



BØRN OG UNGE
Aarhus Kommune



Fælles indsigter fra praksis

I FORHOLD TIL BREDERE BØRNEFÆLLESSKABER
PÅ ALMENOMRÅDET, SPECIALTILBUD OG PPR
I AARHUS KOMMUNE

Januar 2022

Analyse af bredere børnefællesskaber på almenområdet, specialområdet og PPR

Aarhus Byråd har med vedtagelsen af budgettet for 2022 besluttet, at der skal igangsættes en analyse, som har til formål at skabe et velunderbygget afsæt for at pege på løsningsmuligheder i forhold til,

- Hvordan flere børn kan indgå og trives i de bredere børnefællesskaber i folkeskolen, dagtilbud og fritidstilbud
- Hvordan børnene, som går i et specialtilbud, opnår højere læring og trivsel
- Hvordan PPR bedst muligt understøtter arbejdet med både de bredere børnefællesskaber i det almene tilbud og individuelle tilbud.

Analysen skal være færdig i sommeren 2022. Analysen falder i to dele. Første del er en afdækning af indsigter fra praksis om, hvordan dagtilbud, skoler, fritidstilbud og PPR arbejder for at sikre bredere børnefællesskaber. Anden del er opstilling af løsningsmuligheder med afsæt i indsigterne fra praksis. Dette er afrapporteringen på første del. Anden del går i gang i marts 2022 med en bred inddragelse af aktører på området.

Afdækningen af viden og indsigter fra praksis viser følgende:

- Dagtilbud og skoler oplever en stor stigning af børn i udfordringer, som ikke trives, og at børnenes udfordringer bliver stadigt mere komplekse. Det presser børn, forældre, dagtilbud, skoler og PPR.
- Det medfører, at der er sket en stigning i henvendelser til PPR. Det ses blandt andet ved, at det samlede antal indstillinger til pædagogisk-psykologisk vurdering er steget med 32 procent fra 2016 til 2021, mens antallet af børn i specialtilbud er stedet med 35 procent, samtidig med at børnetallet stort set har været konstant. Der peges på forklaringer, som både vedrører det enkelte barn, og forklaringer, som kan findes i de pædagogiske miljøer, som børnene indgår i dagtilbud, skoler og fritidstilbud.
- Denne stigning afspejles ikke i budgetterne til specialområdet, der reguleres med det almindelige børnetal, som stort set har været konstant. Det sætter området under pres i forhold til medarbejderne i dagtilbud, skoler og specialtilbud samt PPR's medarbejdere. Det giver sig udslag i stort arbejdspress og dårligere arbejdsmiljø for medarbejderne.
- For børn og forældre betyder længere ventetider i læringsmiljøer, som ikke fremmer trivsel for børnene. For mange børn opleves det, at det medfører det en forværring af deres udfordringer.
- Stigningen i antallet af indstillinger til PPR fra dagtilbud og skoler og deraf følgende opgavepres bidrager til, at der er et forstærket fokus på individrettede indsatser fremfor indsatser rettet mod fællesskabet.
- Forældre, dagtilbudsledere, skoleledere og PPR peger på, at de pædagogiske medarbejderes kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer kan styrkes. Oplevelsen af PPR-medarbejdernes kompetencer er, at de har gode kompetencer til at arbejde

med undersøgelser af enkelte børn, rådgivning af fagprofessionelle omkring enkelte børn samt forældrerådgivning, mens der er mindre tilfredshed med PPR-medarbejdernes kompetencer til at arbejde forebyggende og konsultativt med brede børnefællesskaber og klasser.

- Flere forældrene oplever, at det tværgående samarbejde omkring deres barn er fragmenteret og præget af silotænkning, og at udfordringer i at koordinere arbejds-gange, procedurer internt betyder, at de inddragede forældre ikke oplever sammenhæng i indsatsen omkring deres barn. Forældrene føler sig ofte nødsaget til at påtage sig en tovholderrolle for at sikre fortsat fremdrift i deres barns sag.
- Fra 2016 til 2021 er de samlede årlige udgifter til specialområdet steget med fra 360 mio. kr. til 444 mio. kr. I samme periode har byrådet i forbindelse med budgetforlig øget budgetterne til specialundervisning og mellemformer med ca. 40 mio. kr. årligt, ligesom der er tilført midler fra finansloven mv. De øvrige merudgifter er taget fra almenområdet. I 2021 har skolerne skullet egenfinansiere merudgifterne til specialundervisning på ca. 50 mio. Samme tendens vurderes at fortsætte i 2022 og følgende år.
- PPR's budget vurderes at lægge en tredjedel under landsgennemsnittet, hvilket svarer til ca. 25 mio. kr. Fra 2016 til 2021 har PPR omprioriteret og effektiviseret opgaver svarende til 3-4 stillinger og samtidig haft besparelser på 3,5 stillinger ud af 28,4 psykologstillinger, som betjener skoler og dagtilbud. Hvis PPR i 2021 skulle have haft samme serviceniveau over for skoler og dagtilbud, som i 2016 skulle budgettet være steget med 4-5 mio. kr. Opgavepresset på PPR forventes at stige yderligere i de kommende år.
- Som følge af den forventede fortsatte stigning i antallet af børn med behov for specialpædagogisk bistand vil der også i de kommende år være behov for opgaveprioritering og servicetilpasning på det specialpædagogiske område.
- Der er dog også en række mulighedsrum for det fremadrettede arbejde, med gode eksempler på, hvordan dagtilbud, skoler og fritidstilbud arbejder med at styrke arbejdet med stærke og velfungerende børnefællesskaber.

Ønsker man i et fremadrettet perspektiv i højere grad at have et systemperspektiv frem for et individperspektiv til at finde gode løsningsmuligheder for børn i udfordringer, er der en række udfordringer i systemet, som der kan arbejdes med, således at flere børn kan trives i almenklasser frem for at have behov for specialtilbud.

Fx er der brug for flere ressourcer og for at vende udviklingen i, hvordan man bruger ressourcerne, således at ressourcerne i højere grad går til tidlig og forebyggende indsatser fremfor indsatser til enkelte børn. Det gælder både indsatserne i dagtilbud, skoler og fritidstilbud og i PPR's understøttelse. Dertil kommer, at der er brug for at se på, hvordan de forskellige fagligheder og myndigheder arbejder sammen, og hvordan medarbejdernes kompetencerne kan styrkes til at arbejde med børn i udfordringer.

Indhold

1

ANALYSE AF BREDERE BØRNEFÆLLESSKABER PÅ ALMENOMRÅDET, SPECIALOMRÅDET OG PPR

8

Formål

8

Baggrund

8

Analysedesign

9

Datagrundlag

10

Læsevejledning

11

2

SAMMENFATNING

12

3

BRUGERREJSE FOR BØRN I UDFORDRINGER: CENTRALE OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

16

4

ØGET EFTERSPØRGSEL EFTER SPECIALPÆDAGOGISKE INDSATSER

18

Behov for flere specialdagtilbudspladser

19

Årsager til stigende behov for specialpædagogiske indsatser

23

To perspektiver på samme udvikling

25

5

RESSOURCER OG INCITAMENTER	26
<u>Decentrale prioriterer anvendelsen af ressourcer til børn i udfordringer</u>	26
<u>Dagtilbuddene oplever, at ressourcerne skal række længere</u>	26
<u>Stigende udgifter til specialtilbud udhuler ressourcer til forebyggende indsatser i skolerne</u>	27
<u>Effektiviseringer og servicereduktioner i PPR</u>	31
<u>Incitamentsstrukturer som fremmer bredere børnefællesskaber</u>	34

6

TIDLIGE, FOREBYGGENDE INDSATSER	38
<u>Manglende ressourcer og tid til at arbejde tidligt forebyggende</u>	38
<u>Ledelsens betydning for arbejdet med forebyggelse og inkluderende læringsmiljøer</u>	41
<u>Manglende tid og ressourcer i PPR</u>	41
<u>Forældrenes oplevelse af manglende fokus på det tidlige, forebyggende arbejde</u>	43
<u>Manglende samarbejde og fleksibilitet mellem almen- og specialområdet</u>	44

7

TVÆRGÅENDE SAMARBEJDE	46
<u>Forældres oplevelse af det tværgående samarbejde</u>	46
<u>Manglende sammenhæng i samarbejdet mellem aktører og indsatser</u>	47
<u>Hyppig udskiftning af personale udfordrer kontinuiteten i samarbejdet</u>	48
<u>Forælderen bliver tovholder og har ansvaret for at holde snor i barnets sag</u>	48
<u>PPR's oplevelser af det tværgående samarbejde</u>	51
<u>Samarbejde mellem PPR og Børn, Familier og Fællesskaber i magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse</u>	52
<u>Samarbejde mellem PPR, Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling (BUA) og praktiserende læger</u>	54

8

KOMPETENCER	58
<u>Forældres oplevelse af det pædagogiske personales kompetencer</u>	58
<u>Manglende tid og ressourcer presser det pædagogiske personale</u>	59
<u>Omsætning af teoretisk viden til kompetencer</u>	61
<u>Dagtilbud, skoler og UngiAarhus' vurdering af egne kompetencer</u>	64
<u>Kompetencer på specialområdet</u>	66
<u>Kompetencer i PPR</u>	67
<u>Opsummering</u>	69

9

MULIGHEDSRUM FOR AT ARBEJDE	
<u>MED BREDERE BØRNEFÆLLESSKABER</u>	70
<u>Mulighedsrum</u>	71
<u>Eksempler fra praksis</u>	73
<u>Dagtilbudsområdet</u>	73
<u>Skoleområdet</u>	75
<u>Fritidsområdet</u>	77
<u>Brugerrejse</u>	80



1

Analyse af bredere børnefællesskaber på almenområdet, specialområdet og PPR

Formål

Aarhus Byråd har med vedtagelsen af budgettet for 2022 besluttet, at der skal igangsættes en analyse, som har til formål at skabe et velunderbygget afsæt for at pege på løsningsmuligheder i forhold til,

- Hvordan flere børn kan indgå og trives i de bredere børnefællesskaber i folkeskolen, dagtilbud og fritidstilbud
- Hvordan børnene, som går i et specialtilbud, opnår højere læring og trivsel
- Hvordan PPR bedst muligt understøtter arbejdet med både de bredere børnefællesskaber i det almene tilbud og individuelle tilbud.

Analysen skal være færdig i sommeren 2022. Læs mere i [kommissoriet i bilag 7](#).

Baggrund

Baggrunden for analysen er, at der er en stigende gruppe af børn og unge som af forskellige årsager i en kortere eller længere periode, befinder sig i en sårbar position og derfor har brug for en særlig tilrettelagt indsats. Dette er ikke kun i Aarhus Kommune. På landsplan har andelen af elever i specialpædagogiske tilbud også været stigende.

Det stigende antal børn i udfordringer har en række konsekvenser. Det har sociale og faglige konsekvenser for de børn, der befinder sig i en udsat position, fordi de klarer sig dårligere sammenlignet med deres jævnaldrende i forhold til trivsel og læring.

Den stigende segregeringsgrad har også økonomiske konsekvenser. Når flere børn og unge får tilbudt en plads i et specialiseret tilbud, medfører det stigende udgifter til det specialpædagogiske område. Det har afledte konsekvenser for almenområdet, som får stigende udgifter til finansiering af specialundervisningstilbuddene.

