst mulighed for at gøre en forskel for målgruppe 2 (børn med store vanskeligheder, hvor man kan forvente det vil ende med dagbehandling, hvis ikke der sættes støtte på), mens man har vanskeligere ved at løfte opgaven i forhold til målgruppe 1 (børn, som er vurderet til dagbehandling, men hvor skoleflex iværksættes i stedet).

Evalueringen viser endvidere, at der også på tværs af områderne og skolerne er forskelle i, hvordan man opfatter skoleflexordningens formål og primære målgruppe. Mens nogle skoler primært betragter skoleflexordningen som et mere kortvarigt *boost* til en elev over en afgrænset periode, ser man på andre skoler skoleflex som et reelt og mere langvarigt 'behandlingstilbud' på lige linje med et segregeret dagbehandlingstilbud. Tilkendegivelser fra nogle skoler og skolesocialrådgivere viser, at der hersker områdevis forskelle i visitationspraksis til skoleflex. Hvor man i nogle områder ser de fleksible tilbud som et reelt alternativ til et specialiseret tilbud, er der andre steder, hvor man i højere grad anvender ordningerne som 'et trin på vejen' til et specialiseret tilbud.

Afslutningsvis skal det nævnes, at der også er skoler, der bruger skoleflex til elever, der lige så vel kunne være i et BUF-flextilbud. Det vælger de ikke mindst på grund af den fleksibilitet, der ligger i de løbende visiteringer. Der er tale om elever, der modtager en mindre social indsats, der bruges som 'adgang' til et skoleflextilbud, men hvor den konkrete indsats hovedsageligt ligger i skoleregiet.

Ovenstående viser, at det er et væsentligt opmærksomhedspunkt, at der hersker forskellige opfattelser eller fortolkninger af, hvordan man opfatter formålet med ordningen, og i forlængelse heraf hvilke elevgrupper man ser som den primære målgruppe for tilbuddet. På den baggrund kan det konstateres, at der fortsat er et behov for dialog og afklaring af, hvilke elevgrupper der skal udgøre målgruppen for skoleflexordningen.

Anbefalinger

- **Dialog med henblik på klar fastlæggelse af formål:** Det anbefales, at SOF og BUF igangsætter en proces med henblik på at finde en mere entydig og bredt accepteret afklaring af ordningens formål. Herunder hvorvidt der er tale om et alternativ til et specialiseret tilbud/dagbehandlingstilbud eller en forebyggende indsats.
- **Dialog med henblik på klar fastlæggelse af målgruppen:** Det anbefales, at SOF og BUF igangsætter en proces med henblik på at finde en mere entydig og bredt accepteret afklaring af målgruppen. Herunder hvorvidt de mest udsatte elever skal visiteres på bekostning af dem, der ifølge skolerne har ressourcerne til profitere af indsatsen. Denne proces kan med fordel kobles med den igangværende evaluering af BEKU.
- **Akutberedskab:** Det anbefales, at SOF og BUF vurderer behovet for et akutberedskab til elever, der venter på det rigtige (dagbehandlings)tilbud. Et beredskab, hvor der er tilknyttet medarbejdere med de rette forudsætninger og kompetencer til at tage sig af disse børn. Dette med henblik på at afhjælpe, at skoleflex nogle gange bruges til 'brandslukning'.

3.4 Organisering og rollefordeling er afgørende for sammenhæng og kontinuitet i tilbuddet

Skolernes erfaringer fra arbejdet med skoleflex peger på, at en række rammeforhold og organisatoriske faktorer har betydning for, hvor velfungerende skoleflexforløbene er, og i sidste ende hvor stort udbytte eleven får af tilbuddet. Evalueringen viser således, at et velfungerende samarbejde og en klar rollefordeling mellem de involverede parter er afgørende for at sikre, at den støtte, eleven modtager, er rettidig og målrettet elevens behov.

Skoleflex er, modsat BUF-flex, karakteriseret ved, at ordningen er forankret i både BUF og SOF. Derfor skal der ske et samarbejde mellem de to forvaltninger for at sikre en smidig og koordineret varetagelse af ordningen. Samarbejdet vedrørende de enkelte forløb er som beskrevet tidligere primært forankret i Aftaleforum og netværksmøder, ligesom begge forvaltninger deltager i BEKU-møder. I dette afsnit beskrives indledningsvis organiseringen af samarbejdet mellem BUF/skolerne og SOF, samt den rolle eksterne aktører (private eller kommunale udbydere af ydelser i forbindelse med skoleflexforløb) spiller i relation til skoleflexforløbene. Herefter beskrives den generelle opgave- og rollefordeling samt lærernes og skolesocialrådgivernes særlige roller.

3.4.1 Kontinuitet og sammenhæng i samarbejdet

Skoleflextilbud indeholder både specialpædagogisk bistand og en social foranstaltning. Det indebærer et samspil mellem flere forskellige fagligheder i forhold til både elev og familie. I nogle tilfælde løses det ved at kombinere indsatser gennemført af fagpersoner fra skolens ressourcecenter med en forebyggende social foranstaltning. I andre tilfælde vælger man at købe en eller flere indsatser hos en ekstern leverandør. Tilbage meldingen fra både skole- og SOF-repræsentanter og eksterne aktører er, at et godt samarbejde mellem de fagprofessionelle og forældre samt løbende koordinering spiller en afgørende rolle i udmøntningen af skoleflex. Evalueringen viser imidlertid, at der er store forskelle på, hvor godt det fungerer.

Ser man på det løbende samarbejde om barnet, oplever skolerne således nogle uhensigtsmæssigheder, som går igen i en række af de forløb, som indgår i evalueringen. Skolerne peger blandt andet på, at den nuværende praksis for mødeaktivitet i relation til det enkelte skoleflexforløb ikke altid er hensigtsmæssig. I praksis afholdes der en række netværksmøder på skolerne, hvor alle relevante aktører, såsom forældre, barnet, klasselærer og skolesocialrådgiveren, deltager. Derudover afholdes der Aftaleforum, hvor den eneste forskel i forhold til netværksmøderne er, at sagsbehandleren fra børnefamilieenheden også deltager. Skolerne oplever det som en unødigt omfattende mødeaktivitet, når stort set den samme personkreds skal mødes på netværksmøder og i Aftaleforum.

Omvendt peger skolerne på et behov for, at der ud over den løbende koordination i Aftaleforum skabes en ramme for, at de professionelle omkring barnet efter bevilling af et skoleflexforløb kan mødes og afstemme indsatsen uden deltagelse af forældre. Dette skal være med til at sikre en fælles forståelse og tilgang i forhold til indsatsen til eleven og sikre, at man fremstår som en samlet enhed over for forældrene. Evalueringen viser imidlertid, at der langt fra altid afholdes møder forud for møder i Aftaleforum, sådan som det er foreslået i København Kommunes vejledning.

Videre har skolerne en oplevelse af, at der er en ubalance i beslutningskompetencen i Aftaleforum. Der er et ønske om, at man på disse møder kan træffe konkrete beslutninger om barnet i samarbejde med forældrene og sagsbehandleren. Der er en frustration over, at sagsbehandleren ikke sidder med en tilsvarende beslutningskompetence, men i stedet skal gå tilbage til forvaltningen for en afklaring. Skolerne efterlyser derfor, at Aftaleforum i højere grad kan være et beslutgende organ. Den manglende beslutningskompetence kan være med til at trække beslutningerne i langdrag, og det opleves som utilfredsstillende for forældrene, som kommer til møderne med en forventning om, at der kan indgås aftaler vedrørende deres barns forløb.

Tilsvarende fører svag styring og koordinering af arbejdet i ressourcecenteret i nogle tilfælde til en svækkelse af samarbejdet. Konsekvensen af det manglende samarbejde er, at eleven oplever et forløb med parallelle frem for koordinerede indsatser. Det er uheldigt, da det netop er den helhedsorienterede indsats, der er afgørende for et vellykket forløb. I relation til dette fremhæves de eksterne aktører som eksempel på, hvordan det er muligt at give eleven en koordineret og samlet indsats (se afsnit 3.4.2), noget der kræver en ekstraordinær indsats, når forløbet er forankret hos skolen og SOF.

Evalueringen peger således på, at der er behov for at sikre en mere hensigtsmæssig mødeaktivitet om de enkelte skoleflexforløb samt etablere sagsgange, der gør det muligt at træffe hurtige og koordinerede beslutninger om indsatsen til barnet.

3.4.2 De eksterne leverandører

Hvor flere af de skoleflexforløb, der delvist løses af skolen selv, er udfordret i forhold til sammenhæng og kontinuitet, så er situationen ofte en anden, når eksterne aktører inddrages. *Backspin* bruges af flere skoler, ligesom *Idrætsprojektet* nævnes enkelte gange²¹.

Når deltagerne i fokusgruppeinterviewene bliver bedt om at fremhæve, hvad der er de eksterne leverandørers særlige styrker, peger alle på deres specialpædagogiske kompetencer samt deres evne til at levere en helhedstækning i forhold til indsatsen over for barnet. Herunder at det er én aktør, der både kan tilbyde indsatser rettet mod undervisningen i skolen, fritidsliv og familien. Det er netop en styrke, at man arbejder koordineret og afstemt på alle fronter, så der både i familien og i skolen skabes et grundlag for, at eleven på sigt kan klare sig uden en foranstaltning. Når en og samme aktør står for alle dele af en indsats, giver det samtidig ekstra gode muligheder for at koordinere mellem de pædagoger, lærere og familiekonsulenter, der er på sagen. Noget der er en udfordring, når dele af indsatsen er forankret på skolen.

"De [ekstern aktør] kan det der med det specialpædagogiske. Deres tilgang giver god mening. De kan komme ud i hjørnerne"

Skolesocialrådgiver

3.4.3 Roller og opgavefordeling

Evalueringen viser, at roller og opgavefordeling mellem de involverede parter varierer fra sag til sag, ligesom antallet af netværksmøder varierer fra skole til skole. På to af de fire caseskoler, som indgår i evalueringen, spiller skolesocialrådgiveren således en vigtig rolle, da denne står for at indkalde og skrive referat af de netværksmøder, der vedrører skoleflexforløbene. Denne opgave løses på de andre skoler af en skolerepræsentant. Tilkendegivelserne fra skolerne illustrerer, at der er uklarhed i forhold til fordelingen af roller og ansvar, og at fordelingen i praksis langt fra altid afspejler de beskrevne retningslinjer²².

²¹ Idrætsprojektet har ikke været en del af i de konkrete cases, skolerne har udvalgt til evalueringen, men er blevet nævnt i interviewene.

²² I rapportens del om skoleflex berøres skolepsykologernes rolle ikke, men ligesom det er tilfældet i BUF-flextilbud, er det et lovkrav, at der udarbejdes en PPV forud for indsatsen. Se afsnit 4.2.2 Psykologernes rolle og udarbejdelse af PPV for beskrivelse af de udfordringer, der relaterer sig hertil.

"Vi indkalder selv til egne statusmøder, så internt har vi godt styr på samarbejdet. Men vi oplever ikke, at sagsbehandleren indkalder til Aftaleforum. Vi prikker til dem og spørger dem, om de ikke skal lave en invitation."

Skoleleder

"Hvis vi tog pixivejledningen, så er det ikke den, vi kører efter. Sagsbehandlerens tid bliver optaget af noget andet. Møderne bliver afholdt, men i forhold til mødejejer og mødeleder, der er rollerne byttet om."

Skolesocialrådgiver

Generelt oplever skoler og forældrene sagsbehandlerens nuværende rolle som uhensigtsmæssig. I praksis er sagsbehandlerne ofte den af de involverede aktører, som har mindst kontakt med barnet og har de dårligste forudsætninger for at kunne følge barnets udvikling. Derfor oplever skolerne og forældrene ofte sagsbehandlerne som lidt distancerede og reaktive i deres ageren frem for at indtage den mere proaktive rolle, som vejledningen foreskriver.

I forlængelse heraf peger både skoler og forældre også på, at stor udskiftning af sagsbehandlere i de enkelte forløb optræder som en væsentlig barriere for samarbejdet. Her opleves bl.a. det indbyggede skift i bemandingen af sagsbehandlerrollen i forbindelse med overgangen fra udredningsforløbet til igangsættelsen af den reelle indsats som uhensigtsmæssigt i relation til at sikre kontinuerlige og sammenhængende forløb, der er centralt for at sikre velfungerende indsatser til gavn for børnene.

"Der bliver nærmest skiftet sagsbehandler hver måned, og vi starter forfra hver gang."

Forælder til barn i skoleflex

3.4.4 Skolesocialrådgiverens rolle

I relation til ovenstående oplever skolerne, at skolesocialrådgiveren kommer til at udfylde en meget væsentlig rolle i forhold til at sikre én indgang til Socialforvaltningen, der kan facilitere dialogen og skabe bro mellem skolen og sagsbehandleren og Socialforvaltningen. Flere skoler peger således på, at skolesocialrådgiveren kan fungere som en brobygger, der "taler samme sprog som Socialforvaltningen", og som derfor kan fungere som et væsentligt bindeled mellem skolens ledelse og Socialforvaltningens områdeledelse, når der opstår problemer i samarbejdet. Videre bidrager skolesocialrådgiveren til at sikre kontinuitet i den administrative forvaltning af forløbene, da der her opleves væsentlig mindre personudskiftning end ved sagsbehandlerne. En konsekvens af dette er, at skolesocialrådgiveren i nogle tilfælde får en mere fremtrædende rolle igennem hele forløbet, end der lægges op til i vejledningerne. I praksis er det dermed nogle gange skolesocialrådgiveren, der indtager rollen som den, der sikrer kontinuitet og koordinering af forløbene.

Evalueringen viser således, ligesom i 2015, at der til trods for at der som udgangspunkt er beskrevet en arbejdsfordeling i den skriftlige udmelding, der er kommet fra forvaltningerne²³, fortsat eksisterer store forskelle i forhold til, hvordan et skoleflexforløb styres og organiseres. Resultatet er, at der nogle steder fortsat ikke er den nødvendige sammenhæng mellem de indsatser, der igangsættes af SOF og skolens egne indsatser.

Evalueringen viser endvidere, at evnen til at samarbejde og skabe sammenhæng og struktur i forløbet er utrolig personafhængigt – både i forhold til den enkelte sagsbehandler og ressourcecenteret på skolen. Sidstnævnte synes ikke mindst at afspejle, i hvor høj grad skolens ledelse

²³. Jf. Socialforvaltningen og Børne og Ungdomsforvaltningens *Fælles sagsforløb for børn, der både har brug for en social foranstaltning og specialpædagogisk bistand*. KK 2015, PowerPoint.

tager ansvar og sørger for tydelig systematik og en klar rolle- og ansvarsfordeling. Dette resulterer i, at der er forskel på kvaliteten af de tilbud, eleverne modtager. Det vil sige, at et skoleflexforløb nogle steder forringes på grund af u hensigtsmæssig organisering, forsinket afholdelse af opfølgende møder, manglende koordinering mv.

På den baggrund konkluderer Rambøll, at der generelt set fortsat er behov for at optimere sags- og arbejdsgange, både fra skolernes og socialforvaltningens side. Herunder at genbesøge de eksisterende vejledninger og vurdere, om den arbejds- og rollefordeling, der er beskrevet her, er realisérbar, eller om der er behov for justeringer. Fx at give skolesocialrådgiveren en mere fremtrædende rolle som tovholder, som det allerede praktiseres på nogle skoler.

3.4.5 Lærernes rolle

I flere af de gennemførte interviews fremhæves lærernes centrale rolle i forbindelse med flexordningerne. Både skole- og SOF-repræsentanter er enige om, at det genererer en række ekstra opgaver for denne faggruppe, der ofte tager meget tid. Det drejer sig fx om udarbejdelse af handleplaner, løbende kontakt med forældre, interne opfølgingsmøder, netværksmøder, et ekstra fokus på de konkrete elever i selve undervisningen mv. Flere skolerepræsentanter anfører, at der er behov for at afsætte tid/timer til de lærere, der har skoleflexelever, så de kan rumme opgaven, samtidig med at de skal varetage deres almindelige undervisning.

En leder fortæller, at det er en væsentlig stressfaktor for skoleflexeleverne, hvis de mærker, at læreren ikke har den fornødne tid til at tage hånd om de udfordringer, de har. Som udgangspunkt får lærerne på denne skole ikke afsat specifikke timer, når der er skoleflexbørn i klassen, men selve årgangen kan som helhed få nogle flere timer til elever med udfordringer. På en anden skole aflastes lærerne af skolesocialrådgiveren, der bevidst arbejder med at inddrage og fastholde elevens lærere i arbejdet og i de løbende netværksmøder mv. Hun påtager sig opgaven med at indkalde til møder og skrive referat. Hendes erfaring er, at lærerne rykker sig i processen og får overskud til at engagere sig, hvis de bl.a. understøttes på denne måde.

Det er altså forskelligt, hvordan de fagprofessionelle omkring barnet forholder sig til lærernes konkrete opgaver i forløbet. Det må dog under alle omstændigheder konkluderes, at man som skole og i BUF og SOF bør forholde sig aktivt til lærernes rolle og opgavefordelingen, når man igangsætter et skoleflexforløb (se under BUF-flex for flere perspektiver på lærernes rolle i relation til fleksible tilbud). I nogle tilfælde er der behov for en afgrænsning af lærernes opgaver i relation til flexforløbet, da der ellers er risiko for, at lærerne ikke kan løfte deres del af opgaven som ønsket.

Anbefalinger

- **Øget fokus på opbygning og sikring af kontinuitet i samarbejdsrelationerne mellem de involverede aktører:** Det anbefales, at man både fra skolernes, BUF og SOF's side generelt sætter større fokus på at sikre kontinuitet i samarbejdsrelationerne mellem de involverede aktører. Konkret anbefales det:
 - At skolerne udpeger faste tovholdere til at koordinere forløbene på skolen og stå for samarbejdet med SOF
 - At mulighederne for at sikre større kontinuitet i sagsbehandlerrollen undersøges i SOF, fx via en alternativ organisering eller ansvarsfordeling mellem sagsbehandlerne i området eller på tværs af områder
 - At der igangsættes konkrete initiativer (fx i form af fælles læringsforløb), der skal styrke det lokale samarbejde mellem skolerne og sagsbehandlerne i det enkelte område.
- **Hurtigere beslutningsprocesser og reduktion i mødeaktivitet:** Det anbefales, at BUF og SOF gennemgår de eksisterende procedurer kritisk med henblik på at tilføre tilstrækkelig be-

slutningskompetence til møder²⁴, så der kan træffes hurtige beslutninger, og at mødeaktivitet sammentænkes, så dobbeltmøder undgås, særligt i forbindelse med netværksmøder og Aftaleforum.

- **Særskilte møder for professionelle om barnet:** Det anbefales, at det i endnu højere grad prioriteres, at der bliver afholdt formøder forud for Aftaleforum, hvor det kun er de relevante fagprofessionelle omkring forløbet, der deltager. Dette med henblik på at sikre fælles forståelse og tilgang i forhold til indsatsen til eleven og sikre, at man fremstår som en samlet enhed over for forældrene.
- **Afklar roller og opgavefordeling:** Det anbefales, at de eksisterende sags- og arbejdsgange underlægges en kritisk gennemgang med henblik på at sikre en realistisk ansvars- og rollefordeling som understøtter kontinuitet og handlekraft i samarbejdet omkring barnet, fx ved at give skolesocialrådgiveren en mere fremtrædende rolle som tovholder, en praksis som allerede er etableret på nogle skoler.
- **Afklaring og præcisering af kontakt- og/ eller faglærerens rolle:** Det anbefales, at BUF og SOF udarbejder en tydelig opgavebeskrivelse for kontakt- og/eller faglærerens rolle og ansvar i forhold til skoleflexforløb, og at der afdækkes muligheder for at sikre administrativ aflastning (fx i forhold til det skriftlige arbejde) og ansvarsmæssig aflastning (fx i form af en flextovholder der kan tage ansvar for proces og koordinering).

3.5 Det pædagogiske indhold i tilbuddet skal afspejle og understøtte en helhedsorienteret indsats

Nærværende evaluering peger på, at det er en central forudsætning for et udbytterigt skoleflexforløb, at den socialpædagogiske bistand og de sociale indsatser tænkes sammen og koordineres, så der reelt bliver tale om en helhedsorienteret indsats for barnet. Evalueringen peger imidlertid også på, at det i praksis ofte er vanskeligt at sikre denne grad af koordinering af indsatsen på skolen og indsatsen rettet mod familien. Dette afsnit beskriver overordnet henholdsvis den socialpædagogiske bistand og de sociale indsatser, som et skoleflexforløb består af.

3.5.1 Socialpædagogisk bistand

Den socialpædagogiske bistand er den støtte, som skolen tilbyder inden for skoleflexordningen med henblik på, at eleven forbliver inkluderet i hjemskolen. Alle de eksempler på forløb, der er blevet præsenteret som en del af evalueringen, har haft et individuelt fokus tilpasset den enkelte elevs behov. Støtten kan finde sted både i klassen og uden for klassen (fx i en lille gruppe) eller på en helt anden matrikel (fx Backspins lokaler). Rambøll har ikke hørt om eksempler, hvor støtten har været rettet mod hele klassen. Det er typisk noget, der har været afprøvet forud for flexforløbet, fx med sparring fra et af kommunens kompetencecentre. En skoleleder siger direkte:

"Man kan også bruge støtten inde i undervisningen [...] men den skal altid tage udgangspunkt i det enkelte barn [...] det [skoleflex] er ikke for de andre børns skyld."

Skoleleder

Ser man på omfanget af den støtte, den enkelte elev modtager i skolen, så er der flere elever, der får 5-6 timers²⁵ støtte om ugen i undervisningstiden. I enkelte tilfælde har skolen selv finansieret yderligere timer, så støtten kommer op på 10 til 11 timer eller mere. Omfanget af konkrete støttetimer afhænger bl.a. af, om skolen vælger at bruge ikke-uddannet eller uddannet personale til at varetage timerne. Dette valg afspejler typisk, hvad der er elevens hovedudfordring. Har

²⁴ Det kan fx overvejes, om sagsbehandleren via formøde på eget forvaltningsniveau, kan få mandat til at sige ja til de løsninger, der forventes foreslået i Aftaleforum.

²⁵ Køber man fx ydelsen hos Backspin får eleven 5 timers støtte om ugen i undervisningen. En løsning som flere skoler har valgt.

støtten fokus på at styrke elevernes faglige niveau, kan det være en opgave, skolens eget resourcecenter løser. I alle de konkrete cases har der været tale om elever med forskellige typer af diagnoser, der har bevirket, at eleverne har været udfordret i forhold til relationer, motivation, læringsparathed, sociale kompetencer mv. kombineret med faglige udfordringer. I enkelte tilfælde er det skolens inklusionspædagog, der løser opgaven, men i flere af tilfældene er det en lærer eller pædagog fra en ekstern aktør, der har støttetimerne. Nogle skoler vælger at ansætte (unge) ufaglærte, hvis det 'alene' handler om at hjælpe eleven i undervisningssituationen, andre vælger som nævnt at købe en pædagog fra fritidsklubben ind. Her vil støtten typisk bestå i at sikre fremmøde (fx at blive hentet på hjemadressen), praktisk hjælp i timerne, at blive fulgt til fritidshjem mv.

Evalueringen viser, at der ofte er stor lighed mellem de indsatser, der gennemføres i BUF-flex og i skoleflex på skoleniveau, ikke mindst i forhold til arbejdet med relationer og tillid, der for størstedelen af elevernes vedkommende er nøglen til at kunne rumme og fokusere på læring. Derfor er der ofte tale om længerevarende forløb, hvor den første tid går med at opbygge selvværd, motivation og tryk hos eleverne, som det beskrives i nedenstående case:

Case: Eksempel på arbejdet med relationen til eleven

Om elev X: "Hvis man har en dårlig relation, så kan man ikke nå ind til ham. Jeg havde valgt ikke at få så meget at vide på forhånd. Jeg ville danne mig mine egne konklusioner, lære ham at kende. I starten syntes han, det var mærkeligt, at jeg var der. Han følte sig stalket. Det er en balancegang. Han er i en sårbar alder, hvor det er pinligt at have en voksen med i undervisningen. Jeg har måttet give ham rum til at være sig selv, men også have positive forventninger til ham. Han er blevet mødt med skepsis og få krav tidligere. Vi har fået stillet realistiske mål for ham, der har handlet om at nå i mål med tingene. Han har ikke tidligere kunne nå i mål, fordi han har koncentrationsvanskeligheder. Strukturer og værktøjer har hjulpet ham."

Skoleflexlærer

3.5.2 De sociale indsatser

Samtidig med skolens indsats iværksættes en forebyggende social foranstaltning i forhold til barnet/familien under servicelovens § 52, når der er tale om et skoleflexforløb. Der er tale om en række forskellige indsatser af forskellig karakter, og det kan involvere indsatser i fritidsdelen hos fx Backspin, Idrætsprojektet eller fritidsklubben samt familiebehandling, psykologhjælp og lignende²⁶.

Boks 3-3: Samarbejdet med fritidsklubberne i skoleflexforløb

Kommunens fritidsklubber er en ekstern aktør tæt på skolen, der i nogle forløb bidrager til opgaveløsningen i en skoleflexordning. Evalueringen viser imidlertid, at der er stor variation blandt skolerne i forhold til samarbejdet med klubberne.

Nogle skoler er meget positive over for samarbejdet og oplever, at det kan være med til at sikre en koordineret indsats, som i nogle tilfælde også involverer, at en pædagog fra fritidsklubben understøtter indsatsen på skolen. Denne form for samarbejde er med til at sikre, at opgaven løses af en for barnet kendt person, hvilket opleves som en stor fordel. Denne type samarbejde kan altså være med til at skabe den kontinuitet for eleven, som mange elever har brug for for at kunne trives i et skoleflexforløb.

På andre skoler kan det imidlertid være en udfordring at få samarbejdet til at fungere optimalt:

"Skolen forsøger at få fritidshjemmet til også at gå ind og løse opgaver i indskolingen, når der

²⁶ Da det kun har været muligt for sagsbehandlerne at deltage i interviews på to ud af de fire skoleflexskoler, er dette område mindre belyst.

søges skoleflex. Dette samarbejde lykkes dog ikke altid. Vi har for nylig lavet en aftale med fritidshjemmet [om en skoleflexordning]. Det kom ikke til at køre, og så står skolen i en øv-situation”

Afdelingsleder på skolen

Det er dog en selvstændig pointe, at fritidsklubberne og deres rolle i skoleflexforløbene har fyldt meget lidt i de gennemførte casebesøg. Det skyldes bl.a., at der ikke har deltaget repræsentanter for fritidsklubberne i nogle af de gennemførte fokusgruppeinterviews. Da det er skolerne selv, der har stået for at invitere relevante aktører i barnets forløb, kan dette fravalg indikere, at netop fritidsklubbernes rolle opleves mere perifært. Det er på baggrund af de indsamlede data dog ikke muligt at vurdere, i hvilken grad det er udtryk for, at samarbejdet mellem SOF, skole og fritidsklub generelt har lille bevågenhed. Evalueringen indikerer dog, at der er potentiale for at udvide samarbejdet med henblik på at sikre koordinering og kontinuitet i støtten omkring barnet på tværs af skole og fritidstilbud samt udnytte de kompetencer, som fritidspædagogerne besidder.

Repræsentanter for SOF fremhæver, at indsatsen rettet mod hjemmet er af stor betydning, da en indsats i skoleregiet ofte ikke er nok, hvis en elev skal flytte sig. Tilsvarende er man optaget af at få familien til at tage ansvar for opgaven, i det omfang de magter det. Flere skoler giver også udtryk for, at det typisk er vanskeligt at overbevise forældre om relevansen af et skoleflextilbud sammenholdt med et BUF-flextilbud. Forældrene ser det som langt mere indgribende og involverende, og det kan være svært at erkende, at det ikke blot er ens barn, men hele familien der har brug for støtte. Ofte vil der ligeledes være en forventning om en aktiv indsats fra forældrenes side, hvilket i nogle tilfælde kan betyde, at forældrene er tilbageholdende i forhold til at indskrive deres barn i et skoleflexforløb²⁷. Grundet modstand fra forældre oplever skolerne nogle gange, at de må vente (for) lang tid, før der kan blive iværksat en indsats over for en elev.

Generelt er der ofte tale om et udfordrende skole-hjem-samarbejde, hvor det i høj grad handler om at forventningsafstemme. Det vil ikke mindst sige, at alle parter omkring eleven bliver enige om, hvad den konkrete familie kan og skal bidrage med. Dette nødvendiggør, at skolesocialrådgiver, sagsbehandler og skoler får lagt en samlet strategi og bliver enige om, hvad der er målet i forhold til indsatsen over for eleven og samarbejdet med forældrene, og hvad der skal aftales på næste møde i Aftaleforum²⁸.

Hvor det let bliver en udfordring at sikre et helhedsorienteret forløb, når skolen selv er ansvarlig for dele af indsatsen i samarbejde med SOF, så er det modsatte typisk tilfældet, når man vælger at inddrage eksterne aktører. Deres force er, som tidligere nævnt, at alle aktører, både pædagoger, lærere og familiekonsulenter, er ansat samme sted, typisk på samme matrikel, hvorfor de har særligt gode muligheder for løbende at koordinere og afstemme.

Anbefalinger

- **Fokus på en helhedsorienteret indsats:** Det anbefales, at BUF, SOF og skolerne i endnu højere grad har fokus på at tilrettelægge helhedsorienterede indsats, der tydeliggør forældrenes involvering og rolle, herunder en eventuelt forældrerettet indsats. Skolerne og SOF-repræsentanter fremhæver de eksterne aktører som eksempler på god praksis. Det bør undersøges, hvorvidt det i endnu højere grad er muligt at lade sig inspirere af de virkningsfulde mekanismer, der afspejler sig i deres praksis. Fx sparring og koordinering af indsatsen over for eleven på daglig basis.

²⁷ Ikke mindst skolesocialrådgiverne giver udtryk for, at der er nødvendigt at forventningsafstemme med forældrene, sådan at det, de forventes at bidrage med, bliver tydeliggjort, samtidig med at det afspejler, hvad familien rent faktisk formår i forhold til den situation, de er i.

²⁸ Dette understreger behovet for formøder forud for Aftaleforum.

- **Fokus på inddragelse af fritidsklubberne:** De anbefales, at skolerne i endnu højere grad inddrager fritidsklubberne i skoleflexindsatserne, men henblik på at sikre sammenhæng og kontinuitet i det tilbud, eleven møder, ligesom man vil kunne bygge på allerede eksisterende relationer mellem elev og de voksne omkring eleven.

3.6 Tilstedeværelse af de rette kompetencer og en tro på, at indsatsen gør en forskel for det enkelte barn

Skolerne giver udtryk for, at de ved brug af eget ressourcecenter og/eller sparring fra kompetencecentrene er i stand til at imødekomme en del af de behov, eleverne i skoleflex har. Ikke mindst skolernes inklusionspædagoger inddrages i arbejdet, da de har viden om denne gruppe elevers udfordringer.

Evalueringen giver indtryk af, at brugen af kompetencecentrene nu ses som en naturlig del af skolens pædagogiske arbejde. De kontaktes, når der er tale om børn med diagnoser, som fx ADHD. En skole udtrykker det på følgende måde:

"Vi tænker, at vi har brug for viden udefra til at udvikle vores pædagogik inden for de rammer, vi har [...] De [kompetencecentrene] bliver koblet på i forskellige fag, hvor udfordringerne er størst og hjælper med at afprøve nye ting og teknikker med lærerne, så eleverne kan få mere ro på."

Skoleleder

I nogle forløb inddrages kompetencecentrene som den enhed, der skal være med til at sikre det faglige indhold i forløbet. En skole fortæller, at de i et konkret forløb valgte at ansætte en uuddannet pædagogmedhjælper, fordi man på den måde får flest timer ud af de midler, man tildeles via skoleflexordningen. Her bruges kompetencecenteret til at give pædagogmedhjælperen sparring og viden i forhold til den konkrete elev.²⁹ (Se evalueringen af BUF-flex for uddybning af samarbejdet med kompetencecentrene).

I forlængelse af ovenstående skal det nævnes, at det undrer, ikke mindst kompetencecentrene selv, at der ikke automatisk er koblet kompetencecentre på skoleflexforløb, ligesom det er tilfældet i BUF-flex. Først og fremmest fordi der umiddelbart er stor lighed mellem de udfordringer elever i skoleflex og BUF-flex har³⁰. Men også fordi kompetencecentrene både arbejder med at styrke den enkelte lærers eller pædagogs kompetencer og iværksætter indsats målrettet hele skolen som organisation og læringsmiljø. Sidstnævnte relaterer sig til arbejdet med skolernes tilgang og holdning til arbejdet med inklusion. Flere informanter peger på, at det er en væsentlig forudsætning for graden af succes.