Et stigende antal børn i udfordringer medfører også anlægsudfordringer på både dagtilbudsområdet i forhold til dagtilbudspladser til børn med specialpædagogiske behov (efter servicelovens § 32) og specialklasser og specialskoler.

Lige som flere børn i udfordringer medfører, at der er et stigende arbejdspress i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) og ventetider på PPR's indsatser både rettet mod børnene og dagtilbud, skoler samt UngiAarhus.

Analysedesign

Analysearbejdet tager afsæt i Aarhuskompasset og har dermed stærkere fokus på værdi for borgerne, samskabelse sammen med borgerne og mere vidensinformeret ledelse og praksis.

Analysen er opdelt i tre faser. Den første fase er en afdækning af viden om og indsigter fra praksis i forhold til, hvordan dagtilbud, skoler, fritidstilbud og PPR arbejder for at sikre bredere børnefællesskaber og deltagelsesmuligheder for alle. Denne fase er gennemført i efteråret 2021.

I den anden fase vil der med afsæt i afdækningen af viden om og indsigter fra praksis blive udarbejdet en række løsningsmuligheder. Formålet er at pege på løsningsmuligheder for, hvordan almenområdet (dagtilbud, skole og fritidstilbud), specialområdet og PPR fremadrettet kan arbejde for at understøtte bredere børnefællesskaber, deltagelsesmuligheder for alle samt specialiserede tilbud, som sikrer børnenes læring, udvikling og trivsel. Den anden fase vil finde sted i foråret 2022. Der vil være en bred inddragelse af borgere, medarbejdere, ledere, samarbejdspartnere med flere i processen. Se mere i kommissoriet i bilag 7.

I den tredje fase vil der, når der er truffet beslutning om, hvilke løsningsmuligheder der skal arbejdes videre med blive udarbejdet en handleplan for, hvordan der arbejdes med børn i udfordringer på nye måder i dagtilbud, skoler, fritidstilbud og PPR i et helhedsorienteret og tværfagligt perspektiv. Den tredje fase vil starte op i efteråret 2022.

Denne rapport vedrører analysens første del med indsigter fra praksis.

Analysearbejdet er opdelt i fem områder:

- Borgernes oplevelser
- Bredere børnefællesskaber på almenområdet
- Antropologisk analyse af inklusionskraft og stærke Børnefællesskaber på skoleområdet
- Specialområdet
- PPR



Datagrundlag

Datagrundlaget for afdækning af praksis er følgende:

- En antropologisk analyse af inklusionskraften på udvalgte skoler. Dataindsamlingen består af, omkring 30 interview af medarbejdere og ledere, observationer på møder og i undervisningen
- Inddragelse af forældre i form af workshop og individuelle interview
- Børneinddragelse med børn i indskolingen og på mellemtrinnet
- Fokusgruppeinterview med decentrale ledere på netværksmøder
- Interview med medarbejdere og ledere i PPR
- Interview med samarbejdspartnere
- Spørgeskemaundersøgelse blandt dagtilbudsledere, skoleledere samt medarbejdere og ledere i PPR
- Udtræk fra diverse systemer mv.

Der er i afdækningen af praksis anvendt forskellige dataindsamlingsmetoder med henblik på at få et alsidigt datagrundlag, som både kommer i dybden, og som dækker bredt. Hensigten med at have flere datakilder har været at få et så validt et datagrundlag som muligt.

Formålet med dataindsamlingen har været at få en indsigt i praksis fra mange vinkler, som kan danne grundlag for at finde løsninger på udfordringer. Perspektivet i analysen er således fremadrettet og ikke bagud skuende i forhold til at pege på forklaringer eller ansvarlige.

Spørgeskemaundersøgelserne er sendt til alle medarbejdere og ledere i PPR, kommunale og selvejende dagtilbudsledere og skoleledere. Svarprocenten har været 91 procent for PPR, 94 procent for dagtilbudsledere og 77 procent for skoleledere.

På netværksmøder for dagtilbud og skoler har stort set alle ledere deltaget, mens på netværksmødet for specialpædagogik og specialtilbud deltog skoleledere eller pædagogiske ledere fra værtsskoler og specialtilbud. UngiAarhus er inddraget via et møde med FU-ledere og viceFU-ledere, som havde indhentet input fra fritidscenterledere.

Der er gennemført individuelle eller gruppeinterview med en lang række medarbejdere i PPR fra PPR-teams og sektioner, de forskellige faggrupper og med lederne i PPR.

Endelig er der gennemført interview med en række samarbejdspartnere og medarbejdere og ledere på specialområdet. Se mere i bilag 6, som er et fælles metodebilag.

Afrapporteringen på analysen består dels af en rapport med tværgående indsigter, dels rapporter for hvert af ovenstående områder samt en række bilag.

Læsevejledning

I nærværende rapport "Fælles indsigter fra praksis" er viden om praksis og indsigter fra afdækningen af borgerperspektivet, bredere børnefællesskaber på almenområdet, specialområdet og PPR samlet ud fra et tværgående perspektiv.

Rapporten er struktureret i forhold til nedenstående temaer, som vedrører rammer og vilkår for arbejdet med bredere børnefællesskaber og indsatser til børn i udfordringer, samt temaer som generelt har betydning for muligheder for arbejdet med bredere børnefællesskaber.

- Brugerrejse for børn i udfordringer: Centrale opmærksomhedspunkter
- Øget efterspørgsel efter specialpædagogiske indsatser
- Ressourcer og incitament
- Tidlige, forebyggende indsatser
- Tværgående samarbejde
- Kompetencer

Rapporten bygger på følgende delrapporter, som kan læses uafhængigt af hinanden

- [Børn og forældres oplevelser \(bilag 1\)](#)
- [Bredere børnefællesskaber i almenområdet – dagtilbud, skoler og fritid \(bilag 2\)](#)
- [Antropologisk analyse af inklusionskraft på skoleområdet \(bilag 3\)](#)
- [Specialområdet \(bilag 4\)](#)
- [PPR \(bilag 5\)](#)

Derudover er der også følgende fælles bilag:

- [Fælles metodebeskrivelse \(bilag 6\)](#)
- [Kommissoriet \(bilag 7\)](#)

Der er følgende bilag til delrapporterne:

- [4.1 Analyse af specialkørsel](#)
- [4.2 Sårbarhedsanalyse](#)
- [4.3 Evaluering af alle elever til folkeskolens prøver](#)
- [4.2 Kompetenceudviklingstilbud](#)
- [5.1 PPR lovgrundlag](#)
- [5.2 PPR opgaveoversigt](#)
- [5.3 PPR resultater fra spørgeskemaundersøgelser](#)

2

Sammenfatning

Denne rapport gennemgår seks emner, som det i arbejdet med analysen af bredere børnefællesskaber på almenområdet, specialområdet og PPR har vist sig at være relevante i et tværgående perspektiv. Disse er:

- Brugerrejse for børn i udfordringer: Centrale opmærksomhedspunkter
- Øget efterspørgsel efter specialpædagogiske indsatser
- Ressourcer og incitament
- Tidlige, forebyggende indsatser
- Tværgående samarbejde
- Kompetencer

Emnerne er alle forbundne med hinanden, og de belyser hver sit vigtige perspektiv på en kompleks problemstilling. Indsigterne bygger på forældre, medarbejdere og ledere i dagtilbud, skoler, fritidstilbud, PPR og samarbejdspartners oplevelser, som er kommet frem i interview og spørgeskemaundersøgelser.

Indledningsvist præsenteres en brugerrejse, der illustrerer, hvornår der typisk kan opstå en u hensigtsmæssig praksis i samarbejdet omkring børn i udfordringer. Brugerrejsen illustrerer således, hvordan forskellige forhold som f.eks. tidlig indsats og forebyggelse, samarbejde, samt kompetencer og ressourcer er væsentlige for det tværgående samarbejde omkring børn i udfordringer.

I afsnittet om **øget efterspørgsel efter specialpædagogiske tilbud**, gennemgår vi både de seneste års udvikling i brugen af specialtilbud i Aarhus Kommune og forsøger at kaste lys over, hvilke potentielle årsagsforklaringer der kan være til denne udvikling. Historien er kort fortalt, at brugen af specialtilbud over en årrække har været i vækst, og at denne vækst er markant større end, hvad børnetallet i kommunen på samme tid er vokset med. Afsnittet forsøger at angive en række potentielle årsager til denne vækst, der både fokuserer på det enkelte barn og på rammerne i vores skoler, dagtilbud og fritidstilbud. Konklusionen er ikke entydig, men peger på, at der både er sket en vækst i antallet af diagnosticerede børn og unge, og at medarbejdere i skoler, dagtilbud og fritidstilbud oplever, at flere ud af den samlede børnegruppe har behov for ekstra støtte end tidligere. Derudover kan forklaringen også findes i systemet – i de rammer og pædagogiske miljøer, som vi tilbyder børnene. Her kan forklaringer som flere stimuli og flere krav til at fungere i samfundet være nogle af de forhold, der peger på, at omgivelserne har udviklet sig, hvilket udfordrer børnene og de unge. Hvis ønsket er at stoppe med at reproducere de samme udfordringer, er det en overvejelse værd, om der er behov for et paradigmeskifte på området, som også ville understøtte Børn og Unges børnesyn. Hvor vi hidtil har haft fokus på, hvornår børnene ikke kan være en del af fællesskabet og løst det med indstillinger, udredninger og placeringer i diverse specialtilbud, kan vi i stedet forholde os

til det system, som vi i højere grad kan være med til at påvirke – nemlig vores indsatser i dagtilbud, skoler, fritidstilbud og PPR. Dermed flytter vi fokus væk fra barnet og over på omgivelserne i form af den måde, som vi organiserer og bedriver dagtilbud og skoler på, er gode rammer for børn og unges læring, trivsel og udvikling.

I afsnittet om **ressourcer og incitament** gennemgås blandt andet udviklingen i budgettildelingen til skoler, dagtilbud og fritidstilbud til arbejdet med at understøtte bredere børnefællesskaber og iværksættelse af særlige støtteindsatser. En central konklusion i dette afsnit er, at dagtilbudslederne oplever, at ressourcerne til børn i udfordringer skal række længere, idet en uændret mængde af midler skal anvendes til et stigende antal børn i udfordringer. På skoleområdet udhules ressourcerne, som ellers skulle anvendes til forebyggende, lokale tiltag. Dette skyldes, at antallet af børn, som visiteres til specialundervisning, stiger hurtige end budgettet til specialundervisning, og at skolerne skal finde den manglende finansiering inden for eget budget, hvorfor de har færre midler til rådighed til lokale specialpædagogiske indsatser og forebyggende tiltag i almenområdet. Hertil kommer, at der er sket et fald i PPR's budget samtidig med, at der er en stigende efterspørgsel efter den lovpligtige betjening fra PPR. Det igen betyder at der må prioriteres tid væk fra det konsultative og forebyggende arbejde. Udviklingen kan beskrives som en negativ spiral både på skolerne og i PPR som følge af, at flere børn har behov specialpædagogisk støtte. Det presser økonomien både på skolerne og i PPR, som betyder, at de har færre ressourcer til at arbejde med forebyggende indsatser, hvilken igen kan føre til flere børn, som får brug for specialpædagogiske tilbud. De to negative spiraler er således tæt forbundet med hinanden.