Når skolerne skal pege på, hvor de er udfordret, så nævner flere, at de mangler personale med kompetencer inden for det specialpædagogiske område og relationskompetencer. Det er et behov, som skolesocialrådgiverne også kan genkende:

²⁹ En uddannet lærer med specialpædagogisk viden og kompetencer har en timepris, der gør, at antallet af støttetimer til eleven bliver for få.

³⁰ Da der ikke registreres henvisningsårsager for elever i skoleflex, er dette en antagelse, der alene bygger på de kvalitative data.

"Der skal støttes op om lærerteamet. Fx så de får lavet en skoledag, hvor barnet fx kan få lov til at rejse sig hvert 15. minut. Støtten til lærerne er det vigtigste. Jeg kan se, hvad der sker i de lærerteams, når de faktisk får hjælp. Det rammer godt – det er det, der skal til, altså det sociale og specialpædagogiske".

Skolesocialrådgiver

En skolesocialrådgiver peger på, at de som faggruppe har behov for kompetencer til at kunne agere i mødet med lærere, der er dybt frustrerede over udfordringer med elever. Det kan ses som en indikation på, at skolesocialrådgivere ikke alene har en opgave med at hjælpe den enkelte elev, men med at levere sparring til de fagprofessionelle omkring eleven, så de har overskud til opgaven.

Fremadrettet er der hos nogle skoler et ønske om, at det skal være muligt at modtage sparring fra personalet ude på specialinstitutionerne, så man får adgang til den specialviden, de ligger inde med. Andre foreslår et tværgående støttekorps som på dagtilbudsområdet, hvor man vil kunne rekvirere personale fra i forbindelse med tildeling af et skoleflextilbud. Et støttekorps vil være med til at sikre fagligheden i elevens forløb, da der vil være tale om en enhed med en kernefaglighed, der løbende udbygges, ligesom der vil være mulighed for kontinuitet over flere skoleår, så eleven ikke oplever et personsift efter sommerferien. Der peges altså på en række af de virkningsfulde mekanismer, der fremhæves ved de eksterne aktører, som skolerne allerede i dag samarbejder med.

Anbefalinger

- **Yderligere inddragelse af kompetencecentrenes specialistviden:** Det anbefales, at BUF undersøger muligheden for og perspektiverne i at koble kompetencecentrenes specialviden til skoleflexforløb, ligesom det i dag er tilfældet med BUF-flexforløb.
- **Afdækning af behovet for kompetencer:** Det anbefales, at BUF og SOF (evt. i samarbejde med kompetencecentre og eksterne aktører) afdækker behovet for kompetenceudvikling hos de enkelte faggrupper i relation til udmøntningen af skoleflex, herunder behovet for viden om relationskompetencer og specialpædagogik.
- **Yderligere sparring og vidensdeling:** Det anbefales, at BUF og SOF undersøger muligheden for og perspektiverne i at muliggøre sparring/vidensdeling mellem almenområdet og kommunens specialinstitutioner.
- **Overvejelser vedrørende støttepædagogkorps:** Det anbefales, at BUF og SOF undersøger perspektiverne i – med inspiration fra dagtilbudsområdet – at etablere et korps af støttepædagoger og/eller familierådgivere i området, som man kan vælge at rekvirere, når en elev er visiteret til et skoleflexforløb.

4. BUF-FLEX

I dette kapitel præsenteres de væsentligste resultater og konklusioner fra evalueringen af BUF-flexordningen. Kapitlet indledes med et kort afsnit, som beskriver den oplevede effekt for elever i BUF-flexordningen og den betydning, tilbuddet har for skolernes kompetence- og kapacitetsopbygning på området.

Det indledende afsnit om resultater og effekter af ordningen efterfølges af en række afsnit, der nærmere beskriver de særlige forudsætninger og forhold, evalueringen identificerer som centrale for, at eleverne kan profitere af BUF-flexordningen. I hvert afsnit identificeres også centrale opmærksomhedspunkter i relation til at sikre en virkningsfuld udmøntning af ordningen samt Rambølls konkrete anbefalinger til, hvordan Københavns Kommune fremadrettet kan forbedre tilbuddet.

4.1 BUF-flex kan være det rette tilbud til nogle elever

På baggrund af evalueringen kan det konkluderes, at BUF-flex i lighed med skoleflex er et meningsfuldt tilbud, der kan gøre en positiv forskel for en gruppe børn, når de rette forudsætninger er til stede. Som det fremgår nedenfor, så viser evalueringen flere eksempler på vellykkede forløb, hvor BUF-flex har været det rette tilbud. Derudover er der en afledt virkning af skolernes arbejde med BUF-flex i form af en styrkelse af det pædagogiske personales kompetencer og skolens samlede indsats i forhold til tidlig indsats og inklusion.

4.1.1 Generel konklusion

Ligesom det er tilfældet med skoleflex, så viser evalueringen, at der generelt er opbakning til BUF-flexforløb og enighed om, at de kan gøre en forskel for nogle elever. Samtlige af de interviewede forældre til BUF-flexelever udtrykker tilfredshed med tilbuddet, hvilket illustreres af nedenstående citater³¹.

"Førhen var det sådan på skolerne, at de, der ikke kunne noget, blev bare skubbet til side. Nu er der større opmærksomhed på børn, der har udfordringer. Der bliver handlet på det og gjort noget ved det [...] jeg er 100 pct. sikker på, at X bliver selvkørende i sidste ende. Min store søn gik i læseklasse uden udbytte, så flextilbud er helt klart en rigtig løsning."

Mor til elev i BUF-flex

"For vores barn har det fungeret upåklageligt. Det har været godt, men det er et kæmpe arbejde for de professionelle, der sidder med det i hverdagen. Man skal lade de elever, der har brug for ordningen, få ordningen [...] så der er jo også en pointe i, at det er vigtigt at holde øje med, om det virker. Der er sikkert nogle for hvem, det ikke virker. Det skal give mening undervejs, og man skal holde øje med, om det går den rigtige vej."

Forældre til elev i BUF-flex

4.1.2 Virkning for eleverne

Det konkrete udbytte for eleverne illustreres bl.a. ved nedenstående citater fra forældre. De viser, at der typisk er tale om en række parallelle udfordringer for den enkelte elev, og at BUF-flexforløb både kan understøtte et fagligt såvel som et socialt og personligt løft.

³¹ Det er dog et opmærksomhedspunkt, at de familier, som har indgået i casebesøgene på skolerne, er kendetegnet ved at være velfungerende familier, der udviser et forholdsvis stort engagement og overskud til at indgå aktivt i deres børns forløb. Den øvrige evaluering indikerer, at de ikke er fuldt ud repræsentative for forældregruppen som helhed.

"Dansk læreren og x har arbejdet med læsning og stavning ud fra en bestemt metode. X er blevet set og mødt på det rigtige niveau. Det har givet ham faglig selvtilid, og det har givet ham et stort, stort løft. Han er godt på vej fagligt og har fået selvsikkerhed."

Mor til BUF-flexelev

"X har rykket sig rigtig meget [...] Vi har set en udvikling fra, at X var en person, der var ret konfliktsøgende og grænseoverskridende, og hele tiden kom ud i problemer. Det er X ikke længere

Førhen tænkte jeg, at det var lige meget om X lærte noget, så længe der skete en forbedring socialt. Det har X gjort nu, må jeg sige, og fagligt er der også sket fremskridt."

Mor til BUF-flexelev

Ser man på trivselsdata for udskolingselever før og i et BUF-flexforløb (tabel 4-2) og udskolingselever i og efter et BUF-flexforløb (tabel 4-3)³², så indikerer tallene, at BUF-flexelevernes sociale trivsel stiger, efter de kommer et i BUF-flexforløb, og det ser ud til, at dette resultat fastholdes efter BUF-flex. Det stemmer overens med de tilbagemeldinger, der er kommet i forældreinterviewene. Den faglige trivsel ser imidlertid ud til at falde i og efter BUF-flexforløbet. Der er statistisk tale om et lille fald, men ikke desto mindre er det et opmærksomhedspunkt, da det ikke harmonerer med de tilbagemeldinger, der er kommet i evalueringen. Endelig fremgår det af data, at elevernes oplevelse af støtte og inspiration falder efter afslutning af BUF-flexforløbet. Det er imidlertid ikke muligt pga. de tilgængelige data at afdække årsager til dette fuldkomment. Den umiddelbare forklaring kan dog være, at BUF-støtten til eleverne er ophørt, og det er det, dataene afspejler.

Tabel 4-1: Elevgruppen hvor der foreligger trivselsdata et år før, de er i BUF-flex og det år de er i BUF-flex, udskoling

	Før BUF-flex	I BUF-flex
Generel skoletrivsel	3,6	3,7
Faglig trivsel	3,5	3,4
Social trivsel	3,8	4,2
Støtte og inspiration	3,4	3,5
Ro og orden	3,5	3,5
Antal elever	14	14

Tabel 4-2: Elevgruppen hvor der foreligger trivselsdata det år, de er i BUF-flex og et år efter de har været i BUF-flex, udskoling

	I BUF-flex	Efter BUF-flex
Generel skoletrivsel	3,7	3,6
Faglig trivsel	3,4	3,3
Social trivsel	4,1	4,1
Støtte og inspiration	3,5	3,2
Ro og orden	3,6	3,6
Antal elever	18	18

³² Der forefindes kun trivselsdata for to år, hvorfor det ikke er muligt at følge samme gruppe elever før, under og efter deres BUF-flexforløb. Af samme grund omfatter analysen kun ganske få elever, hvorfor resultaterne skal blot tages som indikationer på en mulig tendens.

4.1.3 Kapacitetsopbygning

Ligesom det er tilfældet i forbindelse med skoleflexordningen, så er en afledt effekt af BUF-flex, at der sker en løbende kapacitetsopbygning på skolerne. Kompetencecentre spiller en central rolle i dette forløb, da de som supplement til sparring med den enkelte lærer eller pædagog har udviklet en række tilbud, der er målrettet en større gruppe medarbejdere eller hele skolen. Dette tilbydes automatisk, når der er visiteret til BUF-flex, men der er forskel på, i hvilken grad skolerne gør brug af tilbuddet, ligesom der er forskel på, hvordan den enkelte medarbejder tager den nye viden til sig. Det bevirker bl.a., at der er forskel på, i hvor høj grad den enkelte er i stand til at overføre viden og kompetencer fra en elevsag til en anden. Det ændrer dog ikke ved, at evalueringen efterlader det generelle indtryk, at der er ved at ske en ændring i skolernes indstilling og *mindset* i forhold til arbejdet med denne gruppe børn, hvilket bekræftes af kompetencecentre på baggrund af deres kontakt med de mange skoler. Det er dog en pointe, at der er store indbyrdes forskelle skolerne imellem. Det nye mindset afspejler sig også i skolernes opbygning og forståelse af ressourcecenterets rolle. Det kommer til udtryk i en bevægelse i retning af mere vejledning og sparring frem støtte af en konkret elev, som illustreret i citatet:

"Vi er gået hen imod, at ressourcecentret kommer mere ind i klasselokalet og ikke kun tager eleverne ud derfra. I dagligdagen kan læreren rette spørgsmålet til nogle fagpersoner. Vi skal have en vejlederrolle med fokus på at favne lærerne og understøtte dem."

Skoleleder

Kapacitetsopbygning og ressourcecenterets nye rolle skyldes ikke alene BUF-flexordningen, men forløbene er med til at understøtte en igangværende udvikling, der spiller ind i Københavns Kommunes fokus på tidlig indsats og inklusion.

Evalueringen viser en række eksempler på vellykkede BUF-flexforløb, men graden af succes er afhængig af en række elementer, der kræver en særlig opmærksomhed. Oversigten nedenfor oplister de forhold, som evalueringen peger på som særligt væsentlige i udmøntningen af BUF-flex:

- Der er en fleksibel administrativ praksis, der sikrer rettidighed i igangsættelse af indsatsen
- Det er den rette målgruppe, der visiteres til ordningen: Elever, der ikke har for store udfordringer og som trives i skolen.
- Der er et velfungerende ressourcecenter med en tydelig ledelse og en klar rolle- og arbejdsfordeling.
- Der er et vellykket forældresamarbejde.
- Der er sammenhæng mellem BUF-flexstøtten og skolens egen indsats, og det samlede omfang af støtten matcher elevens behov.
- De fagprofessionelle omkring barnet har de rette kompetencer til at imødegå barnets støttebehov.
- Der er fokus på etablering af relationer og opbygning af elevens læringsparathed.

Det skal understreges, at der ikke er tale om en udtømmende liste, men en sammenfatning af de væsentligste faktorer, som er identificeret i evalueringen. Oversigten afspejler alene de elementer, der er blevet italesat af evalueringens informanter. De enkelte forhold beskrives nærmere i de efterfølgende selvstændige afsnit.

4.2 Den administrative praksis skal understøtte rettidig igangsættelse af indsatsen

Evalueringen viser, at timing i igangsættelsen af BUF-flexforløbene har en stor betydning for, i hvilken grad eleven kan profitere af tilbuddet. Evalueringen viser også, at den gældende visitationsprocedure for BUF-flex udfordrer skolernes muligheder for at agere rettidigt i forhold til at igangsætte et særligt støttetilbud til eleven. Dette beskrives nærmere i nedenstående afsnit.

4.2.1 Visitation og revisitation

I nedenstående boks beskrives de væsentligste fakta og formalia i forhold til udmøntningen af BUF-flex.

Boks 4-1: Om BUF-flex

Den administrative forvaltning af BUF-flextilbuddene er beskrevet ved en række vejledninger og retningslinjer. Her fastlægges de overordnede procedurer og kriterier for BUF-flexforløb med henblik på at sikre en ensartet forvaltning af tilbuddene. Processen er sammenfattet i en samlet oversigtsfigur i bilag 2, hvor centrale aktører, dokumenter og indholdet i de enkelte faser er angivet.

Som ved skoleflex vil der ved BUF-flex overordnet være fire faser i et flexforløb med en i udgangspunktet fast årskadence:

1. Opstart
2. Indstilling (december)
3. Visitation og tildeling (marts/april)
4. Revisitation.

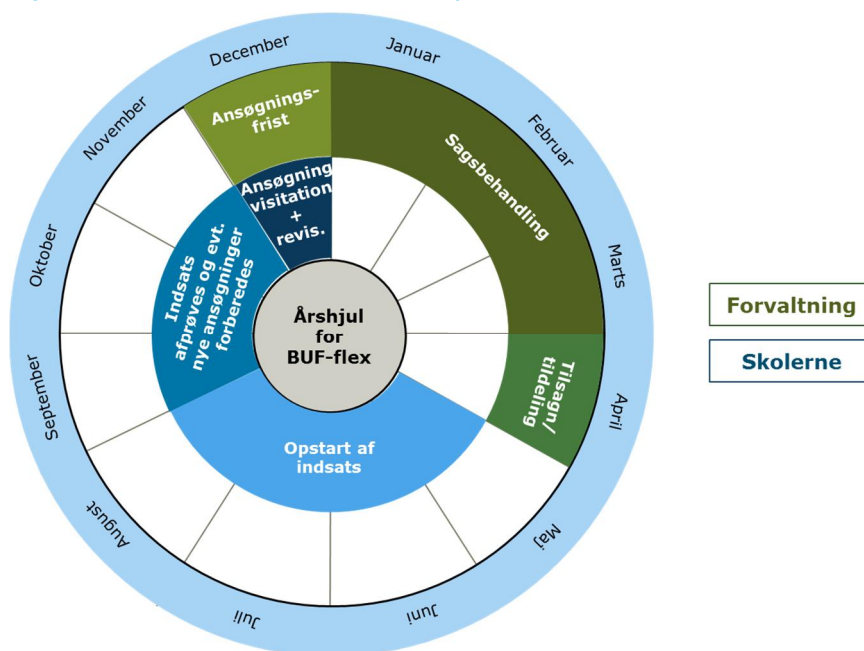
BUF-flex tildeles børn, hvor det vurderes, at barnet vil profitere af at blive i almenskolen, og hvor skolen har mulighed for at tilrettelægge en ekstraordinær indsats ved tildeling af ekstra ressourcer. En forudsætning for tildeling af BUF-flex er derfor, at skolen, barnet og forældrene er enige om, at barnet vil profitere af at blive i almenskolen. Derudover skal skolepsykologen vurdere, at barnet har så stort et støttebehov, at der er behov for specialpædagogisk bistand.

Indstilling til BUF-flex følger den gældende procedure og årshjulet for visitation til specialskole med indstilling i december og visitation og tildeling i foråret. Såfremt der er enighed om, at et BUF-flextilbud vil være det rigtige for barnet, og at skolen kan løfte det og dokumentere, at der allerede er gjort en indsats over for barnet, indstiller skolelederen i samarbejde med forældrene og ressourcecenteret barnet til BUF-flex som alternativ til specialklasse eller specialklasserække. På baggrund heraf udarbejder skolepsykologen en psykologisk-pædagogisk vurdering (PPV), der sammen med et pædagogisk notat, andre relevante sagsakter og indstillingsskema fremsendes til Visitationsudvalget i BUF-Fagligt Center. På baggrund af materialet træffer Visitationsudvalget afgørelse, og såfremt et tilbud tildeles, udarbejder skolepsykologen i samarbejde med ressourcecenteret en beskrivelse af indsatsen i en individuel plan.

Tildelingen til BUF-flex er 75 pct. af pladsprisen på den specialskole, som barnet er visiteret til, fratrukket den almindelige skoletakst. Tildelingen vil derfor variere fra forløb til forløb afhængigt af hvilket specialtilbud eleven er visiteret til.

Overordnet følger visitationen til BUF-flex i praksis den gældende procedure for indstilling til specialskole, hvor visitationen foretages af det centrale Visitationsudvalg i en fast årlig kadence med indstilling i december og visitation og tildeling i marts/april. Nedenstående illustration afspejler den arbejdskadence skolerne arbejder med i forhold til visitation og revisitation til BUF-flex.

Figur 4-1: Illustration af skolernes arbejde med visitation til BUF-flex



Skoler og forældre giver i forhold til processen for indstilling og visitation udtryk for en væsentlig frustration over den begrænsede fleksibilitet i ordningen. Dette kan medføre en lang periode, hvor barn, forældre og skole er i en venteposition, og hvor der ikke kan igangsættes den særlige indsats for barnet, som man ser som påkrævet. Hvis skolen eksempelvis bliver opmærksom på et behov i maj/juni, går der over et år, før skolen har fået en bevilling og reelt kan starte forløbet. Videre medfører den faste visitations- og revisitationskadence, at skolerne næsten per automatik søger om revisitation, fordi der reelt ikke er tid til at afprøve tilbuddet i mere end tre måneder, før der skal tages stilling til revisitation. Derfor efterspørges der en fleksibel visitation, så skolerne løbende kan indstille elever til BUF-flex.

Herudover peger skolerne endvidere på, at visitationsprocessen i Visitationsudvalget kan opleves som uigennemsigtig. Et element heri er, at procedurer og form- og indholds krav til visitationsindstillingen ikke er klare for skolerne. Dette medfører en usikkerhed om, hvordan "den gode ansøgning" ser ud, og hvad der skal lægges vægt på, når man søger om BUF-flex til en elev³³. I forhold til indstilling og dokumentationskrav kan det også bemærkes, at det bidrager til en automatik i revisitationen, at dokumentationskravet her er noget mindre end ved den indledende visitation. Det bidrager til en oplevelse af, at revisitation er ren formalia.

Endvidere bidrager det til opfattelsen af visitationsprocessen som lukket, at skolerne ikke er involveret i vurderingen, og at det derfor kan være uklart, hvad der lægges vægt på i Visitationsudvalgets behandling. Eleverne kan godt have flere diagnoser, og her er det Visitationsudvalget, som afgør, hvad skolen skal arbejde med – og dermed også hvor mange penge skolen får tildelt. I nogle tilfælde er oplevelsen eksempelvis, at der søges på baggrund af adfærdrelaterede diagnoser, men gives bevilling til dysleksi eller andre indlæringsrelaterede behov med mindre ressource tildeling til følge. Den manglende begrundelse af vurderingen skaber usikkerhed og frustration blandt skolerne.

4.2.2 Psykologernes rolle og udarbejdelse af PPV

Skolepsykologerne har en central rolle både før, under og ved afslutning af BUF-flexforløb. Det er psykologerne, der foretager udredningen i form af en PPV, ligesom det i de fleste tilfælde er psy-

³³ En enkelt skole nævner, at der er et modsætningsforhold mellem ansøgningens fokus på udfordringer og støttebehov og skolens optagethed af elevernes ressourcer. Skolen oplever, at de bliver nødt til at beskrive barnets problematikker, for at få en ansøgning igennem, men de vil hellere beskrive styrkesider og ressourcer, da det er udgangspunktet for deres arbejde.

kologerne, der udarbejder ansøgningen om BUF-flex. Herudover er det i mange forløb psykologen, der påtager sig en koordinerende rolle ved at sikre, at møder bliver afholdt, opfølgning foretaget og så videre. Generelt opleves psykologerne som fagligt stærke og engagerede, men de er presset af, at stigningen i antal flexforløb medfører et øget arbejdspress.

Det er et lovkrav, at der foreligger en PPV for eleven forud for igangsættelse af et BUF-flexforløb³⁴. Skolerne oplever imidlertid, at stigningen i flexforløb på skolerne lægger pres på psykologerne, så udarbejdelse af PPV'er i nogle tilfælde bliver en flaskehals og et forsinkende element i processen. Dette medvirker også til, at psykologernes tid bliver fyldt med udredninger og indstillinger, hvilket kan tage tid fra forebyggende arbejde med eleverne³⁵.

Et andet element er, at områdeorganiseringen af psykologerne gør det vanskeligt at anlægge et tværgående perspektiv på prioriteringen af, hvilke elever der skal have udarbejdet en PPV – i modsætning til fx en organisering af en særlig og højt specialiseret gruppe BUF-flexpsykologer. Det bevirker, at der opleves store forskelle mellem områderne på, hvor støttekrævende de indstillede elever er. Det betyder også, at nogle skoler oplever, at de grundet tidspres hos psykologerne bliver nødt til at prioritere, hvilke elever de ønsker at få udarbejdet en PPV for. Derfor efterspørges der fra flere aktører en central psykologgruppe, der kan sikre et stærkt fagligt miljø, koordinering af PPV-udredninger og ensartethed i elevgruppen, der indstilles til BUF-flex.

Anbefalinger

- **Fleksibel visitation:** Det anbefales at udvide mulighederne for at gennemføre løbende visitation til BUF-flex.
- **Klare retningslinjer for ansøgninger:** Det anbefales, at BUF udarbejder klarere retningslinjer for, hvad der skal indgå i ansøgninger, og at disse kommunikeres til skolerne.
- **Reduktion af sagsbehandlingstid:** Det anbefales, at BUF gennemfører en nærmere analyse af, om det ved en omlægning af arbejdsgange eller lignende er muligt at sikre en hurtigere og mere smidig proces i forhold til udarbejdelsen af PPV'en, herunder om man kan frigøre tid hos skolepsykologerne til forebyggende arbejde.

4.3 Den rette målgruppe er afgørende for et vellykket resultat

Evalueringen viser, at der er en række fælles karakteristika for de børn, skolerne ønsker visiteret til BUF-flex. Samtidig er de konkrete erfaringer fra praksis med til at afgrænse målgruppen. Helt afgørende er det, at barnet har ressourcer til at kunne profitere af tilbuddet, og at der er forældreopbakning. Skolerne har erfaret, at nogle BUF-flexelever har for store udfordringer til, at de får udbytte af forløbet. Endelig kan det på baggrund af evalueringen konstateres, at der ikke på tværs af skoler og områder er en ensartet opfattelse af, hvorvidt en BUF-flex er et alternativ til et specialtilbud eller et forebyggende tiltag. De divergerende tolkninger har betydning for beskrivelsen af målgruppen.

³⁴ Jf. Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand § 2, stk. 1.

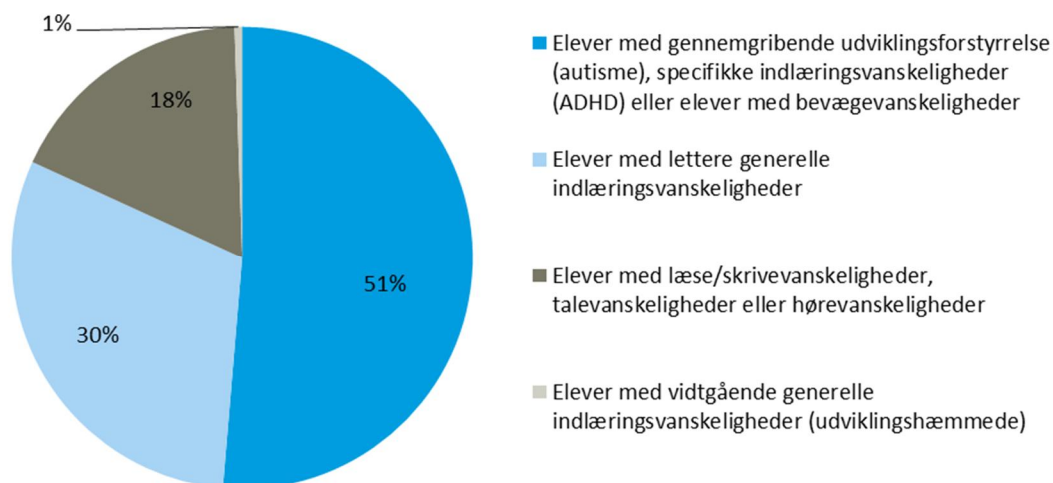
³⁵ Der er altså tale om en udvikling, der går i modsat retning end forventet, jf. bl.a. Pædagogiske Psykologers Forenings egen håndbog om skriftlighed i inklusionsarbejdet, hvor der står: "Lovgivningen har tydeligt signaleret, at det skal være enkelt, ubureaukratisk og fleksibelt at inddrage PPR for lærerne og skolen. PPR forventes samtidigt at skulle bruge langt mindre tid på skriftlighed – herunder udarbejdelse af PPV – og langt mindre tid i direkte samvær med den enkelte elev". <http://skolepsykolog.dk/haandbog/journaler/ppr-skriftlighed-i-inklusionsarbejdet/>

Boks 4-2: Om målgruppen for BUF-flex

Ifølge Københavns Kommunes egen vejledning er BUF-flexordningen tiltænkt elever, som er i målgruppen til en plads på en specialskole/specialklasserække, men som samtidig vil kunne profitere af at forblive i almenskolen. Derudover forventes det, at de har de nødvendige ressourcer til at indgå i forskellige faglige og sociale sammenhænge på den skole, hvor de er tilknyttet³⁶.

Statistisk set er fordelingen af BUF-flexeleverne sådan, at ca. 50 pct. kategoriseres³⁷ i gruppen af elever med gennemgribende udviklingsforstyrrelse (autisme), specifikke indlæringsvanskeligheder (ADHD) eller elever med bevægelsesvanskeligheder og 30 pct. kategoriseres i gruppen med lettere generelle indlæringsvanskeligheder. Derudover er der 18 pct. af eleverne, der har læse-/skrivevanskeligheder, talevanskeligheder eller hørevanskeligheder, jf. figur 4-2. Det skal i den sammenhæng pointeres, at en elev ofte har flere samtidige udfordringer, fx både autisme og læsevanskeligheder. Den administrative kategorisering er altså udtryk for en vurdering af, hvilken type af støtte/skoletilbud Københavns Kommune har ønsket at give.

Figur 4-2: Elever i BUF-flex, opdelt på henvisningsårsag



Fordelingen på henvisningsårsager afspejler sig i de konkrete elevcases, der har været omdrejningspunktet for de gennemførte skolebesøg, hvilket indikerer, at de forløb, der er afdækket, har en vis repræsentativitet i forhold til den samlede gruppe af forløb. Også her har de typiske henvisningsårsager været generelle eller specifikke indlæringsvanskeligheder. Kun en enkelt af eleverne havde læsevanskeligheder som hovedudfordring.

Evalueringen viser, at det er en væsentlig forudsætning for et positivt udbytte af et BUF-flex-forløb, at det er sandsynliggjort, at de elever, der visiteres til ordningen, forventes at kunne profitere af den. Det vil sige elever, der trives i almentilbuddet/egen klasse eller på sigt vurderes at kunne komme til det med hjælp og støtte fra forløbet. Der er altså ikke tale om elever, hvis problematikker er for udfordrende eller komplekse, da det ikke kan løses inden for rammerne af et BUF-flextilbud. Flere skoler definerer målgruppen til at være i den '*lette ende af spektret*' i forhold til fx en ADHD-diagnose m.v.

Sammenholder man data om elevernes trivsel, så er der heller ikke tale om en gruppe, der skiller sig markant negativt ud. Data viser, at BUF-flexelevers sociale trivsel er på niveau med eller over almengruppen, hvorimod den faglige trivsel er en lille smule lavere. Dette indikerer, at der er tale om elever, der som udgangspunkt trives i almentilbuddet, men som føler sig lidt mere fagligt udfordret. At BUF-flexelevernes sociale trivsel er på niveau med de andre elever, kan enten af-

³⁶ Vejledning til BUF-flex.

³⁷ Denne kategorisering af eleverne baserer sig på Københavns Kommunes vurdering af hvilket specialtilbud eleven ville blive visiteret til hvis det ikke skulle have været i BUF-flex.

spejle, at de generelt trives godt, eller det kan være en konsekvens af den støtte og hjælp, de får i forløbet. Dette er ikke muligt at afdække via de data, der har været til rådighed.

Tabel 4-3: Trivsel, opdelt på elevgrupper (udskoling)

	2014/ 15			2015/ 16		
	BUF-flex	Skoleflex	Andre elever	BUF-flex	Skoleflex	Andre elever
Generel skoletrivsel	3,68	3,49	3,69	3,66	3,51	3,74
Faglig trivsel	3,42	3,31	3,66	3,33	3,36	3,70
Social trivsel	4,02	3,95	4,04	4,15	3,82	4,10
Støtte og inspiration	3,42	3,12	3,27	3,39	3,17	3,29
Ro og orden	3,61	3,38	3,65	3,55	3,64	3,72
Antal elever	28	12	15.335	54	34	16.683

Det fremgår af interviewene, at skole og forældre ikke altid er enige i vurderingen af, hvorvidt en elev har de nødvendige ressourcer til at kunne profitere af et BUF-flexforløb. Det kan resultere i, at forældrene presser på for at få et BUF-flexforløb, selv om skolen anbefaler en plads i en specialklasserække.

En andet karakteristika for målgruppen er, at der typisk er en stabil situation i hjemmet. En skoleleder udtrykker det på følgende måde: *"BUF-flex er for børn, hvor der er ro på bagsmækken"*. Størstedelen af de forældre, som Rambøll har talt med, har været ressourcestærke forældre med et stort engagement i deres børns skolegang. I den forbindelse er det dog et opmærksomhedspunkt, at det er skolerne selv, der har udpeget de konkrete elevforløb, og at det kan medføre en selektionsbias i, at skolerne har udpeget særligt velfungerende familier til interviews, hvilket kan have påvirket repræsentativiteten i de udpegede cases. Opfølgende interviews med eksterne aktører har bekræftet, at der er en større spredning i forældregruppen, end caseinterviewene indikerer. BUF-flexforløb med mindre ressourcestærke forældre er ligeledes et opmærksomhedspunkt, da de kan være udfordret både i forhold til at samarbejde og muligheden for at understøtte deres barn (se afsnittet om samarbejde med forældre for uddybning).

Endelig er et det et kendetegn for BUF-flexeleverne, at skolerne forud for visiteringen har afprøvet en række tiltag, da det er en indbygget forudsætning i BUF-flextilbud, at skolerne har iværksat indsatser inden for de 12 lektioner, som skolen selv skal levere. Der er typisk tale om et flere år langt forløb for eleven, hvor man har afprøvet forskellige indsatser³⁸, uden at man har opnået et tilfredsstillende resultat. Nogle skoler ser BUF-flexordningen som en mulighed for elever, hvor man har prøvet forskellige tiltag, men vurderer, at der er brug for et fagligt *boost*. Her er der tale om en målgruppe, der har behov for et fagligt løft, så de kommer på et niveau, der gør dem i stand til at følge klassen fremover. I sådanne situationer er der typisk tale om kortere intensive indsatser og ikke et længerevarende alternativ til et specialundervisningstilbud. Dette indikerer, at der skolerne imellem er forskellige perspektiver på, hvad BUF-flexordningens primære målgruppe er, og hvorvidt ordningen er at betragte som et alternativ til en specialskoleplads (jf. Københavns Kommunes egen vejledning) eller i realiteten fungerer som et forebyggende tiltag.