I afsnittet om **tidlige, forebyggende indsatser** udfoldes pointerne fra ressourceafsnittet om skoler, dagtilbud og fritidstilbuds manglende muligheder for at arbejde tidligt og forebyggende. Der angives en række forhold, som hver især hæmmer muligheden for at arbejde forebyggende og i det grønne felt, hvor indsatserne gives til børnegruppen og fællesskabet frem for til enkeltbørn. Disse er manglende ressourcer og tid til at arbejde forebyggende samt manglende ressourcer i PPR, som kan understøtte det fællesskabsfokuserede og forebyggende arbejde, blandt andet på grund af lange ventetider til trivselsmøder og specialcentermøder. Dertil kommer en mangel på fleksibilitet mellem almen- og specialområdet, som hæmmer fx skolernes mulighed for at kunne give et specialpædagogisk tilbud til de børn, som fx kunne have gavn af at følge specifikke fag i et miljø med specialpædagogiske kompetencer og rammer, samtidigt med at disse børn kan bevare den primære tilknytning til deres almenklasse. Dette er en pointe, som både forældre, frivillige foreninger og medlemmer fra advisory board fremhæver som en hæmsko for det tidlige og forebyggende arbejde

I afsnittet om **tværgående samarbejde** er det en vigtig pointe, at skoler og dagtilbud overordnet set oplever, at deres samarbejde med PPR fungerer godt, men at der samtidig er plads til forbedring på nogle områder, fx i forbindelse med ventetider. De inddragede forældre oplever, at det tværgående samarbejde omkring deres barn er fragmenteret og præget af silotænkning, og at udfordringer i at koordinere forskellige arbejdsgange, procedurer og vilkår internt betyder, at de inddragede forældre ikke oplever sammenhæng i indsatsen omkring deres barn. Hertil kommer, at forældrene ofte føler sig nødsaget til at påtage sig en tovholderrolle for at sikre fortsat fremdrift i deres barns sag. Det tværgående samarbejde mellem fagprofessionelle synes at være særligt udfordrende, når det kræver samarbejde på tværs af organisationer, som er adskilte, fx mellem de forskellige magistratsafdelinger eller i samarbejdet mellem PPR og Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling.

Det næstsidste afsnit behandler emnet **kompetencer**. Her fremhæves det, at flere skoleledelser og dele af det pædagogiske personale på almenområdet i tråd med forældrenes oplevelser oplever, at de mangler kompetencer og ressourcer til at arbejde med børn i udfordringer. I svære situationer, som fx involverer børn, der mistrives igennem længere tid, oplever det pædagogiske personale ind i mellem at være så pressede på både tid og ressourcer, at situationen forekommer uoverskuelig og svær at løse. Det pædagogiske personale peger i den forbindelse på udfordringer i at omsætte deres teoretiske fundament for at arbejde med børn i udfordringer til kompetencer, som kan bruges i deres pædagogiske praksis. Oplevelsen af PPR-medarbejdernes kompetencer er, at de har gode kompetencer til at arbejde med undersøgelser af enkelte børn, rådgivning af fagprofessionelle omkring enkelte børn samt forælderrådgivning, mens der er PPR-medarbejdere synes at være mere udfordrede på deres kompetencer til at arbejde forebyggende og konsultativt med brede børnefællesskaber og klasser.

Ønsker man i et **fremadrettet perspektiv** i højere grad at have et systemperspektiv frem for et individperspektiv til at finde gode løsningsmuligheder for børn i udfordringer, peges der i rapporten på, at der er en række udfordringer i systemet, som skal arbejdes med. Fx er der brug for at vende udviklingen i, hvordan man bruger ressourcerne, således at ressourcerne i højere grad går til tidlige og forebyggende indsatser fremfor indsatser til enkelte børn. Det gælder både indsatserne i dagtilbud, skoler og fritidstilbud og i PPR's understøttelse. Dertil kommer, at der er brug for at se på, hvordan de forskellige fagligheder og myndigheder arbejder sammen, og hvordan medarbejdernes kompetencer kan styrkes til at arbejde med børn i udfordringer. I det sidste afsnit, kaldet **mulighedsrum** fremhæves en række af de gode eksempler på, hvordan dagtilbud, skoler og fritidstilbud arbejder med at styrke arbejdet med stærke og velfungerende børnefællesskaber. Der bliver endvidere præsenteret en brugerrejse, som illustrerer et forløb, som vil et godt afsæt for at videreudvikle praksis og tværfagligt samarbejde.



3

Brugerrejse for børn i udfordringer: centrale opmærksomhedspunkter

På de næste sider følger en visualisering af, hvordan og hvornår der kan opstå uhenigtsmæssigheder i den nuværende praksis omkring børn i udfordringer. Visualiseringen består af en brugerrejse. Det tværgående samarbejde og det enkelte barns forløb kan se meget forskelligt ud afhængig af, hvilke udfordringer der er til stede omkring barnet, og brugerrejsen fungerer derfor ikke som en generel visualisering. Det typiske forløb findes ikke, eftersom alle forløb er forskellige, men der er en række opmærksomhedspunkter, som går igen i de inddragede forældres oplevelse af samarbejdet med dagtilbud, skole, PPR, Familiecenteret (MSB) m.fl.

Formålet med brugerrejsen er derfor at illustrere, hvilke centrale opmærksomhedspunkter som f.eks. tidlig indsats og forebyggelse (se afsnit 6), tværgående samarbejde (se afsnit 7), kompetencer (se afsnit 8) og ressourcer (se afsnit 5) der er vigtige at forholde sig til på baggrund af analysens resultater.

Da der primært tages udgangspunkt i de inddragede forældres oplevelser, tages der i brugerrejsen ikke højde for, at der i praksis kan være stor spredning i, hvorvidt det er forældre eller dagtilbud/skole, som i første omgang registrerer manglende trivsel eller behov for en særlig støtte til et barn. Størstedelen af de inddragede forældre oplever imidlertid, at de har måtte gøre det pædagogiske personale opmærksom på deres barns manglende trivsel, og at samarbejdet har været udfordrende i den forbindelse. Brugerrejsen peger derfor på udfordringer omkring manglende tidlige indsatser og forebyggelse i arbejdet med børn i udfordringer.

Brugerrejsen er udviklet på baggrund af kvalitative data bestående af flere interviews med forældre til børn i udfordringer, samt med forskellige fagpersoner, der er udførende i praksis på området.

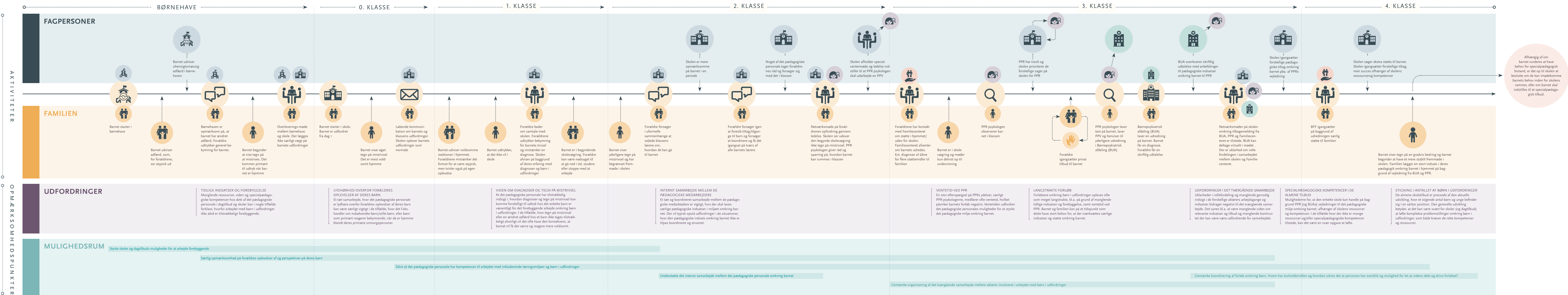
Læsevejledning

Nedslag i fagpersonernes praksis og samarbejde illustreres i det blå felt, mens familiens illustreres i det gule. Udfordringer og mulighedsrum fremgår henholdsvis af det lilla og grønne felt.



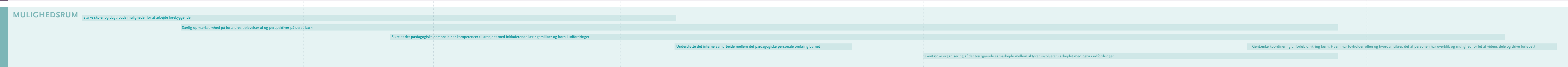
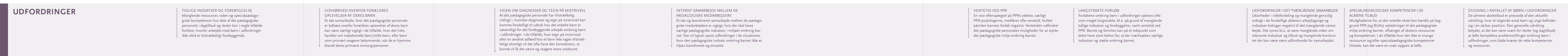
Der kan zoomes ind og ud og rulles frem og tilbage i brugerrejsen ved at højreklikke på brugerrejsen og vælge markeringszoom.

Et eksempel på en brugerrejse for børn i udfordringer: Centrale opmærksomhedspunkter



AKTIVITETER

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER



Afhængig af om barnet vurderes at have behov for specialpædagogisk bistand, er det op til skolen at beslutte om de kan imødekomme barnets behov inden for skolens rammer, eller om barnet skal indstilles til et specialpædagogisk tilbud.



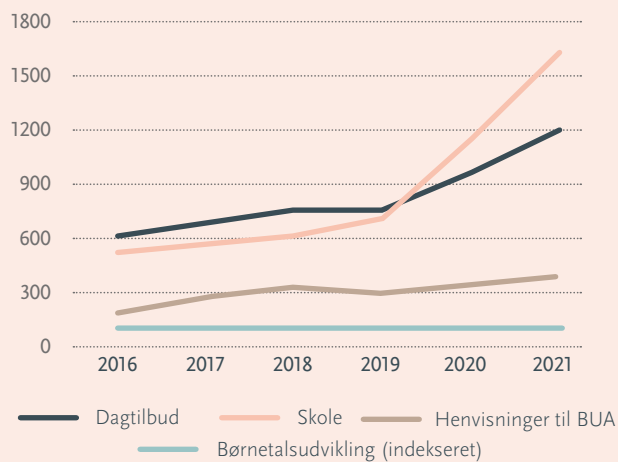
4

Øget efterspørgsel efter specialpædagogiske indsatser

I dette afsnit gennemgår vi både de seneste års udvikling i brugen af specialtilbud i Aarhus Kommune, og vi forsøger at kaste lys over, hvilke potentielle årsagsforklaringer til udviklingen, der fremstår tydeligt på baggrund af analysens tilblivelse. Historien er kort fortalt, at brugen af specialtilbud over en årrække har været i vækst, og dette er ud over, hvad børnetallet i kommunen på samme tid er vokset med. Og det ser vi en række potentielle årsager til, der både fokuserer på det enkelte barn og vores skoler og dagtilbud.

Specialområdet i Aarhus Kommune dækker over en lang række specialtilbud, der omfavner hele 0-18 års området, dog med en overvægt af tilbud i skoleregion. I denne rapport er specialtilbud afgrænset til specialundervisningstilbud efter folkeskolelovens § 3 stk. 2 samt specialdagtilbud og specialfritidstilbud efter servicelovens § 32 og § 36.

Figur 4.1. Henvendelser og henvisninger fra 2016-2021



"Kilde: PPR's fagsystem Kingo"

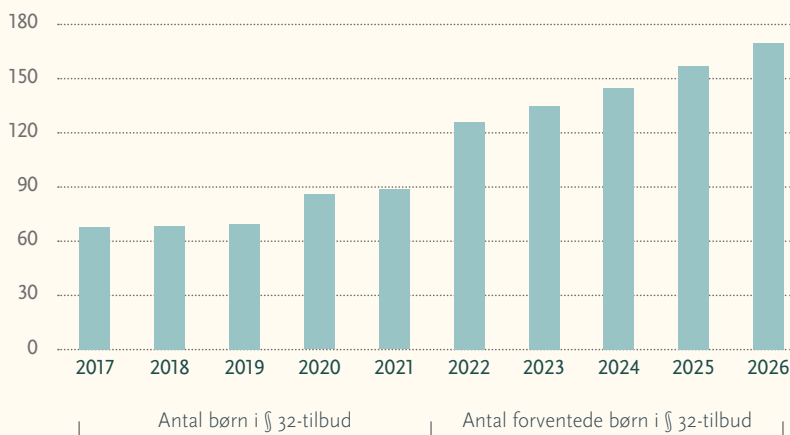
I Aarhus Kommune mærkes efterspørgslen på antallet af henvendelser om specialpædagogisk rådgivning fra PPR og henvisninger til Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling (BUA), der vokser år for år. Siden 2016 er antallet af henvendelser, der blandt andet dækker indstillinger til psykologer og tale/hørekonsulenter (for nærmere uddybning af indstillinger se [rapport om PPR](#)), trivselsmøder og specialcentermøder vokset støt, hvoraf særligt 2020 og 2021 har accelereret tendensen. I fortolkningen af figuren skal det bemærkes, at væksten også påvirkes af, at målgruppen for trivselsmøder er udvidet i perioden, hvilket øger antallet, og at kommunens registreringspraksis for henvendelser har ændret sig, hvilket også løfter antallet i løbet af årene. Dermed er udviklingen også delvist drevet af praksisændringer på området.

På landsplan ser vi også, at der er en voksende gruppe af børn og unge, som har behov for en særlig tilrettelagt indsats. Antallet af børn og unge med diagnoser har været stigende igennem en længere årrække (SIMB, 2020; Momentum, 2020a), ligesom antallet af børn og unge i mistrivsel er vokset gennem de seneste fem år (VIVE, 2021).

Behov for flere specialdagtilbudspladser

Den stigende efterspørgsel mærkes på dagtilbudsområdet, hvor 69 procent af dagtilbudslederne i Aarhus Kommune er overvejende enige i, at de oplever et stigende antal børn, der har behov for ekstra støtte for at kunne trives og udvikle sig. Som følge af et generelt stigende børnetal og en vækst i antallet af børn med specialpædagogiske behov i 0-6 årsalderen er det politisk besluttet at øge antallet af specialdagtilbudspladser efter Servicelovens § 32. Kapaciteten af specialdagtilbudspladser er hævet i 2020, og i forbindelse med Budgetforlig 2022 er der tildelt anlægsmidler til oprettelse af yderligere pladser.

Figur 4.2. Antal børn i specialdagtilbudspladser fra 2017-2026



Kilde: Egne beregninger på data fra PPR's fagsystem Kingo

Tidligere solgte Aarhus Kommune § 32-pladser til andre kommuner, men den praksis er langsomt ophørt både af hensyn til at have tilstrækkeligt med pladser til kommunens egne børn, og da omegnskommunerne selv har oprettet pladser til målgruppen. Pladsbehovet er vokset markant, og forventes også at gøre det i fremtiden. Som de blå søjler i figuren til højre viser, er forventningen fremadrettet, at antallet af børn, der er visiteret til særlige dagtilbudspladser, vil stige fortsat. Det betyder, at andelen af børn (den gule linje), der i 2026 er i § 32-tilbud er fordoblet (fra 0,3 - 0,6 procent af alle børn).

Det er en udvikling, der vil sætte dagtilbuddenes økonomi under pres. Med budgetforlig 2022 blev der afsat anlægsmidler til at oprette flere § 32-pladser, men dagtilbuddene har ikke fået tilført ekstra midler til at drive pladserne, som sammenlignet med almenpladser i dagtilbuddene er væsentligt dyrere. Det betyder, at der inden for den eksisterende økonomiske ramme på dagtilbudsområdet skal findes midler til drift af de nye pladser, hvilket sandsynligvis vil ske gennem omprioritering af midler fra almenområdet til specialpladserne.

Antallet af specialundervisningselever vokser hurtigere end børnetallet i Aarhus Kommune

Den stigende efterspørgsel har også medført, at antallet af specialundervisningspladser er steget. Aarhus Kommune driver således 41 flere specialklasser (ca. 300 pladser) i skoleåret 2021/2022 sammenlignet med for 5 år siden (PPR 2021). Forventningerne til skoleåret 2021/2022 er, at op imod 130 elever og 50 elever flere end sidste skoleår, vil blive visiteret til henholdsvis specialklasse og specialskole i løbet af skoleåret.

Tabel 4.1. Antal elever i specialklasse og -skole i Aarhus Kommune i skoleåret 2021/2022

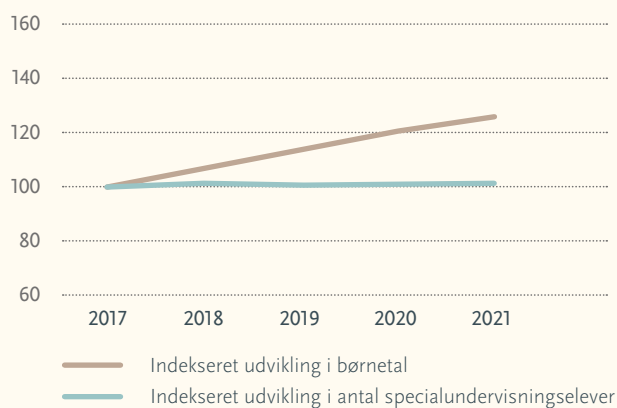
Skoleår	Værtsskoler	Specialklasser	Antal elever i specialklasse	Forventet antal elever i specialklasse
2021/2022	23	161*	1224**	475
2020/2021	22	137	1094	426
2019/2020	21	9.694	1030	412
2018/2019	20	131	990	388
2017/2018	18	120	884	387

Kilde: PPR's Planlægningsnotat for specialundervisning i skoleåret 2021/2022. * = antallet af klasser ved skoleårets start var 160 klasser, men en ny klasse blev opstartet i august måned. ** = forventet antal elever, der vil blive indskrevet i løbet af skoleåret

Væksten i antallet af specialklasseelever kan ikke tilskrives en stigning i børnetallet. Som figuren 4,3 viser, har stigningen i antal specialklasseelever (34 pct.) overgået udviklingen i kommunens børnetal (1 pct.) i de seneste fem år. Det medfører, at segregeringsgraden i samme periode har været stigende (andelen af børn og unge i specialklasse og specialskole).

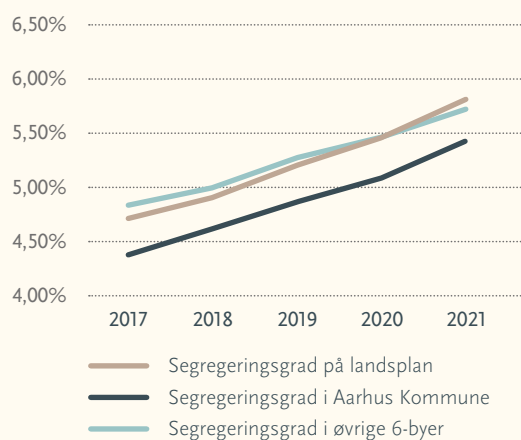


Figur 4.3. Udvikling i antal specialundervisningslever 2017-21



Kilde: Aarhus i tal og LIS

Figur 4.4. Udvikling i segregeringsgrad 2017-21



Kilde: FLIS

Figuren 4,4 viser, at segregeringsgraden i Aarhus Kommune har været stigende gennem de sidste fem år. Det er en tendens, der også gør sig gældende på landsplan og for de øvrige 6-by-kommuner. I 2021 er 5,4 procent af de aarhusianske skoleelever i et specialundervisningstilbud, hvilket er mindre end de to sammenligningsgrupper. Den 5-årige udvikling svarer til, at segregeringsgraden i Aarhus Kommune er steget med 23 procent. Det svarer til stigningen på landsplan, hvorimod 6-byerne gennemsnitligt set oplever en stigning på 18 pct. Det skal dog bemærkes, at der er relativt stor spredning på de øvrige 6-byers segregeringsgrader. I 2021 har Randers Kommune den højeste segregeringsgrad med 6,8 pct., hvorimod Esbjerg Kommune har den laveste segregeringsandel på 4,3 pct.

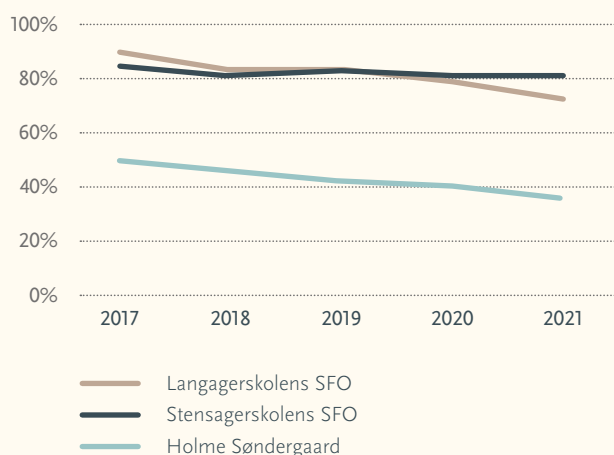
På trods af at Aarhus Kommune til sammenligning ligger under landsgennemsnittet og de øvrige 6-byer, kan det ikke konkluderes, at vi ligger bedre end forventet. Både nationale analyser og Børn og Unge's Analyse af Folkeskolernes Økonomi fra 2019 viser, at segregeringsniveauet i Aarhus Kommune i 2019/2020 var på niveau med, hvad kommunens rammevilkår tilsiger (børnemålgruppens sammensætning) (SIMB, 2021, Børn og Unge, 2019). Til sammenligning havde Esbjerg Kommune, Randers Kommune og Odense Kommune en faktisk segregeringsgrad, der var mindre end forventet, hvorimod Københavns Kommune havde en højere. Siden 2019/20 er segregeringsgraden i Aarhus Kommune steget yderligere. Det kan alt andet lige indikere, at kommunen i 2021 segregere flere børn til specialundervisning end, hvad man kunne forvente ud fra børnegrundlaget i kommunen.

En mindre andel af specialskolebørn benytter specialfritidstilbud

For de specialpædagogiske fritidstilbud er udviklingen dog en anden. På trods af, at antallet af brugere er stigende i specialskolernes SFO'er, er der i løbet af de seneste fem år sket et fald i andelen af indskrevne børn på henholdsvis Langagerskolen og Stensagerskolen, der går enten i SFO eller klub. Der er dog en forskel i de underliggende tal, idet brugerandelen i Stensagerskolens SFO ser ud til at være forholdsvist stabilt over de seneste tre år. Antallet af børn og unge, der benytter Langagerskolens SFO og Specialklubben Holme Søndergård, er faldet med henholdsvis 17 pct. og 14 pct. i perioden.