I forlængelse af ovenstående peges der på, at det ikke altid er muligt at bygge ovenpå en tidlige indsats. Dette er en særlig udfordring i forbindelse med skoleskift. Indirekte peger dette på en indbygget sårbarhed i forbindelse med overgange, ikke mindst når der er tale om dagtilbud/ skoler med ringe dokumentationspraksis og/eller manglende overlevering. Skolerne konstaterer, at overdragelser i forbindelse med disse skift ofte er problematiske, og at det ikke i tilstrækkelig grad sikres, at den modtagende skole kan bygge videre på de forudgående indsatser, der har været iværksat. Ofte føler skolerne, at de skal 'starte forfra', når de modtager nye elever med

³⁸ Fx i forhold til hele klassens læringsmiljø

støttebehov. I sådanne situationer vælger nogle skoler BUF-flexordningen som en mulighed for at give disse nye elever et fagligt boost, hvis man vurderer, at de er 'fagligt forsømte'.

Afslutningsvis skal det nævnes, at enkelte BUF-flexelever befinder sig i en gråzone, hvor de lige så godt kunne have været i en skoleflexordning. Her er der typisk tale om en situation, hvor familien har modsat sig skoleflex, da de ikke ønsker en social indsats, der opleves som mere indgribende og ofte vil pege i retning af dem selv. I sådanne situationer oplever skolerne ofte, at forløbene bliver mere udfordrende, da der reelt er tale om elever med behov for en social indsats, og som ikke kan løftes inden for rammen af BUF-flexordningen.

Anbefalinger

- **Afklaring af formål:** Det anbefales, at BUF i samarbejde med skolerne igangsætter en proces med henblik på at finde en mere entydig og bredt accepteret afklaring af BUF-flexformål, herunder hvorvidt der er tale om et tilbud på linje med et specialiseret tilbud, eller om der er tale om en forebyggende indsats.
- **Afklaring af målgruppe:** Det anbefales, at det i forlængelse af præciseringen af formålet med BUF-flex også afklares, hvilke elevgrupper der skal udgøre målgruppen for tilbuddet.
- **Bedre dokumentation og praksis for overgange:** Det anbefales, at BUF i samarbejde med skolerne udvikler en mere formel procedure for overdragelse af elever med særlige støttebehov i forbindelse med skoleskift³⁹. Herunder en præcisering af, hvilken dokumentation den afgivende skole skal kunne levere.

4.4 En tydelig systematik i arbejdet og klar rollefordeling sikrer kvalitet

Evalueringen viser, at et velfungerende ressourcecenter med en tydelig ledelse og en klar rolle- og arbejdsfordeling spiller en vigtig rolle i udmøntningen af BUF-flexforløbene. Det er væsentligt, at skolerne får organiseret indsatsen over for den enkelte elev, så alle parter får de bedst mulige vilkår for at løse opgaven. Ikke mindst lærernes og forældrenes rolle er et særligt opmærksomhedspunkt.

4.4.1 Ressourcecenterets og skoleledelsens rolle

Fælles for alle skoler er, at skolens ressourcecenter er et omdrejningspunkt for indsatsen, både når der skal visiteres, og når ordningen skal udmøntes, jf. vejledningen til BUF-flex⁴⁰. Det fremgår ligeledes af vejledningen, at skolelederne er ansvarlige for tilbuddet, men evalueringen viser, at deres rolle i relation til BUF-flex varierer meget.

På nogle skoler er ledelsen (skoleleder eller souschef) tovholder på alle forløb, herunder indkaldelse til og deltagelse i netværksmøder/opfølgingsmøder, løbende kontakt med forældre, udarbejdelse af indstilling og sammenskrivning af handleplaner mv. Andre steder har ledelsen valgt at uddelegere opgaverne og tovholderrollen, sådan som det er muliggjort i vejledningen.

På en skole er det afdelingslederen for den afdeling, hvor den pågældende elev går, der bliver tovholder, men det er lærerne, der tager sig af udarbejdelsen af handleplaner. På en anden skole er man i gang med en omorganisering, hvor det er de enkelte lærerteams, der bliver tovholder på forløbene. Andre steder igen er det skolens psykolog, der er primus motor i forhold til, at skolen får indkaldt til opfølgende møder mv. Endelig er der en skole, der overvejer at udpege én

³⁹ Eller overgang fra dagtilbud.

⁴⁰ Beskrivelse og vejledning af alternativ til specialskole og specialklasserækker – BUF-flex. Københavns Kommune – Børne- og Ungdomsforvaltningen.

person (lærer) som tovholder for samtlige BUF-flexforløb, så der er et samlet overblik, og at arbejdsgangene kan optimeres, ikke mindst i forhold til de skriftlige produkter.

Der er altså mange måder at fordele arbejdsopgaver og ansvar på, og det er Rambølls indtryk, at flere af skolerne fortsat arbejder med at finde en optimal organiseringsform. Ikke mindst i forhold til tovholderrollen og forankring af opgaven og den løbende opfølgning.

4.4.2 Lærernes rolle

Et særligt opmærksomhedspunkt i relation til organisering og rollefordeling er lærernes rolle. Evalueringen viser, at hvert enkelt BUF-flexforløb er tidskrævende og ofte udfordrende. Det gælder for alle de personer, der måtte blive tilknyttet en elev i et forløb, men der er særlige udfordringer for elevens kontaktlærer eller faglærere.

[Om løbende forældrekontakt] *"Til sidst blev det [kontakt mellem skole og forældre på daglig basis] for intenst for hende [eleven], men også for mig. Hun fik ondt i maven, fordi de [forældrene] havde så store forventninger til hende. Så jeg måtte sørge for, at den tætte kontakt stilnede af."*

Kontaktlærer for elev i BUF-flex

Formelt er det skolens psykolog, der sammen med skolens ressourcecenter, skal beskrive indsatsen, når BUF-flextilbuddet er bevilget⁴¹. I praksis er det sådan på de fleste skoler, at det er elevens lærere, der bliver bedt om at udarbejde/skrive handleplanen, da de har det mest indgående kendskab til eleven og dennes udfordringer, samt den indsats, der skal gennemføres⁴². Dette er ofte en tidskrævende opgave, hvilket forstærkes af, at udarbejdelsen af handleplaner ofte ikke er en del af den almindelige lærers kernekompetence.

I forlængelse heraf forventes det, at skolerne sparrer med relevante fagpersoner, herunder et kompetencecenter, når et tilbud er bevilget⁴³. Også det er en opgave, som den enkelte lærer i et BUF-flexforløb kan få medansvar for at føre ud i livet, og det kan være elevens egne lærere. Enkelte har peget på, at opstart og gennemførelse af et forløb med kompetencecenteret kan opleves som en tidskrævende og tung proces, som lærerne ikke altid har tid og overskud til at sætte i gang⁴⁴.

Et andet tidskrævende element er den løbende kontakt med forældrene. Ud over de formelle netværksmøder/opfølgingsmøder, der afholdes med større eller mindre hyppighed, så er der i de fleste forløb løbende kontakt med forældrene og i nogle tilfælde på næsten daglig basis. Det kan være via telefon, mail eller sms, som det fremgår af nærværende citat: *"Jeg har kontakt nærmest hver dag med moren, hun ringer om alt."* Alle involverede peger på, at et godt forældresamarbejde er afgørende for et vellykket flexforløb. Men samtidig kan det altså konstateres, at netop forældre til børn i BUF-flex er særligt engagerede og til tider udfordrende at samarbejde med (se afsnittet nedenfor om forældresamarbejde for uddybning).

Endelig skal der peges på de BUF-flexforløb, hvor eleven får tilknyttet en lærer fra ressourcecenteret, en fritidspædagog eller en anden ekstern støtteperson. Også her udfordres man af, at elevens kontaktlærer/faglærer har svært ved at finde tid til fælles forberedelse og dialog om mål og

⁴¹ Jf. Beskrivelse og vejledning af alternativ til specialskole og specialklasserækker – BUF-flex. Københavns Kommune – Børne- og Ungdomsforvaltningen.

⁴² De kan også have været involveret i forbindelse med udarbejdelse af et pædagogisk notat som grundlag for den tidligere indsats.

⁴³ Beskrivelse og vejledning af alternativ til specialskole og specialklasserækker – BUF-flex. Københavns Kommune – Børne- og Ungdomsforvaltningen.

⁴⁴ Det er ikke udtryk for, at kvaliteten af kompetencecenterets arbejde er dårligt, det er mere et udtryk for, at det kræver tid, hvis man skal få det rette udbytte.

indhold. Det sker på trods af, at det i alle interviews pointeres, at et tæt samarbejde mellem klassens lærere og de eksterne støttepersoner er afgørende.

Det er Rambølls vurdering, at udbyttet af BUF-flexordningen på sigt kan blive udfordret af den arbejdsmængde, der pålægges elevens kontakt-/faglærere, der samtidig med forberedelsen til den daglige undervisning skal håndtere alle de ovenfor nævnte elementer i større eller mindre omfang. Ikke mindst hvis der er flere børn i samme klasse i et BUF- eller skoleflexforløb. Når læreren presses på tid og overskud, så mindsker det elevens mulighed for at lykkes i tilbuddet.

Som konsekvens af dette har man på én af de besøgte skoler taget den beslutning, at det er ressourcecenteret, der 'tager sagen'. Det vil sige, at det er ressourcecenteret der står for både forældrekontakt og udarbejdelse af de skriftlige produkter. På den måde sikre man en effektiv proces, og man fritager lærerne fra nogle af de administrative opgaver, der følger af et BUF-flexforløb. Dette fordrer dog en tæt dialog mellem kontaktlæreren og ressourcecenteret, da kontaktlæreren fortsat har den primære kontakt til eleven og følger udviklingen tæt.

4.4.3 Forældrenes rolle

Tilbage meldingen fra skolerne er, at forældre generelt set er positivt stemt over for BUF-flexordningen, når de bliver præsenteret for muligheden. Det skyldes ikke mindst, at de opfatter det som en intensiv og seriøs indsats målrettet deres barns behov.

Et særligt kendetegn ved forældregruppen til BUF-flexelever er, som tidligere nævnt, at mange af dem er meget engagerede og ressourcestærke. Denne specifikke gruppe er meget aktive i hele forløbet og følger løbende op på, om deres børn får de timer, de har krav på, om der sker den forventede udvikling, om der gennemføres de nødvendige diagnostiske test mv. Nogle af de interviewede forældre giver udtryk for, at skolen ikke er tydelig nok i forhold til det processuelle, hvorfor det i praksis er dem, der står for at indkalde til opfølgingsmøder, tage referater og gøre opmærksom på aftalte mål og indhold. Forældrenes utilfredshed afspejler en opfattelse af, at hvis deres barn havde været visiteret til et specialtilbud, så ville den løbende opfølgning, målsætning og evaluering have været styret mere stringent. De oplever det som problematisk, at der er behov for at tage så stort et ansvar som forældre, for at et BUF-flexforløb gennemføres optimalt. Og de ser det som en udfordring for de familier, der ikke har det samme overskud og ressourcer til rådighed.

I forlængelse af ovenstående peges der fra flere sider på, at netop forældrene ofte føler sig 'overladt til sig selv', når der er tale om et BUF-flexforløb, hvor der ikke kobles familieindsats på. Uafhængigt af hvor ressourcestærk familien er, så har de fleste et stort behov for vejledning og sparring i forhold til de vanskeligheder, deres barn nu måtte have, både i skolen og i lige så høj grad derhjemme. Forældrene beder ofte om hjælp hos skolepsykologer eller kompetencecentre, men det ligger ikke inden for deres opgavebeskrivelse at vejlede forældrene⁴⁵. Resultatet er, ifølge informanterne, at forældrene ikke altid formår at støtte optimalt op om indsatsen for deres barn.

Fra skolernes side sætter man pris på samarbejdet med aktive og engagerede forældre, samtidig med at det kan udfordre. Som eksempel kan nævnes forventningen om hyppig kontakt via møder, telefon eller mail, der ofte er nødvendig, men nogle gang kan tage overhånd (som tidligere nævnt). Tilsvarende kan det skabe udfordringer, hvis skolen ikke er tydelig i deres kommunikation, når tilbuddet er bevilget. Flere forældre har den opfattelse, at alle de bevilgede midler skal omsættes til timer, der er direkte knyttet til deres barn. Det står dog skolen frit at bruge en del af midlerne på kompetenceopbygning, forberedelse af materialer, en fælles indsats for en gruppe

⁴⁵ Som tidligere nævnt er skolepsykologerne presset af udarbejdelse af PPV mv., hvilket også udfordrer i forhold til at finde tid til samtaler med forældre.

af elever i klassen etc. Derfor oplever skolerne, at det er nødvendigt at kommunikere tydeligt til forældrene, hvis man skal undgå utilfredshed og klager.

I forhold til samarbejdet mellem forældre og skole så indikerer evalueringen, at der er behov for en tydelig forventningsafstemning. Det vil sige, at skole og forældre indgår nogle klare aftaler om roller og proces, herunder antallet af møder, hvem der skriver referat, hvornår der bliver fulgt op på mål etc. ud fra en vurdering af behov, tilgængelige ressourcer mv.

Anbefalinger

- **Udvikling af arbejdsgange og processer i resourcecentre:** Det anbefales, at der skabes en større systematik i arbejdsgange og processer i resourcecentre på skolerne, og at der sker en afklaring af tovholderrollen for BUF-flexforløbene samt en tydelig forankring af den løbende opfølgning.
- **Afklaring og præcisering af kontakt- og/ eller faglærerens rolle:** Det anbefales, at BUF og skolerne udarbejder en tydelig opgavebeskrivelse for kontakt- og/eller faglærerens rolle og ansvar i forbindelse med BUF-flexforløb, og at der afdækkes muligheder for at sikre administrativ (fx i forhold til det skriftlige arbejde) og ansvarsmæssig aflastning (fx i form af en flextovholder der kan tage ansvar for proces og koordinering).
- **Vejledning af forældre:** Det anbefales, at BUF undersøger mulige scenarier for at sikre bedre vejledning til forældre til elever i BUF-flexforløb, fx fra PPR eller kompetencecentre. Samtidig bør der udarbejdes et kort skriftligt materiale, som informerer forældrene om muligheder og begrænsninger i BUF-flexordningen, herunder en tydeliggørelse af hvordan skolen kan disponere over de tildelte midler.
- **Tydelig forventningsafstemning mellem skole og forældre:** Det anbefales, at skolerne allerede forud for etableringen af et BUF-flexforløb skaber en tydelig forventningsafstemning med forældrene i relation til samarbejde, kommunikation, proces, antal timer til deres barn mv.
- **En styrkelse af muligheden for kommunikation:** Det anbefales, at der etableres en central, digital kommunikations- og dokumentationsplatform, hvor alle professionelle parter kan håndtere og tilgå sagens oplysninger og historik. Dette vil samtidig være en mulighed for at håndtere personfølsomme oplysninger og sikre dokumentation og journalisering af sagsmateriale på skolerne.

4.5 Skolernes fortolkning af sammenhængen mellem BUF-flexordningen og øvrige indsatser har afgørende betydning for støttens omfang

Der er stor forskel på, hvordan den enkelte skole vælger at udmønte de ressourcer, der tildeles via BUF-flexordningen. På baggrund af evalueringen kan det konstateres, at der mellem skolerne er stor forskel på, hvorvidt et BUF-flexforløb bygger oven på eller erstatter igangværende indsatser, på trods af ordlyden i Københavns Kommunes vejledning.

Boks 4-3: Sammenhængen mellem BUF-flex og øvrige indsatser.

Københavns Kommune skriver følgende om sammenhængen mellem BUF-flextilbuddet og skoler- nes generelle inklusionsindsats: ”På skolen vil BUF-flextilbuddet bygge ovenpå de indsatser, der i forvejen iværksættes for børn i udsatte positioner via ressourcecenteret.”⁴⁶ Tilsvarende står der i en supplerende vejledning følgende: ”Indstillingen skal beskrive, hvilke indsatser skolen allerede har iværksat inden for de 12 lektioner, som skolen selv skal levere. Indstillingen skal desuden kort beskrive, hvilke indsatser skolen vil iværksætte for de ekstra midler fra BUF-flexbevillingen.”⁴⁷

Evalueringen viser, at skolerne fortolker vejledningen til BUF-flextilbuddet forskelligt. Fra admini- strativt hold er forventningen, at BUF-flexmidlerne bygger oven på den indsats, som skolen alle- rede har iværksat, jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2., der omhandler børn, der har et behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Evalueringen indikerer, at dette tolkes vidt forskelligt, og at der er et behov for at tydeliggøre denne forventning/forudsætning for tilde- ling. Rambøll har talt med en skoleleder, der klart tilkendegav, at BUF-flexressourcerne var i stedet for de 12 lektioner, skolen selv finansierede og ikke oveni. Tilsvarende har en forælder fortalt, at de faglige og pædagogiske tiltag, der var iværksat fra skolens side forud for tildelingen af BUF-flexforløb, bortfaldt efter visitationen.

De to eksempler illustrerer det generelle indtryk, der tegner sig på baggrund af evalueringen. Der er stor forskel på, hvilken samlet indsats der konkret iværksættes i forhold til det enkelte barn. Og det er forskelle, der ikke alene kan forklares ved pædagogiske valg/prioriteringer, herunder hvorvidt timerne tildeles en faglært eller ufaglært medarbejder, eller samlæses med et andet flexforløb. Flere informanter anbefaler, at der fra kommunens side bør være større fokus på ud- møntningen af det samlede tilbud til eleven (den eksisterende indsats + BUF-flex).

Anbefaling

- **Tydelige krav til skolernes eget ressourcebidrag i forbindelse med fleksible tilbud:** Det anbefales, at der i højere grad fokuseres på udmøntningen af det samlede tilbud til ele- ven (skolens egen indsats op til de 12 lektioner samt den ekstra BUF-flexstøtte). Det anbefa- les også, at det i den forbindelse understreges over for skolerne, at en BUF-flexstøtte skal *bygge oven på* skolens eksisterende indsats for eleven, og at det klarlægges, hvordan kravet til skolens egen indsats fortolkes, og hvilke krav der stilles til skolernes dokumentation af denne indsats.

4.6 Kontinuitet og relevante kompetencer er centrale parametre

Evalueringen viser, at kvalitet i form af de rette kompetencer samt kontinuitet i forholdet mellem eleven og de voksne er helt centralt i et godt forløb. *Kontinuiteten* bliver imidlertid udfordret på grund af de vilkår, der knytter sig til en BUF-flexansættelse. Tilsvarende ser flere skoler sig nød- saget til at vælge mellem *kvalitet* og *kvantitet*, når de skal udmønte BUF-flexmidlerne, og de prioriterer i nogle tilfælde antallet af støttetimer til den enkelte elev over fagligheden hos den person, der skal varetage timerne.

4.6.1 Bemanding

Bemandingen af et BUF-flextilbud løses på mange forskellige måder, sådan som Københavns Kommune også lægger op til i deres introduktion til ordningen. Det kan både være elevens egen (kontakt)lærer, der underviser i dansk eller matematik, ligesom det kan være en dansk- eller matematikvejleder fra skolens ressourcecenter. Er der tale om udfordringer i forhold til adfærd

⁴⁶ Jf. Beskrivelse og vejledning af alternativ til specialskole og specialklasserækker – BUF-flex. Københavns Kommune – Børne- og Ungdomsforvaltningen.

⁴⁷ *Vejledning til BUF-flex – PowerPoint* – Københavns Kommune.

og trivsel, så vælger nogle skoler, at timerne går til skolens inklusionspædagog eller en ekstern støttepædagog/pædagogisk medhjælp eller lignende, der ansættes til den konkrete opgave. Overordnet set er skolerne optaget af to elementer, når de bemander;

- **Kvalitet** (faglige kvalifikationer) og
- **Kontinuitet** (af hensyn til elevernes relationelle behov).

Ambitionen om at tilgodese begge elementer udfordres imidlertid til tider af strukturelle forhold. I de situationer hvor skolerne ikke har mulighed for at gøre brug af egne ansatte, peger flere skoler på, at det kan være vanskeligt at ansætte personer med de rette faglige kvalifikationer til et BUF-flexforløb, da der er tale om tidsbegrænsede stillinger med et begrænset antal timer og til en forholdsvis lille løn. Nogle skoler vælger at 'budgettere' med et vist antal fleksible forløb i løbet af skoleåret og fastansætte ressource-/støttepersoner efter det. Dette indebærer imidlertid et sats, da det er vanskeligt at langtidsplanlægge på grund af usikkerhed om, hvorvidt man reelt rammer rigtigt i estimatet af, hvor mange flexmidler man får tilført⁴⁸.

For mange elever i fleksible tilbud er kontinuitet i relationen til de tilknyttede ressourcepersoner altafgørende for deres trivsel og faglige udvikling, men netop kontinuiteten er udfordret af de vilkår, der kan knytte sig til en BUF-flexansættelse, jf. ovenfor. En del af de eksterne personer, der ansættes, stopper efter et år⁴⁹, da der ofte er tale om ufaglærte medarbejdere, der påbegynder uddannelse eller finder anden (fast) ansættelse. Det er mindre udtalt i de forløb, hvor BUF-flexforløbet gennemføres af skolens ressourcecenter og/eller elevens egne lærere, men heller ikke her kan man undgå at blive 'ramt' af lærerskift, barsel etc.

For at få skabt fuldtidsstillinger (der er mere attraktive for ansøgerne) vælger nogle skoler at samle BUF-flextimerne fra flere forløb hos én ressourceperson, fx en støttepædagog. Denne løsning udfordres imidlertid af, at behovet for støtte ofte falder på samme tid i løbet af dagen, fx i frikvartererne, hvor der kan være tale om elever, der har brug for fuld individuel støtte til at indgå i sociale relationer.

I forlængelse heraf peger skolerne på, at de børn, der visiteres til BUF-flexforløb, ofte har vidt forskellige behov. Derfor er det ikke altid muligt at ansætte én person, der kan dække alle faglige, sociale og trivselsmæssige udfordringer. Tilsvarende er det forskelligt, hvilke personer eleverne fungerer godt sammen med. Det relationelle er en afgørende faktor i et vellykket forløb (se afsnit 4.7 om pædagogisk indhold til tilbuddene for uddybning), og det er langt fra altid, at den samme støttepædagog eller lærer kan skabe den gode relation til alle flexbørn på en skole, da det ofte også handler om personlig kemi. Det taler for, at man så vidt muligt bruger medarbejdere fra lærer-/pædagogstaben, herunder elevens egne lærere, eller ressourcecenteret, så man kan målrette indholdet i indsatsen til den enkelte elev og tage hensyn til den personlige kemi. En løsning som flere af de skoler, der har deltaget i evalueringen, har valgt.

For at løse udfordringen i forhold til ansættelse af kvalificerede eksterne ressourcepersoner, som fx en støttepædagog, foreslår en skole, at der, med inspiration fra dagtilbudsområdet, oprettes en korps af støttepædagoger i området, som man kan vælge at rekvirere, når en elev er visiteret til et flexforløb. På den måde er det muligt at sikre kontinuitet i bemanningen, samtidig med at der opbygges viden og kompetencer om netop disse børns behov.

4.6.2 Udmøntning af timer

Udmøntningen af de ressourcer, der tildeles på baggrund af visitationen, er vidt forskellig fra skole til skole og fra elev til elev. Det afhænger af flere faktorer. Vælger skolen at bemandle flextimerne med en ufaglært pædagogmedhjælper, udløser det flere timer pr. uge, sammenholdt

⁴⁸ I forlængelse heraf kan skolen blive ramt af skoleskift. Hvis en BUF-flexelev flytter skole, flytter pengene med, og så står skolen med en ansat, som de pludselig skal aflønne af egne midler.

⁴⁹ Det er typisk unge pædagogmedhjælpere/studenter, der arbejder et år efter gymnasiet.

med de forløb, hvor skolen bemander med en inklusionspædagog eller vejleder fra ressourcecenteret. Der er skoler, der klart melder ud, at de nogle gange føler sig nødsaget til at tænke i kvantitet frem for kvalitet. Det vil sige, at man ansætter en 'billig' medarbejder med henblik på at kunne give eleven størst muligt antal støttetimer i undervisningen⁵⁰.

En anden faktor er skolernes frihed til at bruge ressourcerne på indsatser rettet mod hele klassen, faglig sparring, udarbejdelse af materialer mv. Det vil sige, at to elever med samme henvisningsårsag og udfordring kan opleve, at der er forskel på det antal støttetimer, der tildeles eleven. Det er alene udtryk for, at skolerne vælger forskellige pædagogiske og organisatoriske strategier i de enkelte forløb. Der er også tilfælde, hvor der er flere flexforløb på en årgang og/eller i samme klasse. Det giver i nogle tilfælde mulighed for, at flexlæreren/pædagogen kan understøtte begge elever samtidigt, hvorved det samlede antal støttetimer i klassen/på årgangen kan højnes.

4.6.3 Lærernes og pædagogernes kompetencer

Tilbage meldingen fra de involverede ledere, lærere og pædagoger varierer, når der bliver spurgt om, hvorvidt de har de rette kompetencer til at gennemføre de konkrete BUF-flexforløb. De indsatser, der har fokus på vanskeligheder i dansk eller matematik, er de mindst udfordrende for lærerne. De gennemføres typisk med støtte og sparring fra skolens eget ressourcecenter. Modsat forholder det sig hos de (i nogle situationer ufaglærte) støttepersoner, som ansættes til at indgå som fast støtte i et BUF-flexforløb. Der kan de fagfaglige elementer blive en udfordring. Derfor vælger flere skoler at dele timerne i et BUF-flexforløb mellem en lærer og en pædagog/støttepædagog for at tilgodese elevens forskellige udfordringer bedst muligt.

I forhold til kompetencer er forløb med børn med indlæringsvanskeligheder eller adfærdsmæssige og sociale problematikker ofte de mest udfordrende. Her vil skolerne typisk søge råd og vejledning hos skolepsykologer og kompetencecentre, men det er ikke altid en optimal løsning, da udbyttet af samarbejdet opleves meget forskelligt, se boks 4-4.

Boks 4-4: Samarbejdet med kompetencecentre

I vejledningen til BUF-flexordningen er det skrevet ind, at skolerne 'kan' vælge at inddrage kompetencecentre i forbindelse med beskrivelsen af indsatsen og den konkrete udmøntning⁵¹. Flere skoler har noteret sig, at der ikke står 'skal inddrage', hvorfor det ikke ses som noget obligatorisk. De fleste skoler i evalueringen har dog haft kontakt med og sparring fra kompetencecentre.

Tilbage meldingerne i forhold til samarbejdet fordeler sig inden for et spektrum af meget positive til meget negative tilbage meldinger. Det er i sig selv en analytisk pointe, der illustreres i nærværende citat fra en skoleledelsesrepræsentant: "*Der er generelt ikke nogen ensrettet linje og fast procedure i deres arbejde og det, de kan. Nogle gange er man heldig med én person, andre gange ikke.*" I forlængelse heraf kritiseres kompetencecentre for at have for lidt føling med hverdagen i folkeskolen, de mangler praktisk erfaringer og viden. Det resulterer i, at der foreslås løsninger, der måske er mulige i specialundervisningsregi, men umulige at gennemføre i en klasse, hvor man står alene med 28 elever og ikke har mulighed for at ændre på de fysiske rammer. Endelig har nogle oplevet, at kompetencecentre sætter spørgsmålstejn ved BUF-flexordningen, og hvorvidt det er det rigtige tilbud for barnet, hvilket ikke fremmer engagementet hos de medarbejdere, der skal føre tilbuddet ud i livet. En anden skole har mindre negative erfaringer med samarbejdet, men påpeger, at den sparring og de råd, de fik, var af mere overordnet karakter og ikke så konkrete.

I den anden ende af spektrum er skoler, der har rigtig positive erfaringer med deres samarbejde.

⁵⁰ Som det fremgår af afsnittet om kompetencer, forsøger skolerne at kompensere for den manglende faglighed ved efterfølgende fx at iværksætte sparring fra kompetencecentre mv.

⁵¹ Beskrivelse og vejledning af alternativ til specialskole og specialklasserækker – BUF-flex. Københavns Kommune – Børne- og Ungdomsforvaltningen.

De oplever det som en meget værdifuld sparring, hvor de får adgang til et 'katalog af ideer og redskaber', der opleves som meget udbytterigt, praksis- og børnenært. Her er oplevelsen, at der er tale om højt kvalificeret personale med stor faglig viden og god indsigt i folkeskolen.

"Fra kompetencecenteret har de en viden om, hvad der virker, da de arbejder med det hver dag – og det er guld værd."

Skoleleder

Det falder ikke inden for denne evaluerings ramme at vurdere kvaliteten af kompetencecentrenes arbejde, men det kan på baggrund af evalueringen konstateres, at der er markant forskellige oplevelser i forhold til skolernes samarbejde med dem. Tilsvarende virker kompetencecentrenes udgangspunkt for at løse deres opgave forskellig: antallet af medarbejdere, graden af struktur og systematik i opstarts- og gennemførelsesfasen, de konkrete tilbud, muligheden for faglig sparring kompetencecentremedarbejderne imellem etc.

Det er derfor et opmærksomhedspunkt at sikre en højere grad af ensartethed i den sparring, som skolerne får, herunder at den ikke er så personafhængig. Samtidig bør der være et fortsat fokus på forholdet mellem sparring i forhold til den konkrete elevsag og mere generel kompetenceopbygning af organisationen. I forhold til sidstnævnte spiller kompetencecentrene en afgørende og betydelig rolle, og de har allerede en række tilbud til skolerne.

Hvad angår samarbejdet med psykologerne, så giver skolerne udtryk for, at det er meget personafhængigt, hvor velfungerende og udbytterigt samarbejdet er. Psykologerne har forskellige faglige interesseområder/profiler, fx intervention i grupper eller unge piger med indlæringsvanskeligheder, men det er ikke målrettet den enkelte skoles behov. Derfor er den type vejledning og feedback, som lærere og pædagoger kan få, til en vis grad afhængig af den enkelte skolepsykologs professionelle valg i forhold til specialisering/fagligt speciale.

Samlet set tegner der sig et billede af, at skolerne via deres egne ressourcecentre er på vej til at få opbygget en kapacitet, der kan tilgodese en lang række af de kompetencer, der er nødvendige i forhold til gennemførelsen af et BUF-flexforløb, også når det kommer til adfærd og indlæringsvanskeligheder. Samtidig er muligheden for ekstern sparring og støtte fra skolepsykologer og kompetencecentre mv., ifølge skolerne, fortsat essentiel for at sikre den faglige kvalitet i tilbuddene til eleverne. Det fremstår derfor som et opmærksomhedspunkt at undersøge, hvordan denne sparring og støtte kan blive så tilgængelig som muligt.

Anbefaling

- **Sikring af kvalitet og kontinuitet i tilbuddet:** Det anbefales, at skolerne er meget bevidste om elevens behov, når de ansætter støttepersoner til BUF-flextilbuddet og skal vælge, om funktionen varetages bedst af uddannet personale, eller om eleven har større udbytte af flere støttetimer med støtteperson uden særlige uddannelsesmæssige kvalifikationer. Det anbefales endvidere, at BUF igangsætter en videns- og erfaringsdeling på tværs af skolerne med fokus på gode løsninger til at rekruttere og fastholde kvalificeret personale i støttefunktioner på skolerne.
- **Sikre øget adgang til specialistviden:** Det anbefales, at det undersøges nærmere, hvordan kompetencecentrenes og skolepsykologernes specialviden kan gøres tilgængelig i endnu højere grad.
- **Fokus på ensartet fagligt niveau:** Det anbefales, at der arbejdes frem mod at sikre en endnu højere grad af et ensartet fagligt niveau i den sparring, som skolerne får fra kompetencecentre og skolepsykologer, herunder at den i mindre grad bliver personafhængig.

4.7 Relation kommer før læring i indsatserne

Et BUF-flexforløb tager tid, da der er behov for at opbygge en tillidsfuld relation mellem eleven og de voksne, der varetager timerne. Det får den konsekvens, at der går flere måneder, før eleven har overskud til at arbejde med de faglige udfordringer.