Det har ikke været muligt i forbindelse med denne analyse at identificere en/flere entydige forklaringer på, at andelen af børn og unge, der benytter de specialpædagogiske fritidstilbud er faldet. En potentiel årsagsforklaring kan dog potentielt være udfordringer med skolevægring blandt elevgruppen.

Figur 4.5. Andel specialskolebørn i fritidstilbud



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra LIS og PPR (MBU)

Årsager til stigende behov for specialpædagogiske indsatser

At finde og påvise årsager til, at flere og flere børn og unge har specialpædagogiske behov og kommer i specialtilbud kræver et omfattende undersøgelsesarbejde, der ligger uden for denne analyses betingelser. Analysen leverer ikke et videnskabeligt bidrag til at forstå udviklingen på børne- og ungeområdet, men forsøger at opstille en række potentielle årsagsforklaringer og sammenhænge, der træder frem på baggrund af analysens tilblivelse. Groft sagt inddeler vi derfor de potentielle årsagsforklaringer til udviklingen efter to overordnede perspektiver – er problemet iboende i børnene, eller er det systemet og rammerne omkring børnene, som er problematiske?

På den ene side ser vi forklaringer, der anlægger et individfokuseret perspektiv, hvor årsagerne til de seneste års udvikling skal findes i målgruppen af børn og unge, hvor der i høj grad kigges til den samtidige udvikling i særligt diagnoser. På den anden side ser vi et systemfokuseret perspektiv, som peger på, at det fx er måden, hvorpå vi bedriver skole, som er problematisk, hvor forklaringerne peger på utilpassede og utilstrækkelige rammer for børn og unge i udfordringer.

Det individfokuserede perspektiv - flere børn i mistrivsel og med diagnoser

På den ene side ser vi årsagsforklaringer, der sætter fokus på udviklingen i målgruppen af børn og unge. Som det blev anslået indledningsvist, ser vi på landsplan, at antallet af børn og unge, der udredes og får en diagnose, er steget med 45 procent på 10 år og 15 procent af børn og unge vil inden de fylder 18 være diagnosticeret med en psykisk lidelse (Momentum, 2020a; SIMB, 2020; Sundhedsstyrelsen, 2022), ligesom at antallet af børn og unge i mistrivsel er vokset gennem de seneste fem år (VIVE, 2021, Sundhedsstyrelsen, 2022). Det billede bekræftes i interview med Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling (BUA), at flere og flere børn og unge har fået en diagnose. Og spørger vi dagtilbuds- og skolelederne, hvad der er de væsentligste årsager til, at efterspørgslen efter specialpædagogisk støtte har været stigende, peger de først og fremmest på børnene. Her tilkendegiver henholdsvis 95 procent og 69 procent af lederne, at de ser en stigende forekomst af børn i udfordringer/med diagnoser.

Interviews med lærere og pædagoger i specialundervisningstilbud, PPR, BUA og CSB (Center for Specialpædagogiske Børnetilbud) uddyber tendenserne. Der er i stigende grad fokus på børn og unge, der har adfærdsmæssige udfordringer og en oplevelse af, at flere børn og unge har sværere ved at være en del af fællesskabet. Børnene kommer med mere sammensatte og komplekse problemstillinger end tidligere. Flere lærere og pædagoger mærker særligt adfærdsudfordringerne, når børnene har svært ved at være i fællesskabet, og det derfor trækker deres tid væk fra den øvrige børnegruppe.

Det er dog omdiskuteret, hvad udviklingen dækker over, at flere og flere børn og unge er i mistrivsel og har fået en diagnose. På den ene side kan det betyde, at flere børn og unge reelt får en diagnose, og at sygeligheden har været stigende, men på den anden side kan det også skyldes, at vi har ændret praksis fagligt, sociokulturelt og politisk, og i stigende grad er blevet opmærksomme på børn og unges trivsel og i højere grad formår at spotte

og udrede børn og unge (Sundhedsstyrelsen, 2022; VIVE, 2021; Momentum, 2020a; BUP, 2020; SIMB, 2020). Det bliver også bekræftet i interview med BUA, at flere børn og unge diagnosticeres, men at vi både er bedre til at spotte og udrede børn, og at tærsklen for, hvornår noget er inden for fx autismspektret, har flyttet sig.

Det systemfokuserede perspektiv – sårbarheden er faldende, men flere har svært ved at følge med

På den anden side ser vi en række årsagsforklaringer, der i højere grad sætter fokus på omgivelserne til børnene og de unge – systemet. Ifølge flere af førnævnte aktører kan årsagerne til, at flere børn og unge har svært ved at være i fællesskaberne blandt andet være højere tempo, flere stimuli og flere krav til at fungere i samfundet være nogle af de forhold, der udfordrer børn og unge. Det peger i høj grad på, at børnenes omgivelser har ændret sig, og dermed også kravene til at være til stede i dem. At pilen peger på omgivelserne – systemet, bliver også tydeligt, hvis vi følger den gennemsnitlige sårbarhed blandt børn og unge i kommunen i den omtalte periode.

Aarhus Kommune har gennemført en analyse af sårbarheden blandt børn og unge i kommunen¹. Resultaterne viser, at børn i alderen 0-6 år gennemsnitligt set bliver 7 procent mindre sårbare og for børn og unge i alderen 5-17 år falder sårbarheden med gennemsnitligt set 15 procent. Den samme tendens gør sig gældende for børn og unge, der er visiteret til specialundervisning i de aarhusianske skoler, hvor den generelle sårbarhed falder med 4 procent (henvisning til udviklingsbilag). Resultaterne peger sammenlagt på, at vi i Aarhus Kommune står med en målgruppe af børn og unge, der over tid er blevet mindre sårbare.

Den faldende sårbarhed betyder, at en vigtig del af rammevilkårene for at drive dagtilbud og skole i Aarhus Kommune – målgruppen af børn og unge – statistisk set er blevet bedre over tid. Sagt med andre ord virker det modstridende, at vi på den ene side har en gruppe af børn og unge, der er mindre sårbare, og på den anden side, at flere og flere børn og unge skal have specialpædagogisk støtte og specialtilbud. Dermed kan resultaterne pege på, at det er andre forhold end børnene selv, der skubber til udviklingen.

¹) Analysen har sit afsæt i en statistisk model, der er udviklet i forbindelse med analyser af skolernes og dagtilbuddenes økonomi og det efterfølgende arbejde med nye budgettodelingsmodeller (læs mere her: [Økonomi i dagtilbud, SFO og skole](#)). Modellen er udviklet efter samme principper som modeller set hos bl.a. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. I modellen er der målt på forhold ved det enkelte barn og dets forældre, der påvirker det enkelte barns behov for specialpædagogisk støtte, som primært vurderes at være ikke-styrbare af det enkelte dagtilbud og skole, i hvert fald på den korte bane, og samtidigt er forholdsvis upåvirkelige af den enkeltes liv i daginstitution og skole. Det tæller blandt andet socioøkonomiske og helbredsrelaterede forhold. Modellerne er baseret på data om alle børn og unge i Danmark i perioden fra skoleåret 2014/2015 til 2018/2019, som Aarhus Kommune har adgang til via Danmarks Statistiks Forskerordning.

I forlængelse deraf kan det være sigende, at flertallet af dagtilbuds- og skolelederne samt medarbejderne i PPR udpeger manglende tid, ressourcer og kompetencer i almenområdet, som blandt de væsentligste årsager til, at flere børn og unge har behov for specialpædagogisk støtte. Eksempelvis peger 71 procent af dagtilbudslederne, 54 procent af skolelederne og 88 procent af PPR's betjenende medarbejdere på, at manglende tid og ressourcer i det almene miljø er blandt de væsentligste årsager.

To perspektiver på samme udvikling

Hvad skyldes udviklingen så? Det er ikke i mulighedsrummet for denne analyse at konkludere, om det ene perspektiv er mere sandfærdigt end det andet. Desuden virker det mere nærliggende at sætte fokus på, hvad vi har mulighed for at ændre, og dermed spørge – hvilken betydning har de to perspektiver for vores fokus på løsningsmuligheder?

Hvis ønsket er at stoppe med at reproducere de samme udfordringer, er det en overvejelse værd, om der er behov for et paradigmeskifte på området, som også ville understøtte Børn og Unges børnesyn, som det er formuleret i Ståsted for arbejdet med mental sundhed). Hvor vi hidtil har haft fokus på, hvornår børnene ikke kan være en del af fællesskabet og løst det med indstillinger, udredninger og placeringer i diverse specialtilbud, kan vi i stedet forholde os til det system, som vi i højere grad kan være med til at påvirke – nemlig vores indsatser i dagtilbud, skoler, fritidstilbud og PPR. Dermed flytter vi fokus væk fra barnet og over på omgivelserne i form af den måde, som vi organiserer og bedriver dagtilbud og skoler på, er rammer, som bidrager til børnenes læring, trivsel og udvikling.



5

Ressourcer og incitament

Decentral prioritering af anvendelsen af ressourcer til børn i udfordringer

Børn og Unge har en vid grad af decentralisering i forhold til anvendelsen af ressourcer. Der er tale om en decentraliseringsordning med snæver sammenhæng mellem økonomisk og faglig decentralisering, således at budgetansvar og beslutningskompetence går hånd i hånd. Dagtilbud, skoler, UngiAarhus og PPR tildeles en samlet pose penge, som kan prioriteres efter de lokale forhold og ønsker inden for rammerne af den gældende lovgivning og byrådets beslutninger samt de administrative regler for brugen af kommunens midler.

Dagtilbuddene tildeles en samlet pose penge, som de afholder alle udgifter inden for tilpasning af børnene. En del af tildelingen af midler er beregnet som sociale normeringer, som tildeles dagtilbuddene ud fra deres andel af sårbare børn. De sociale normeringer udgør 96 mio. kr. ud af de samlede midler til dagtilbudsområdet på 2,03 mia. kr. i 2022. Derudover kan dagtilbuddene søge om vidtgående støtteressourcer til enkelte børn, som har behov for særlig støtte. Dagtilbuddene har således to typer af ressourcer, som tildeles til at understøtte arbejdet med bredere børnefællesskaber og børn i udfordringer.

Skolerne tildeles ligeledes en samlet pose penge, som de afholder alle udgifter inden for i forhold til undervisning af børnene. Tildelingen af midler til skolerne er sammensat af flere elementer: midler til almenundervisning, specialundervisning, dansk som andetsprog, ledelse, administration og bygninger. De samlede midler til skolerne udgør 1,84 mia. kr. i 2022. Heraf udgør midlerne til specialundervisning 451 mio. kr. Her inden for skal skolerne også afholde udgifterne til støttecenter, AKT mv. på egen skole. SFO'ernes samlede midler i 2022 udgør 370 mio. kr. SFO'erne kan ligesom dagtilbuddene søge om støtte til enkelte børn, som har behov for særlig støtte.

Dagtilbuddene oplever, at ressourcerne skal række længere

Det fremgår af afsnit 4, at der har været en stigning i antallet af børn med specialpædagogisk behov på dagtilbudsområdet. Det ses også ved, at der er en stigning i antallet af bevillinger til børn med vidtgående støttebehov, mens der samtidig er tildelt gennemsnitligt set færre timer til børnene inden for den samme budgetramme.

En forklaring på det kan være, at når dagtilbudsafdelinger har flere børn med vidtgående støttebehov giver det mulighed for en mere fleksibel udnyttelse af støtteressourcerne. Men samtidig oplever dagtilbudslederne, at de har svært ved at få støtteressourcerne

til at række. Omkring halvdelen af dagtilbudslederne svarer, at tildelingen af vidtgående støttemidler i lav eller meget lav grad er tilstrækkelig for at kunne iværksætte den støtte, som børnene i dagtilbuddet har brug for. Det kan blandt andet hænge sammen med, at der er sket en stigning i antallet af børn, som har behov for en plads i specialdagtilbud (§ 32), og der er lang ventetid på sådan en plads, hvor børnene i ventetiden er i alment dagtilbud med mange støttetimer.

Det understøttes af, at der er sket en stor stigning i antallet af indstillinger fra dagtilbuddene til PPR fra 610 i 2016 til 1.369 i 2021. Som følge af decentraliseringsordningen er det den enkelte dagtilbudsleder, som prioriterer deres ressourcer. Vi har ikke viden om, i hvor høj grad at dagtilbuddene bruger ressourcer fra den almene budgettildeling til børn med vidtgående støttebehov, og om de bruger flere ressourcer end dem, som følger af de sociale normeringer til at arbejde med bredere børnefællesskaber. [Se mere i delanalysen af bredere børnefællesskaber.](#)

Stigende udgifter til specialtilbud udhuler ressourcer til forebyggende indsatser i skolerne

Som det fremgår af afsnit 4, har der også været en stigning i antallet af børn i skolerne, som har specialpædagogiske behov. Det ses både ved en stigning i antallet af indstillinger til PPR og i en stigning i antallet af børn i specialtilbud. Denne udvikling har økonomiske konsekvenser, fordi specialtilbud som hovedregel er dyrere end almenundervisningen. Der kan således ses en udvikling med stigende udgifter til specialtilbud på skoleområdet.

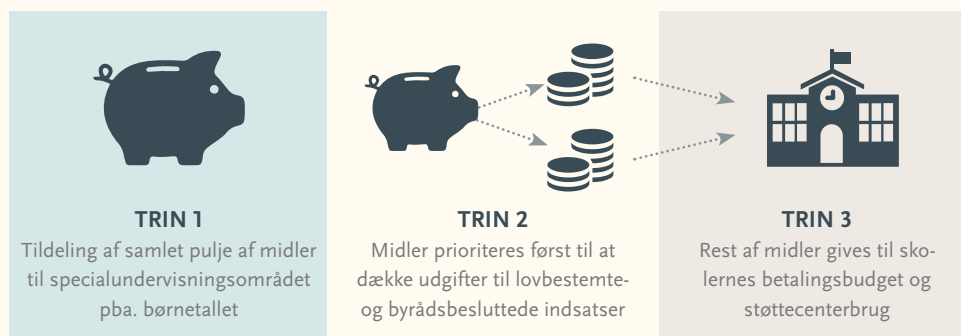
Byrådet har af flere omgange i budgetforhandlingerne tildelt flere midler til specialområdet og børn i udfordringer. Det drejer sig om følgende i forrige byrådsperiode:

- Budget 2022: 20 mio. kr. årligt til specialundervisning på skolerne
- Budget 2021: 11,5 mio. kr. til mellemformer i 2021-2023
- Budget 2020: 21 mio. kr. årligt til specialundervisning på skolerne og udvikling af mellemformer
- Budget 2020: 2,6 mio. kr. i 2020 stigende til 4,8 mio. kr. i 2023 til Nest
- Budget 2020: 1,7 mio. kr. årligt til projektet Back2School
- Budget 2020: 1,4 mio. kr. årligt til børnesamtaler & gratis psykologhjælp til børn under 15 år)

Når der afsættes midler til at drive specialundervisningstilbud, er den samlede mængde af midler børnetalsreguleret. Det betyder, at den samlede mængde af midler er bundet op på, om antallet af børn og unge i skolealderen stiger eller falder år for år. Den samlede mængde af midler skal hvert år dække en række forskellige tilbud, der tæller specialklasser, specialskoler, sygehusundervisningen, støtteordninger (fx personlig assistance og enkeltintegration, midler til specialpædagogiske indsatser til skolerne, herunder betalingsbudget og støttecenterbudget samt politisk besluttede projekter og indsatser, herunder blandt andet NEST og ABA.

Hvert år skal forbruget på området være i balance med den mængde af midler, der bliver afsat til specialundervisningsområdet. Det betyder, at der ikke må bruges flere penge på de forskellige tilbud end, hvad der er afsat midler til. Når den samlede mængde af midler skal fordeles, prioriteres de specialtilbud, som er fastlagt ud fra lovgivning eller byrådsbeslutninger. Derefter bliver de resterende midler fordelt til skolerne. Det betyder, at de midler skolerne har til at betale for specialklassepladser og til at iværksætte lokale forebyggende tiltag, afhænger af, hvor store udgifterne er til driften af specialundervisningstilbuddene og andre fastlagte indsatser. Dette hænger også sammen med, at skolerne ikke betaler den omkostningsægte pris for pladser i specialklasse. Det uddybes nærmere i underrapport om specialområdet. Prioriteringen af områdets midler fremgår også af figuren herunder.

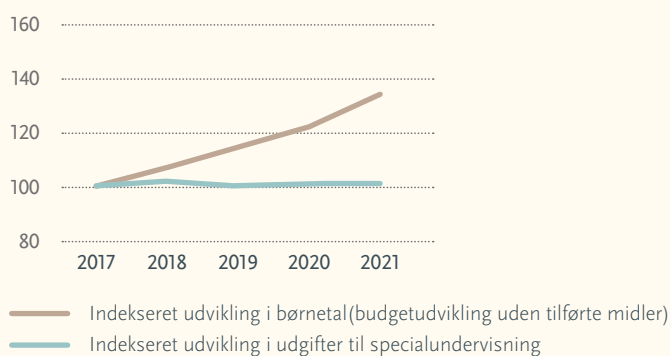
Figur 5.1. Disponering af midler til specialundervisningsområdet



Beløbet til skolerne tildeles i to dele. Dels et beløb til betaling for specialklassepladser for distriktets børn, som er i specialklasse. Pladsprisen er ca. 150.000 kr. i skoleåret 2021-2022 (den omkostningsægte pris er 189.500 kr.). Elever i specialskoler betaler skoler ikke for, idet der er afsat en fælles pulje til at dække udgiften til specialskolerne. Dels et beløb til lokale specialpædagogiske indsatser og forebyggende tiltag i almenområdet, der blandt andet målrettes elever med støttebehov, der er under specialundervisningsniveauet på ni ugentlige timer.

Da flere og flere børn og unge visiteres til specialundervisningstilbud forhøjer det driftsudgifterne til specialundervisning og reducerer dermed som udgangspunkt beløbene til skolerne til betaling for specialklassepladser og støttecenter, samtidig med at skolerne på samme tid skal betale for flere pladser. Figur 5.2 viser, dels hvordan beløbet til specialundervisningstilbud ud fra børnetallet har udviklet sig, dels udgifterne til drift af de omtalte undervisningstilbud. Tendensen er tydelig. Antallet af specialklassepladser og dermed driftsudgifterne er vokset hurtigere end det tildelte beløb. Det får den afledte konsekvens, som uddybes nedenfor, at skolerne efterlades med en voksende egenfinansieringsudfordring, da beløbet til betaling for specialundervisning ikke slår til i forhold til antallet af pladser, der skal betales for.

Figur 5.2. Udvikling i budget og driftsudgifter til specialundervisningstilbud



I tabellerne herunder fremgår udviklingen i midlerne til skolerne til specialpædagogiske indsatser i perioden 2017-2021. Først samlet set og dernæst opgjort gennemsnitligt set pr. skole. På baggrund af ovenstående figur ville man forvente, at midlerne til skolerne skulle falde sideløbende med, at gabet mellem de tildelte midler og udgifter vokser. Det er imidlertid ikke tilfældet, fordi de samlede midler er steget. Det skyldes, at det har været muligt at omprioritere midler fra blandt andet støtteordninger, der benyttes i mindre grad (enkeltintegration) og i særdeleshed, at der løbende er tilført ekstra midler til netop skolernes betaling for specialklassepladser og støttecenter fra budgetforhandlinger i Aarhus Kommune (se ovenfor) og finansloven.

Tabel 5.1 Udvikling i midler til skolerne til specialpædagogiske indsatser og pladsbetaling i perioden 2017-2021, opgjort for alle skoler (i gennemsnit)

Opgjort pr. skole	2017	2018	2019	2020	2021
Betalingsbudget	79.599.672	95.944.056	92.835.131	114.401.201	121.604.116
Støttecenterbudget	79.264.364	78.190.199	74.358.408	89.248.982	86.815.725
Udgifter til pladsbetaling	107.696.863	121.004.650	135.411.961	153.084.126	171.500.348
Egenfinansieringsbehov (ud over betalingsbudget)	28.097.191	25.060.594	42.576.830	38.682.925	49.896.232

Note: n = 46 skoler (2017-2019) og 45 skoler (2020-2021), kilde: PPR (MBU), LIS og Aarhus i Tal. Egenfinansieringen er opgjort som differencen mellem betalingsbudget og pladsbetaling årligt.

Kilde: PPR (MBU), LIS og Aarhus i Tal. Egenfinansieringen er opgjort som differencen mellem betalingsbudget og pladsbetaling årligt.

Tabel 5.2 Udvikling i midler til skolerne til specialpædagogiske indsatser og pladsbetaling i perioden 2017-2021, opgjort pr. skole (i gennemsnit)

Opgjort pr. skole	2017	2018	2019	2020	2021
Betalingsbudget	1.730.428	2.085.740	2.018.155	2.542.249	2.702.314
Støttecenterbudget	1.723.138	1.699.787	1.616.487	1.983.311	1.929.238
Udgifter til pladsbetaling	2.341.236	2.630.536	2.943.738	3.401.869	3.811.119
Egenfinansieringsbehov (ud over betalingsbudget)	610.809	544.796	925.583	859.621	1.108.805
Antal elever i skolealderen	26.993	27.378	27.155	27.221	27.316

Note: n = 46 skoler (2017-2019) og 45 skoler (2020-2021), kilde: PPR (MBU), LIS og Aarhus i Tal. Egenfinansieringen er opgjort som differencen mellem betalingsbudget og pladsbetaling årligt.

Kilde: PPR (MBU), LIS og Aarhus i Tal. Egenfinansieringen er opgjort som differencen mellem betalingsbudget og pladsbetaling årligt.