4.7.1 Konkret tilrettelæggelse

I Københavns Kommunes vejledning til BUF-flexforløb beskrives der forskellige mulige indsatser fra undervisning/tiltag målrettet den enkelte elev til indsatser tilrettelagt for flere børn. Ligesom indsatserne både kan gennemføres af fagpersoner i eget resourcecenter eller ansættelse af en ekstern fagperson⁵². Som beskrevet tidligere benytter skolerne sig både af egne fagpersoner og eksterne medarbejdere, men i forhold til den konkrete gennemførelse så tegner der sig et fuldstændig entydigt billede, idet alle de forløb, som Rambøll har været præsenteret for, er tilrettelagt som individuel undervisning. I størstedelen af forløbene finder indsatsen sted uden for klassens undervisning. I nogle forløb finder dele af indsatsen sted i klassen, fx i form af særlig støtte fra egen lærer eller støttepædagog, hvor eleven får hjælp til at fokusere og deltage i undervisningen. I enkelte tilfælde er der tale om undervisning i en mindre gruppe, hvor elever fra klassen er inviteret med ud, så BUF-flexeleven får mulighed for at deltage i undervisningen i overskuelige og trygge rammer. Skolernes argument for at vælge individuelle forløb er, at der er behov for at ekskludere i en periode, for på den lange bane at kunne inkludere eleven. Rambøll er ikke blevet præsenteret for BUF-flexforløb målrettet klassen eller flere børn. En mulig forklaring kan være, at der netop er tale om elever, der har et stort behov for et særligt fokus og opmærksomhed.

En andet tydelig karakteristika ved de evaluerede BUF-flexforløb er, at stort set alle børn, uafhængig af om de har gennemgribende udviklingsforstyrrelser, specifikke eller generelle indlæringsvanskeligheder eller har læse-/skrivevanskeligheder, har et særligt behov for at opbygge en tæt og tillidsfuld relation til de lærere/pædagoger, der er knyttet til deres forløb, før de har overskud til læring. Dette resulterer i, at der ofte bruges flere måneder på at gøre eleven tryk og læringsparat, også i de forløb hvor elevens hovedudfordring er af faglig karakter, som fx dysleksi. At relationen er så afgørende for eleven, betyder bl.a., at nogle skoler bruger BUF-flexmidler til at 'frigive' klassens dansk- eller matematiklærer, så denne har tid til at være hos BUF-flexeleven i klasseundervisningen, samtidig med at en anden underviser resten af klassen.

4.7.2 Konkrete indsatser

Det konkrete indhold i de evaluerede BUF-flexforløb er kendetegnet ved, at eleverne modtager individuel undervisning eller undervisning i mindre hold med særligt fokus på eleven. Undervisningen i mindre hold vælges, fx hvis eleven har svært ved at deltage/sige noget på klassen og har behov for at øve dette i en mindre gruppe. Den individuelle undervisning har typisk fokus på dansk og/eller matematik, herunder har nogle af eleverne behov for hukommelsestræning. Fokus i dansk kan bl.a. være taleforståelse og læsestrategier. Eleverne har overordnet set behov for at få lukket nogle videnshuller og blive mere selvsikre fagligt. Samtidig får de fleste af eleverne også ekstra hjælp i timerne i klassen. Eleverne har fx brug for hjælp til at holde fokus på det faglige i undervisningen eller bruge deres it-rygsæk. Nedenstående eksempler illustrerer, hvordan det konkrete indhold af et flexforløb kan se ud.

Eksempel på et konkret forløb 1 :

Eleven har ADHD og har brug for hjælp til at få overblik over sin time, dag og uge, hvilket både den inklusionspædagog og lærer, der er tilknyttet eleven, bruger meget energi på. Det er helt afgørende for eleven, at der er en BUF-flexlærer med i timerne, da eleven ellers ikke er i stand til at holde fokus på det faglige og i stedet brænder sammen. Ud over at have en lærer med i timerne får eleven også individuelle timer. Ifølge lærerne er eleven glad for den opmærksomhed

⁵² Jf. Beskrivelse og vejledning af alternativ til specialskole og specialklasserækker – BUF-flex. Københavns Kommune – Børne- og Ungdomsforvaltningen.

og hjælp, hun får gennem de individuelle timer, og er samtidig bevidst om, at de ting, hun laver uden for klassen alene, gør det nemmere for hende at være i klassen. Elevens lærere modtager vejledning fra relevant kompetencecenter, hvilket er med til at give lærerne en række redskaber og værktøjer til at håndtere forskellige faglige og sociale problemstillinger. Fx leger de, at hun har en lygte i panden, der skal lyse på den hun taler med, så hun husker at kigge op og holde øjenkontakt. Herudover igangsættes der et A-guideforløb for de tilknyttede lærere og pædagoger (*et kursusforløb rettet mod interne og eksterne aktører i ressourcecentre på skolerne med fokus på, hvordan man skaber trivsel og læring for børn, der er udfordret i forhold til sociale, kommunikative og opmærksomhedsmæssige problemstillinger*).

Eksempel på konkret forløb 2:

I de individuelle timer blev det første stykke tid brugt på, at eleven skulle anvende sin computer (it-rygsæk). Eleven havde svært ved det, fordi han ikke ville bruge støtteprogrammer. Det er elevens egen dansklærer, der har de individuelle timer. Når eleven har dansk, bruger læreren også tid på at observere, hvordan han kommer igennem undervisningen. Samtidig er der en pædagogisk medarbejder/støttepædagog, der deltager i flere af timerne. Her er der især fokus på praktisk hjælp, fx at minde eleven om, at han skal huske at tage sin computer frem og bruge den, gentage beskeder fra læreren mv.

Det gælder for alle de evaluerede forløb, at der er et stort fokus på relationsopbygning mellem elev og flexlærer. Eleverne har behov for en tæt og tillidsfuld relation, før de har overskud til læring, og skolerne er nødt til at tage højde for dette i tilrettelæggelsen af de konkrete indsatser for eleverne. Dette kan som nævnt tidligere bl.a. ske ved at sikre et langsigtet fokus tilrettelæggelsen af indsatsen og herunder skabe kontinuitet i relationerne mellem elev og de professionelle som er involveret i indsatsen.

5. TVÆRGÅENDE PERSPEKTIVER

Dette kapitel samler op på og perspektiverer evalueringens konklusioner og særlige opmærksomhedspunkter fra devalueringerne af skoleflex og BUF-flex. Kapitlet beskriver de mest centrale pejlemærker, som evalueringen peger på i forhold til at sikre virkningsfulde, fleksible tilbud, som eleverne kan profitere af. I relation til disse pejlemærker præsenteres også enkelte tværgående anbefalinger til den fremadrettede udvikling af de fleksible tilbud i Københavns Kommune.

5.1 Tværgående konklusioner

Overordnet set viser evalueringen, at der er forholdsvis **stor opbakning til de fleksible tilbud** blandt de involverede aktører: skoler, forældre, elever og medarbejdere i de to involverede forvaltninger. Dette afspejler sig også i antallet af forløb, der har været stigende siden introduktionen.

Evalueringen viser, at de involverede aktører oplever de fleksible tilbud som **relevante og virkningsfulde for eleverne, hvis de rette forudsætninger er til stede**. De peger alle på, at tilbuddene retter sig mod nogle elevgrupper, der ikke 'passer ind' i et specialiseret/segregeret tilbud, men heller ikke kan begå sig i den almene folkeskole uden særlig støtte. De fleksible tilbud imødekommer med andre ord ifølge de involverede aktører et behov for et tilbud til de elever, der befinder sig i feltet mellem almenområdet og det specialiserede område. Det er generelt oplevelsen, at der er elevgrupper inden for dette felt, der kan profitere fagligt og socialt af de fleksible tilbud.

Med afsæt i evalueringens resultater og konklusioner er det Rambølls vurdering, at der fremadrettet særligt er tre overordnede pejlemærker, som Københavns Kommune bør orientere sig imod og adressere i den videre udvikling af de fleksible tilbud. Disse pejlemærker kan sammenfattes under følgende overskrifter:

- **Fleksibilitet** i udmøntning og igangsættelse af indsatsen
- **Kvalitet** i tilbuddet
- **Kontinuitet** i indsatsen.

5.2 Fleksibilitet

Evalueringen af de fleksible tilbud peger på, at udviklingen i retning af at gøre skoleflex og BUF-flex mere fleksible bør være et centralt pejlemærke i den fremadrettede videreudvikling og tilpasning af tilbuddene. Der er et behov for et øget fokus på at sikre fleksibilitet i udmøntningen af tilbuddene på skoleområdet, idet det vil styrke skolernes mulighed for at handle hurtigt, når behovet opstår, og kunne igangsætte en indsats, som matcher elevens behov.

Behovet for større fleksibilitet udspringer af, at ordningerne i deres nuværende form på forskellig vis begrænser skolernes og andre aktørers muligheder for at give den enkelte elev det rette tilbud på det rette tidspunkt. I forhold til BUF-flex peges der således på, at en mere fleksibel visitationsproces vil give skolerne bedre mulighed for at sætte rettidigt ind med indsatsen over for det enkelte barn. Denne fleksible visitation er allerede kendetegnende for skoleflex, men her efterspørger man en større fleksibilitet i tildelingen af ressourcer, således at det i højere grad er muligt at 'graduere' indsatsen afhængigt af elevens udfordringer og behov.

5.3 Kvalitet i tilbuddet

En helt afgørende faktor for, om de fleksible tilbud har en positiv effekt, er, at der er den fornødne kvalitet i tilbuddene. Både skoleflex og BUF-flex er etableret som alternativer til specialiserede tilbud og bør derfor ses i forhold til disse tilbud. Det er med andre ord væsentligt, at Københavns Kommune forholder sig selvkritisk til kvaliteten af tilbuddene og fastlægger nogle standarder eller pejlemærker for, hvornår kvaliteten er høj nok. Det gælder både i forhold til, om de fleksible

tilbud omfatter de fornødne faglige kompetencer og specialviden, og om intensiteten eller omfanget i tilbuddene reelt afspejler elevernes behov. Når man vurderer kvaliteten af de fleksible tilbud, er det altså relevant at fokusere på, om de indeholder den kvalitet, det kan forventes af et alternativ til et specialiseret tilbud.

I dette lys peger evalueringen på, at der er et behov for, at Københavns Kommune fremadrettet arbejder målrettet for at understøtte og vurdere kvaliteten i de fleksible tilbud. Særligt er det et væsentligt opmærksomhedspunkt at undersøge, i hvilket omfang de fleksible tilbud bygger ovenpå en eksisterende indsats på skolen, eller om den træder i stedet for. Evalueringen indikerer, at sidstnævnte er tilfældet på nogle skoler. Samtidig peger evalueringen på, at støttefunktionerne omkring barnet af forskellige årsager ikke altid bemandes med uddannet eller fagligt specialiseret personale. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt de involverede eleveres tilbud reelt i indhold og omfang lever op til de kvalitetskriterier, man i Københavns Kommune ønsker at sætte for et specialiseret tilbud.

Der er med andre ord et behov for et øget fokus på at sikre kvalitet i de fleksible tilbud. I relation til dette afslører evalueringens gennemgang af de tilgængelige data på området et stort behov for systematisk at indsamle og anvende data om både indsatser i og effekter af de gennemførte flexforløb. Dette med henblik på at beskrive kvaliteten i tilbuddene og identificere virkningsfulde indsatser.

I relation til dette er det på tværs af alle aktører og i relation til begge ordninger blevet fremhævet, at der i højere grad bør fokuseres på opfølgning og kvalitetssikring af konkrete forløb. Skolerne har stor autonomi i, hvordan de tildelte midler anvendes, og dermed hvordan ordningerne udmøntes. Samtidig kan det konstateres, at erfaringer og viden ofte forbliver på den enkelte skole og ikke bringes i spil andre steder. I forbindelse med både visitation og revisitation til de fleksible ordninger stilles der krav om dokumentation af og opfølgning på indsatsen, men baseret på tilkendegivelserne fra de involverede respondenter i evalueringen fremstår kvalitetssikringen som noget mangelfuld. Mens der synes at være et vist eftersyn af de enkelte forløb, synes der således ikke at ske nogen indsamling af viden på tværs af forløb eller erfaringsopsamling på konkrete pædagogiske metoder og indsatser. Fra skolernes side efterspørger man således en højere grad af videns- og erfaringsdeling på tværs af skoleområdet. Det er oplevelsen, at flexordningerne nu har opnået en vis 'modenhed', og at der er høstet nogle værdifulde erfaringer, som kan anvendes fremadrettet.

5.4 Kontinuitet i indsatsen

Det tredje gennemgående pejlemærke for den fremadrettede udvikling af de fleksible tilbud er et styrket fokus på at sikre kontinuitet i ordningerne og i den direkte indsats rettet mod eleverne. Evalueringen viser således, at netop kontinuitet i tilbuddet og i relationerne omkring barnet er en af de helt centrale faktorer, som vurderes at have afgørende betydning for, om de konkrete flexforløb fører til de ønskede resultater for eleven. Konkret viser evalueringen, at kontinuitet i relationen mellem de professionelle og eleven – og dermed muligheden for at skabe et tillidsforhold – ofte er en væsentlig forudsætning for at gøre eleven læringsparat og skabe en kontekst, som eleven kan trives i.

På tilsvarende vis identificerer evalueringen et stort behov for at stille skarpt på de processer og den koordinering, som finder sted i de konkrete tilbudsforløb. Evalueringen viser, at det er en forudsætning for kvaliteten og kontinuiteten i indsatsen, at der er en klar organisering og rollefordeling i samarbejdet og koordineringen af indsatsen over for barnet. Der synes i særlig grad at være et behov for en afklaring af den lokale proces på skolen samt den konkrete rolle- og ansvarsfordeling, så det står klart for de involverede, lærere, ledere, skolesocialrådgivere, sagsbehandlere m.fl., hvad processen er, og en afklaring af, hvem der gør hvad og hvornår. Der er stor variation i organiseringen af dette arbejde på skolerne, og mens det nogle steder fungerer rigtig godt, hersker der andre steder betydelig forvirring om, hvilke forventninger og opgaver der knyt-

ter sig til den enkelte i forbindelse med gennemførelsen af de fleksible tilbud. Evalueringen viser således, at det på nogle skoler kniber med at skabe systematiske og gennemsigtige processer, der sikrer fremdrift og løbende opfølgning på indsatserne i de fleksible tilbud.

Anbefalinger

- **Opstil tydelige vurderingskriterier for kvaliteten i de fleksible tilbud:** Det anbefales, at Københavns Kommune formulerer nogle vurderingskriterier eller pejlemærker for den kvalitet, man som minimum forventer, at et fleksibelt tilbud skal indeholde – både i forhold til omfang og indhold. Vurderingskriterierne skal bidrage til at skabe et mere ensartet niveau i tilbuddene.
- **Styrk det generelle data- og vidensgrundlag for udviklingen af tilbuddene:** Det anbefales, at BUF og SOF kortlægger, hvilke data det vil være relevant at indsamle om de fleksible tilbud med henblik på at sikre et datagrundlag, der i højere grad gør det muligt løbende at følge kvaliteten af de fleksible tilbud, herunder ikke mindst den effekt, de har for eleverne.
- **Styrk vidensdeling og sparring på tværs af skoler og områder:** Det anbefales, at BUF og SOF fremadrettet arbejder mere systematisk med at bringe erfaringer og konkret viden om de fleksible tilbud i spil på tværs af områder og skoler for på den måde at styrke det lokale erfarings- og vidensgrundlag for at arbejde med ordningerne.
- **Styrk og systematiser opsamlingen på de enkelte flexforløb:** Det anbefales at styrke fokus på opsamling og evaluering af de konkrete forløb med henblik på at styrke systematik og kvalitet i skolernes arbejde med den konkrete udmøntning af de fleksible tilbud.
- **Styrk fokus på understøttelsen af det lokale samarbejde og de lokale arbejdsprocesser på skolerne:** Det anbefales, at BUF og SOF igangsætter konkrete initiativer, som kan procesunderstøtte det lokale arbejde på skolerne og hjælpe skolerne til at skabe overblik og struktur i udmøntningen af de fleksible forløb. Dette kan fx ske gennem udarbejdelse af korte aktørrettede guider til ordningerne og målrettede 'rollebeskrivelser' til de involverede eller illustrative casebeskrivelser af eksemplariske forløb.