Det fremgår også af tabellerne, at den stigende pladsbetaling som følgende af et voksende elevtal i specialundervisningstilbud har medført, at skolernes egenfinansiering er vokset. Det skyldes, at selvom der er givet et løft på 1 mio. kr. pr. skole i perioden til betaling for specialklassepladser, har det ikke kunnet matche udgiftsstigningen. Her skal det også bemærkes, at fordelingen mellem midler til støttecenter og betaling for specialklassepladser løbende er skiftet, da midler enten er flyttet fra beløb til støttecenter

og over til beløb til betaling for specialklassepladser, eller der er tilført midler eksplicit til betaling for specialklasser. I regnskabsåret 2021 er forventningen, at egenfinansiering for alle skoler vil være 50 mio. kr., hvilket svarer til 1,1 mio. kr. pr skole. Det er udgifter, som skolerne skal dække via midler fra almenområdet og midler til støttecenter. Hvor midlerne til støttecenter pr. skole var tiltænkt at være 1,9 mio. kr. i 2021, reterer kun 800.000 kr., når skolerne har betalt for specialklassepladserne. I perioden er egenfinansieringen steget med 82 procent, hvorimod midlerne til betaling for specialklassepladser og støttecenter 'kun' er løftet med henholdsvis 56 procent og 12 procent. [Se mere i delanalysen af specialområdet.](#)

Skolerne får således færre midler til lokale specialpædagogiske indsatser og forebyggende tiltag på almenområdet, fordi antallet af børn, som visiteres til specialundervisning, stiger hurtige end midler til specialundervisning, og at skolerne skal finde den manglende finansiering inden for eget budget. Af den [antropologiske analyse af inklusionskraften](#) på skolerne fremgår det, at på skoler med en presset økonomi er der så få ressourcer til skolens støttecenter med AKT-lærere, læsevejledere med flere, at det går ud over de elever, som har brug for ekstra støtte. Det kan betyde, at skolerne sender endnu flere elever i specialklasse, fordi de ikke har ressourcer til dels forebyggende indsatser, dels konkrete indsatser til børn, som har brug for ekstra støtte i undervisningen. Hermed starter en negativ spiral, idet skolen så bruger endnu flere midler på betaling for specialklassepladser, hvilket yderligere udhuler midlerne til specialpædagogiske indsatser på skolen.

Det stigende antal elever i specialklasser medfører også afledte ekstra udgifter på anlægs- og kørselsområdet. [Se mere i delanalysen af specialområdet.](#)

Effektiviseringer og servicereduktioner i PPR

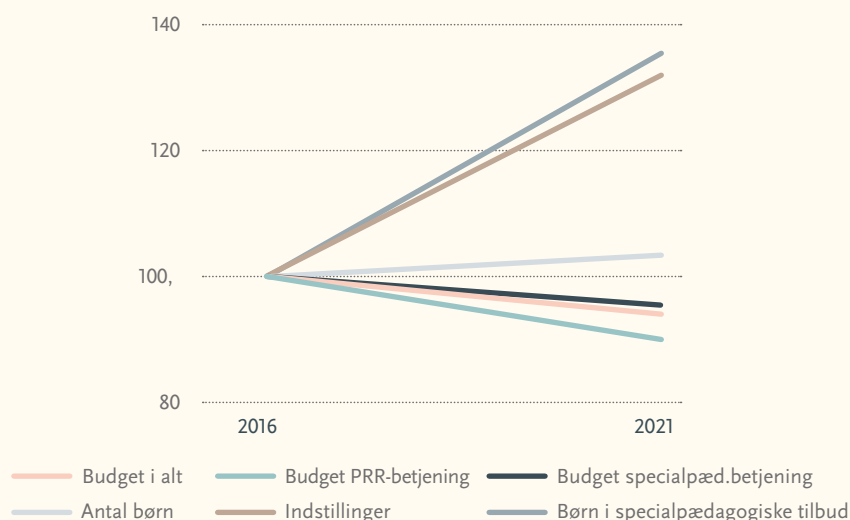
PPR tildeles et fast budget, som ikke er reguleret i forhold til udvikling i børnetal, aktivitetsniveau eller lignende. PPR's budget er på 70,7 mio. i 2021. Sammenlignes budgettet for 2021 med budgettet for 2016 i 2021-priser, er budgettet stort set det samme. 70,7 mio. kr. 2021 og 70,6 mio. kr. i 2016. Men budgetterne for 2016 og 2021 er ikke umiddelbart sammenlignelige, fordi de indeholder forskellige opgaver. Dels er der opgaver og tilhørende budget, som er flyttet mellem afdelinger i Børn og Unge, dels er der kommet nye opgaver til, som primært har karakter af lettere behandling og projekter. Tages der højde for disse ændringer og sammenlignes samme prisniveau er budgettet i 2021 4 mio. kr. mindre i 2021 end 2016. Det svarer til en reduktion på 5,7 procent. Den væsentligste forklaring på reduktionen er generelle besparelser og forventninger om effektiviseringer, som er fratrukket budgettet

Ud over at der er sket ændringer i PPR's opgaver som følge af nationale tiltag og byrådsbesluttede tiltag i forbindelse med budgetforlig, fx børnesamtaler og Back2School, er der også generelt sket en stigning i efterspørgslen efter PPR's betjening. Dette skyldes i mindre grad et stigende børnetal i Aarhus Kommune og i højere grad en stigning i fx antallet af indstillinger fra dagtilbud og skoler tale-hørekonsulenter og psykologer til PPR. Stigningen er på 32 procent fra 1.078 i 2016 til 1.421 i 2021. Der er også en stigning i antal børn i specialpædagogiske tilbud, hvor stigningen er på 35 procent fra 1.254 til 1.699.

Fra 2016 til 2021 er der således sket et fald i PPR's budget samtidig med en stigende efterspørgsel efter den lovpligtige betjening fra PPR. Der har i perioden både været budgetreduktioner og effektiviseringer samtidig med, at der er sket en omprioritering inden for budgettet som følge af ændringerne i efterspørgslen efter PPR's ydelser. Dette er illustreret i figur 5.3, hvor 2016 er beregnet som indeks 100.

PPR er organiseret på mange forskellige måder i kommunerne. Det betyder, at det er vanskeligt at sammenligne budgettet til PPR på tværs af kommunerne. Med afsæt i en undersøgelse fra Deloitte fra 2020 er det dog muligt at komme med et bud på, hvordan PPR's lønbudget i Aarhus Kommune er sammenlignet med andre kommuner. Det er vurderingen, at PPR's budget ligger omkring en tredjedel under det gennemsnitlige budget for PPR for kommunerne set under et.

Figur 5.3. Udvikling i budget, 0-17-årige, indstillinger og børn ispecialpædagogiske tilbud, 2016 er indeks 100



Kilde: Udtræk fra Kingo og Aarhus i Tal og opgaveoversigten i bilag 5.2

Som det fremgår ovenfor, er der sket en stor stigning i antallet af indstillinger til pædagogisk-psykologisk vurdering fra dagtilbud og skoler til PPR. Den største stigning i antallet af indstillinger er til psykologer. Her er antallet af indstillinger steget fra 662 i 2016 til 963 i 2021. Det svarer til en stigning på 45 procent. Der er sket et fald i antallet af indstillinger fra 2019 til 2020, og en stor stigning i antallet af indstillinger fra 2020 til 2021. De færre indstillinger i 2020 hænger formentlig sammen med nedlukningen som følge af corona, som har medført, at der er indstillinger, som er blevet udskudt til 2021.

I 2021 modtog PPR således 300 indstillinger til pædagogisk-psykologisk vurdering mere end i 2016 til psykologerne. Det er vurderingen ud fra interview med ledere og medarbej-

dere i PPR, at der gennemsnitligt set bliver brugt 15-20 timer på en PPV. Det dækker over hele processen med test, eventuelt observation, møder og skrivning af PPV'en mv. Stigningen i antallet af indstillinger fra 2016 til 2021 svarer til, at der skal bruges 3-4 årsværk (regnet med 1.680 timer i et år) mere på udarbejdelse af PPV'er. Det skal ses i sammenhæng med, at der i samme periode er afsat 3,5 årsværk mindre til psykologbetjeningen af almenområdet og privatskoler fra 28,4 til 24,9 årsværk.

Det kan også illustreres ved, at i 2016 skulle der udarbejdes 23 PPV'er pr. årsværk psykolog, mens der i 2021 skulle udarbejdes 39 PPV'er pr. årsværk psykolog. Ved 15-20 timer til en PPV og 963 PPV'er skulle der i 2021 bruges mellem 8,6 og 11,5 årsværk på udarbejdelse af PPV'er ud af de 24,9 årsværk. Det svarer til mellem ca. 35 og 45 procent af psykologernes arbejdstid. I 2016 blev der brugt mellem ca. 20 og 30 procent af psykologernes arbejdstid på PPV'er ved 15-20 timer pr. PPV. Der er sket effektiviseringer i forhold til udarbejdelsen af PPV'er i perioden. Hvis der i stedet i 2016 blev brugt 25-30 timer pr. PPV udgjorde det i stedet mellem ca. 30 og 40 procent af psykologernes arbejdstid.

Det er oplyst af andre kommuner og forskning på området, at i andre kommuner bruges der ca. 25-30 timer pr. PPV. Det er vurderingen, at psykologerne i Aarhus Kommune bruger kortere tid på udarbejdelsen af PPV'er. En forklaring på dette kan være, at budgettet til PPR i Aarhus er mindre end gennemsnitligt set på landsplan, og dermed formentlig også færre psykologer pr. borger.

Den store stigning i opgavemængden i PPR har en række konsekvenser:

- Ventetid på udarbejdelse af PPV'er og andre opgaver i PPR og i dagtilbud og skoler, som betyder, at børn er i en situation med mistrivsel i længere tid, inden der bliver fundet de rette indsatser. Det kan forværre børnenes udfordringer og kræve mere vidtgående indsatser end ved en tidligere indsats.
- Mindre tid til de praksisnære opgaver, hvor psykologerne kan komme tæt på børnenes hverdag i dagtilbud og skole.
- Mindre tid til rådgivning og sparring med medarbejdere og ledere i dagtilbud, skoler, værtskoler for specialklasser og UngiAarhus.
- Det tværfaglige samarbejde omkring børnene både i PPR og med eksterne samarbejdspartnere bliver nedprioriteret.
- Mulighederne for at arbejde forebyggende og konsultativt i dagtilbud og skoler er mindre, da der er begrænset tid til det, hvilket i sig selv bidrager til, at der kan komme flere indstillinger.
- Mindre tid til kompetenceudvikling af medarbejdere og ledere i dagtilbud på skoler.
- Arbejdsmiljøet for ledere og medarbejdere bliver udfordret af arbejdspresset med risiko for stress-sygemeldinger, og at medarbejdere søger job andre steder.

Alt ovenstående har direkte betydning for de enkelte børn og familier, som bliver berørt, og for medarbejderne. Men det har også betydning for dagtilbud og skolars mulighed for at arbejde med bredere børnefællesskaber for børn i udfordringer. Det kan i sig selv bidrage til, at dagtilbud og skoler har sværere ved at skabe deltagelsesmuligheder for alle børn på almenområdet. Ligesom på skoleområdet kan man i forhold til PPR se en negativ spiral, hvor en stigning i antallet af indstillinger betyder, at psykologerne skal bruge en større del af deres arbejdstid på enkelte børn. De betyder, at de har mindre tid til rådgivning og sparring på skolerne og arbejde forebyggende. Det kan betyde, at flere børn får det så svært, at skolerne sender flere indstillinger, og PPR bruger endnu mere tid på enkelte børn. [Se mere i delanalysen af PPR.](#)

Der er således en negativ spiral både på skolerne og i PPR, som følger af flere børn, som har behov specialpædagogisk støtte. Det presser økonomien på skolerne og i PPR. Det betyder, at de har færre ressourcer til at arbejde med forebyggende indsatser, hvilken igen kan føre til medføre flere børn, som får brug for specialpædagogiske tilbud. De to negative spiraler er således tæt forbundet med hinanden.