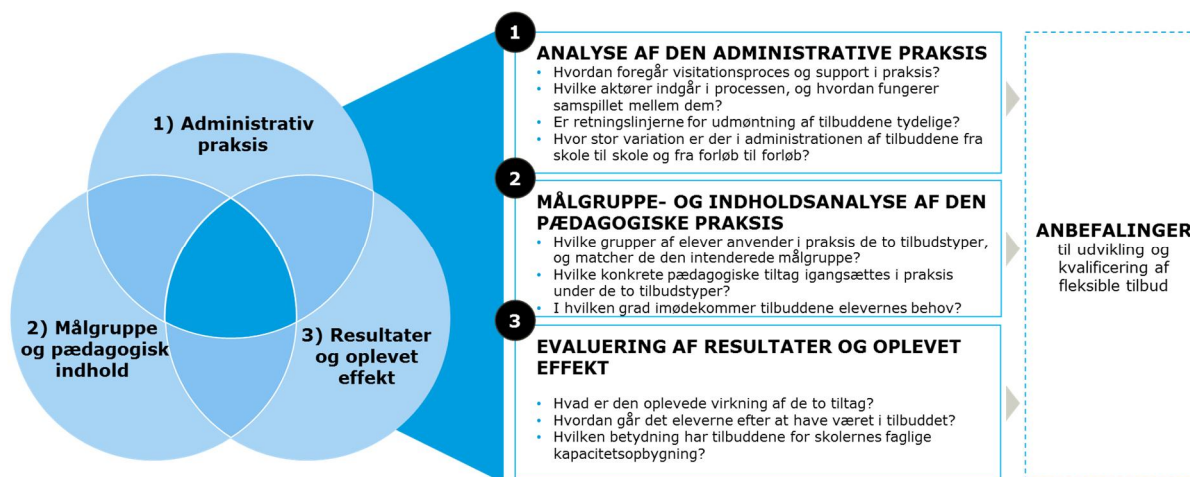
BI LAG 1 : METODEBESKRIVELSE

I dette bilag beskrives Rambøll metodiske tilgang til evalueringen, det konkrete evalueringsdesign og de datakilder, som danner grundlag for evalueringen.

Metodisk tilgang og fokusområder i evalueringen

Med afsæt i opdraget fra Københavns Kommune har evalueringen et særligt fokus på tre overordnede områder eller tematikker, som også har struktureret evalueringsdesignet, således at hvert tema afdækkes og analyseres i en særskilt delanalyse.

Figur 1: De tre analysetemaer



Analysetemaer og undersøgelsesspørgsmål fungerer som en rød tråd i det overordnede evalueringsdesign, i dataindsamlingen og i de efterfølgende analyser. På samme måde er temaerne også strukturerende for afrapporteringen af evalueringen.

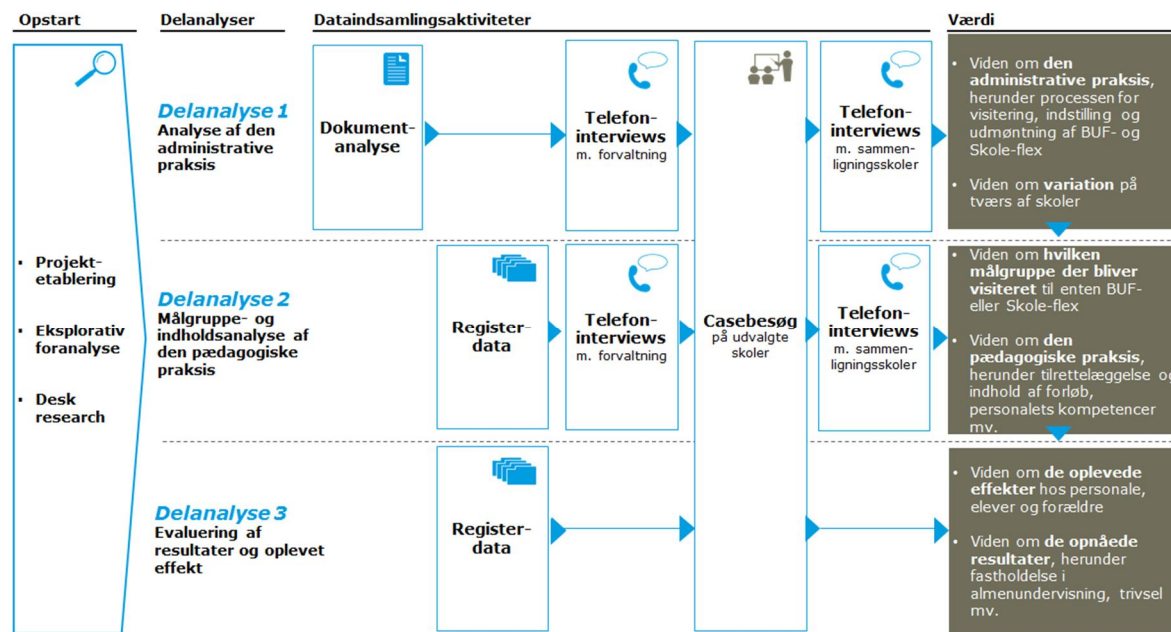
Overordnet design for evalueringen

Evalueringen er gennemført via en kombination af forskellige dataindsamlingsmetoder, dvs. en 'mixed methods'-tilgang⁵³, der sikrer en triangulering af forskellige datakilder, og som bygger på både kvalitative og kvantitative data. Evalueringsdesignet er imidlertid primært udviklet med afsæt i den kvalitative metode, men supplerer de kvalitative data med kvantitative data i form af registerdata mv. Denne tilgang afspejler evalueringens fortrinsvist undersøgende sigte og det faktum, at forekomsten af brugbare kvantitative 'effektdata' på området er relativt begrænset. I forlængelse af dette er det derfor værd at bemærke, at selv om evalueringen søger at afdække de resultater og effekter, som knytter sig til de fleksible tilbud, så er der tale om *oplevede* effekter og resultater, som de involverede aktører har identificeret og ikke om egentlige effektmålinger.

Det samlede design for evalueringen er illustreret i nedenstående figur med angivelse af både analysetemaer og konkrete dataindsamlingsaktiviteter.

⁵³ Se fx Creswell & Clark (2011), *Designing and Conducting Mixed Method Research* og Mertens & Hesse-Biber (2013), *Mixed Methods and Credibility of Evidence in Evaluation*.

Figur 2: Oversigt over elementer i evalueringen



Det er med afsæt i input og konklusioner fra disse analysespor og delanalyser, at den samlede evaluering er gennemført, og det er på baggrund af resultater og konklusioner fra de tre delanalyser, at anbefalingerne til Københavns Kommune er formuleret.

De enkelte elementer i evalueringen

Nedenstående afsnit beskriver kort de enkelte elementer i evalueringen, herunder hvordan de enkelte delanalyser bidrager til besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålene og den samlede evaluering.

Eksplorativ foranalyse

I forbindelse med opstartsfasen blev der gennemført en kort indledende **desk research** samt en række **eksplorative interviews** med en række relevante aktører på området. Konkret er der gennemført telefoninterviews med følgende aktører i forbindelse med foranalysen:

- Teamleder for psykologerne
- Viceskoleleder/pædagogisk afdelingsleder
- Psykolog
- Konsulent tilknyttet BEKU
- Støttepædagog
- Souschef/pædagogisk afdelingsleder.

Casebesøg på skoler med mange flexforløb

Som en primær og gennemgående dataindsamlingsaktivitet har Rambøll gennemført casebesøg på skoler med flere/mange visitationer til skoleflex og BUF-flex. Konkret er der gennemført casebesøg på **i alt otte skoler** – fire på skoler, der de senere år har haft mange visitationer til BUF-flex og tilsvarende fire på skoler, der har haft mange visitationer til skoleflex. Casebesøgene på skoler bestod af to primære aktiviteter:

- A. Fokusgruppeinterviews med centrale aktører på skolerne (skoleleder/pædagogisk leder, lærere, skolepsykolog, skolesocialrådgiver, ressourcepersoner m.fl.)
- B. Interviews med forældre til elever, der er i et fleksibelt tilbud.

Fokusgruppeinterviewene blev gennemført med de centrale aktører på skolerne, herunder skoleleder/pædagogisk leder, lærere, skolepsykolog, skolesocialrådgiver, ressourcepersoner m.fl. I casebesøgene, som omhandler skoleflex, suppleredes fokusgruppen også med relevante aktører fra Socialforvaltningen (fx sagsbehandlere med kontakt til skolen). Interviewene havde en varighed på ca. to timer og blev gennemført på skolerne.

Casebesøgene på skolerne har taget udgangspunkt i en særlig metode (borgerrejsemetoden), der har til formål at afdække borgernes eller i dette tilfælde elevernes og deres forældres 'rejse' gennem et forløb baseret på perspektiver fra alle de relevante aktører, som har været involveret i de elevens flexforløb. Beskrivelsen bidrager til at skabe overblik over faser i indsatsen, de involverede aktører, det tidsmæssige omfang og de udfordringer eller succesfulde elementer, som kendetegner indsatsen. Borgerrejsemetoden er anvendt, fordi den er velegnet til at afdække borgerens oplevelser og samtidig tydeliggøre de aktiviteter, der knytter sig til den enkelte indsats. Konkret har de deltagende informanter beskrevet og illustreret forløbene for to konkrete elever på skolen. Med afsæt i beskrivelsen af de konkrete forløb har deltagerne efterfølgende reflekteret over og drøftet i, hvilken grad de konkrete forløb afspejler det generelle billede af henholdsvis BUF-flex og skoleflex. Det er disse konkrete erfaringer og mere generelle perspektiver mv. i forhold til de fleksible ordninger, der danner datagrundlaget i casebesøgene.

Udvælgelsen af, hvilke respondenter det har været relevant at inddrage i de konkrete casebesøg, er foretaget af skolerne selv, da de har haft den konkrete viden om de involverede parter i forløbene. Af praktiske årsager har det imidlertid ikke været muligt at samle alle relevante aktører uden for skolen til casebesøgene, hvorfor der i nogle casebesøg mangler konkrete input og perspektiver fra nogle af de aktører, som ikke er forankret på skolen.

Som supplement til de indsamlede data fra de professionelle aktører i de konkrete forløb har Rambøll gennemført **individuelle interviews med forældrene** i et af de udvalgte forløb. Interviewene med forældrene er gennemført enten som personlige interviews eller via telefonen, alt efter hvad der passede forældrene bedst. Der er således gennemført i alt otte interviews med forældre.

Telefoninterviews med sammenligningsskoler

Med henblik på at afdække variationer i anvendelsen af de to tilbud skolerne imellem har Rambøll gennemført **telefoninterviews** med otte udvalgte skoler, som kun i begrænset grad anvender de to tilbudsformer. Konkret er der gennemført telefoninterviews med fire skoler, der har henholdsvis få visitationer til skoleflex og til BUF-flex.

Udvælgelsen af sammenligningsskoler er foretaget med udgangspunkt i forbruget af de fleksible ordninger, fravær, karakterer og socioøkonomisk reference. Derudover er der taget højde for områdebeli genhed for at få dækket så bredt som muligt. Mere præcist har udvælgelsen bestået i at udvælge en skole, der på de nævnte parametre var sammenlignelig med caseskolen. Derudover har intentionen været at inddrage skoler med både et lille og stort forbrug af de fleksible tilbud, samt skoler der ligger midt imellem.

Telefoninterviewene er gennemført med en central aktør på skolerne (skoleleder/pædagogisk leder eller lign.) med et særligt ansvar i forhold til inklusionsarbejdet på skolen og fleksible tilbud.

Dokumentanalyse

Med udgangspunkt i den indledende desk research har Rambøll gennemført en **dokumentanalyse** af materiale, der relaterer sig til visitering og udmøntning af BUF-flex og skoleflex. Dokumentanalysen er blevet brugt til at kortlægge det eksisterende skriftlige grundlag for udmøntningen af de fleksible tilbud.

Telefoninterviews med repræsentanter for forvaltningerne og andre relevante aktører

For at afdække forvaltningens administrative praksis samt sikre lidt mere eksterne perspektiverne på udmøntningen af de fleksible tilbud er der gennemført **telefoninterviews** med centrale forvaltningsaktører i både SOF og BUF (Visitationsudvalget, Børnecenter København, Borgercenter Børn og Unge mv.). Herudover er der gennemført telefoninterviews eller personlige interviews. Disse interviews vil primært indgå i delanalyserne vedrørende administrativ og pædagogisk praksis, da de kan give viden om, hvordan forvaltningen understøtter visitations- og indstillingsprocesser, og hvordan visitationsprocesser foregår i praksis, herunder afdækkes samspillet mellem kommunalforvaltning og skole i processerne.

Interviews med andre centrale aktører på området

For at supplere den viden og de erfaringer, som findes på skoler og i forvaltningen, er der også gennemført personlige interviews med flere centrale aktører på området. Konkret drejer det sig om:

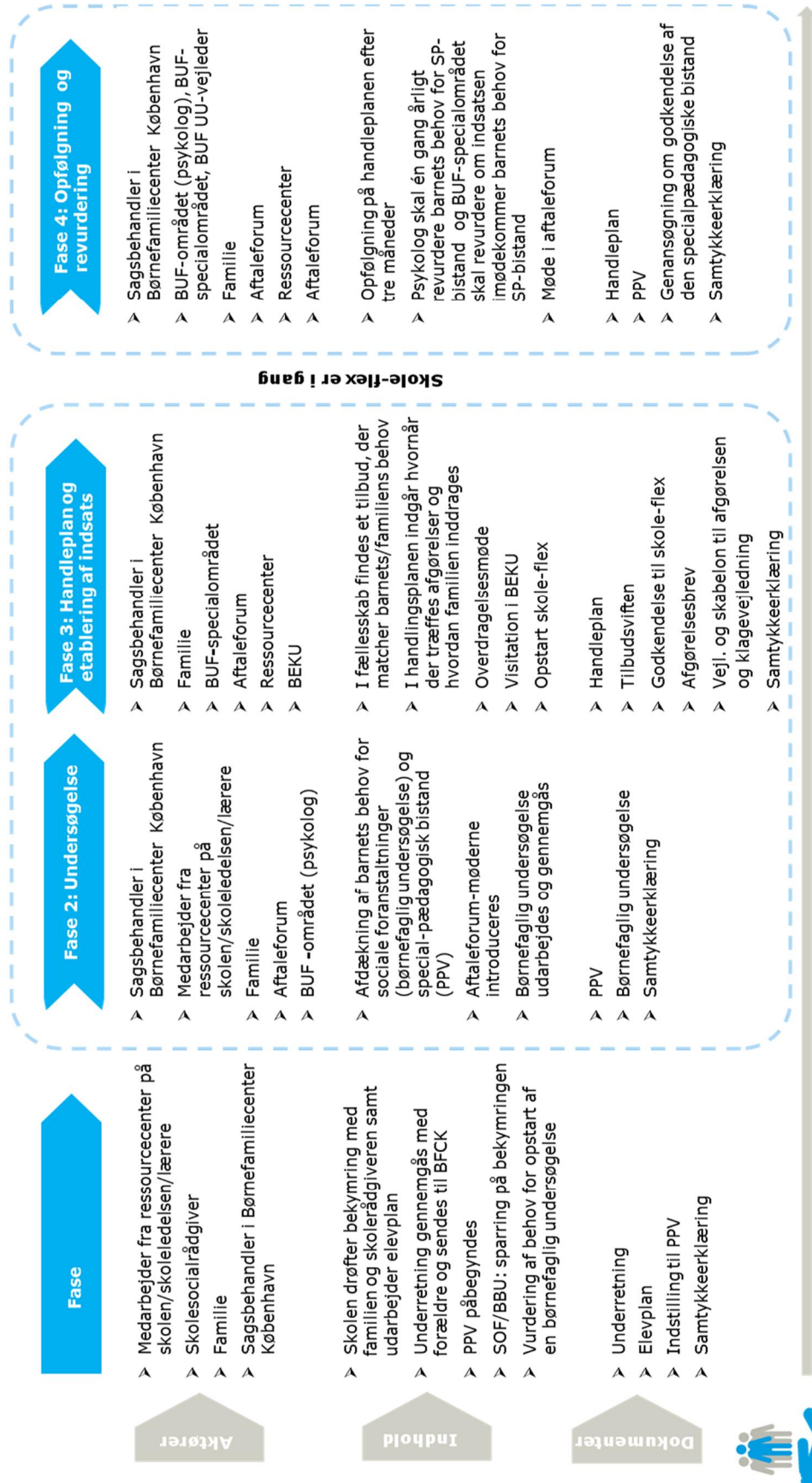
- Frejaskolen
- Charlottegårdens kompetencecenter
- Backspin (privat leverandør af konkrete ydelser i forbindelse med skoleflex).

Registeranalyse

Endelig er der gennemført enkelte kvantitative statistiske analyser på baggrund af registerdata fra Københavns Kommune. Grundet store begrænsninger i de tilgængelige registerdata er omfanget af registeranalyser imidlertid relativt begrænset. I de gennemførte analyser indgår bl.a. data om elevernes trivsel, fravær og visitationsgrundlag.

BI LAG 2: ILLUSTRATIONER AF FLEKSI BLE FORLØB

Skole-flex



BUF-flex