Incitamentsstrukturer som fremmer bredere børnefællesskaber

De incitamenter, som følger af principper og modeller for ressourcefordeling, kan have betydning for, hvordan skolerne arbejder med bredere børnefællesskaber på almenområdet og henvisning af børn fra almenområdet til specialområdet. At skolerne skal betale for en specialklasseplads, betyder, at budgetansvaret følger med ansvaret for at indstille børn til specialklasse.

Dette princip er netop fastholdt i forbindelse med, at der er udarbejdet en ny budgettildelingsmodel til/for skoleområdet. I analyserne af [folkeskolernes økonomi i Aarhus Kommune 2019](#) er vurderingen, at dette styringsprincip er det mest hensigtsmæssige, og det fremgår, at segregeringsniveauet i Aarhus Kommune i 2019/2020 var på niveau med, hvad kommunens rammevilkår tilsiger. Fordelene ved en decentral betalingsmodel kan blandt andet være, at det giver skolerne et større medansvar i forhold til beslutningerne om, hvorvidt elever skal indstilles til specialundervisning. At midlerne flyttes ud til skolerne, kan dermed give et større incitament til at forfølge en investeringslogik på almenområdet, der tilsigter at forebygge, at elever skal i specialtilbud. Det kan også nævnes, at en af de tilsigtede incitamenter bag den decentrale modelløsning er, at det kan blive mere attraktivt at fastholde eleverne på egen skole fremfor at indstille dem til specialundervisning. Begge incitamenter medvirker således også til, at skolerne i højere grad fastholder eleverne i deres nærområde, ved deres eksisterende sociale relationer mv.

Det fremgår af lovgivningen, at specialpædagogisk bistand kan gives på følgende måder:

- Eleven bevarer tilhørsforholdet til den almindelige klasse og deltager i den almindelige undervisning.
- Elevens tilhørsforhold til den almindelige klasse ophører, idet hele undervisningen gives i en specialklasse, der er placeret på en almindelig folkeskole, på en specialskole eller på et regionalt undervisningstilbud.
- Elevens har et tilhørsforhold til en specialklasse, men modtager også undervisning i en almindelig klasse.

De lovgivningsmæssige rammer giver forskellige muligheder for, hvordan specialpædagogisk bistand kan organiseres, herunder om almen- og specialområdet er adskilt, eller om der arbejdes på tværs af områderne. I Aarhus Kommune gives den specialpædagogiske bistand altovervejende som undervisning i specialklasse og specialskole.

Kvalitative data fra den antropologiske analyse og de øvrige analyser af bredere børnefællesskaber på almenområdet, specialområdet og PPR peger på, at en del skoleledelser er optagede af de incitament, som den nuværende budgettodelingsmodel og øvrige vilkår som fx opdelingen af henholdsvis almen- og specialområdet som adskilte fra hinanden, har for den pædagogiske praksis på skolerne.

Etableringen af en hensigtsmæssig decentral budgettodelingsmodel og organisering af henholdsvis almen- og specialområdet er kompleks, og det kan derfor også være svært at udvikle en model, som udelukkende skaber en hensigtsmæssig adfærd og incitamentsstruktur i den decentrale praksis omkring børn i udfordringer. Når det er sagt, følger der med den nuværende budgettodelingsmodel og opdeling af henholdsvis almen- og specialområdet en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur og praksis på flere områder.

Skolelederne kan (efter PPV og inddragelse af PPR) foretage den individuelle vurdering at tildele den enkelte elev sin lovpligtige specialpædagogiske støtte på egen skole i en almenklasse (minimum 9 timer). Det er dog ikke en praksis, der er udbredt i Aarhus Kommune, hvor eleverne i stedet sendes i specialklasse eller specialskole. Skolerne oplever i den forbindelse en række barrierer, der står i vejen for at tildele støtten på egen skole:

- Det kan være vanskeligt at få personaleplanlægningen til at gå op, hvis flere elever (på forskellige klassetrin) skal have 9 ugentlige støttetimer. Skemalægning og personalekompetencer kan være vanskelige at få til at gå op.
- Der kan være tvivl om, hvorvidt det er den rigtige indsats at give til barnet. Dermed bliver tildelingen af støttetimer på egen skole forbundet med en vis økonomisk usikkerhed. Hvis skolerne investerer i at fastholde den enkelte elev på skolen, men alligevel bliver nødt til at indstille eleven på et senere tidspunkt, kan det blive en dyr prioritering.

Hvis man sætter udgifterne forbundet med at tildele 9 støttetimer på egen skole i perspektiv, bliver det tydeligt, at økonomien på den korte bane kan være en modspiller i forhold til at fastholde elever på egen skole. Det fremgår af tabellen herunder, at hvis skolerne skal afholde de 9 støttetimer selv, vil det potentielt set være en dyrere løsning end at sende eleven i specialklasse, hvis det er en lærer, der ansættes til opgaven.

Udgiftsniveauer for støtte på egen skole

Helårspris for 9 timers støtte v. gennemsnitlig lærerløn (2021)	269.000 kr.
Helårspris for specialklasseplads (2021)	149.500 kr.
Helårspris for 9 timers støtte v. gennemsnitlig pædagogløn (2021)	128.500 kr.

Note: Helårspriserne for hhv. lærere og pædagoger er udregnet efter Aarhusaftalens forudsatte undervisningstimetotal m.m., hvor en lærer har 780 timers undervisning årligt og en pædagog 1400 tilstedeværelsestimer.

Det kan i forlængelse af ovenstående fremhæves, at skolerne kan betragte fastholdelse på egen skole som en investeringsmulighed. For det første medfører det alternativomkostninger, når elever sendes i specialklasse, der er forbundet med tildelingsmodellen på almenområdet. Her kan en enkelt elevs indstilling til specialklasse i yderste konsekvens medføre, at en skole mister tildelingen til en hel klasse. For det andet er det en investeringsmulighed at sætte en massiv støtteindsats ind i starten, for efter en periode og efter konkrete vurderinger at tilbagerulle støtten igen, hvor eleven dermed har bevaret sin tilknytning til almenklasse og nærområde. Det står i kontrast til, at en plads i specialklasse sjældent medfører tilbageslutning til almenområdet, og dermed en vedvarende pladsbetaling, der overstiger investeringsindsatsen på længere sigt.

I de tilfælde, hvor skoler henviser et barn til et specialpædagogisk tilbud, som er bosat uden for skolens distrikt, er det som hovedregel distriktsskolen, der betaler for det specialpædagogiske tilbud. Nogle skoleledelser fremhæver den økonomiske skævhed, der opstår i en sådan situation. Det gælder i særlig grad hos de skoler, der har en lav egenskoleandel (andelen af distriktets børn, som går i skole på distriktsskolen). Flere skoleledelser opfatter det som uhensigtsmæssigt, at det er distriktsskolen, der betaler for henvisningen af alle børn i distriktet uanset skolevalg, og når de adspørges direkte, kan de ikke sige sig fri for at være upåvirkede af den underliggende økonomiske skævhed, der følger med den nuværende model. En viceskoleleder udtrykker det således:



Hvis man kigger et hundrede procent på de økonomiske motivationer, så er jeg som skoleleder voldsomt motiveret, og det her kommer til at lyde koldt og kynisk, til, at de børn der bor i mit eget skoledistrikt, ikke skal komme i specialklasse. Jeg har ikke motivationen for, at børn der bor i andre skole-distrikter, ikke skal komme i specialklasse.

(Viceskoleleder)

Nogle af ledelserne på skoler med specialklasserækker fremhæver i tråd med ovenstående de manglende økonomiske incitament, der i øvrigt også kan opstå i de tilfælde, hvor der arbejdes på en udslusning af et barn fra et specialpædagogisk tilbud til en af værtsskolens almene klasser. Foruden de praktiske opgaver, der kan være forbundet med at udsluse et barn til en almenklasse, er det forventeligt, at det for en periode kræver ekstra pædagogiske ressourcer i den pågældende almene klasse, hvis udslusningen af barnet skal lykkes. Det økonomiske incitament for at arbejde henimod flere udslusninger af børn fra specialpædagogiske tilbud til almene tilbud på værtsskolerne findes ikke i den nuværende model og kan potentielt være med til at skabe en uhensigtsmæssig adfærd, der fremmer eller forlænger fastholdelsen af nogle børn i de specialpædagogiske tilbud. Se mere i afsnit 6.

Det er således vurderingen, at der er situationer, hvor de overordnede økonomiske incitament i budgettodelingsmodellen, hvor det er den, som betaler, som også indstiller, ikke opleves som fremmende for at flest mulige børn forbliver eller udsluses til almenområdet.



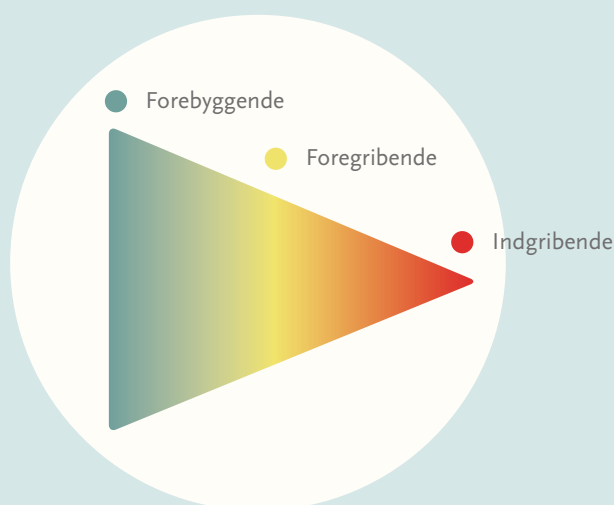
6

Tidlige, forebyggende indsatser

Et centralt begreb i arbejdet med børn og unge har i mange år været tidlig, forebyggende indsats. Målet med at arbejde tidligt og forebyggende er naturligvis først og fremmest at understøtte trivslen og udviklingen blandt alle børn og unge ved at have fokus på at opspore mulig mistrivsel, inden den bliver permanent eller kalder på indgribende indsatser i det røde felt (jf. forebyggelsestrekanten).

Som en afledt konsekvens af målet med at opspore flere børn og unges mulige mistrivsel tidligere, har der samtidig også været fokus på, hvordan arbejdet med tidlig, forebyggende indsats kunne påvirke antallet af børn og unge, som havde behov for ekstra specialpædagogisk støtte eller et specialundervisningstilbud – og herigennem potentielt stabilisere udviklingen i udgifterne til det specialpædagogiske område.

Figur 6.1: Forebyggelsestrekanten



Intentionerne i ønsket om at ville arbejde med tidlig, forebyggende indsatser kan de færreste være uenige i. Der er dog meget, der tyder på, at ønsket om at arbejde tidligt og forebyggende i dagtilbud, skoler og fritidstilbud hæmmes af en række faktorer.

Manglende ressourcer og tid til at arbejde tidligt forebyggende

Først og fremmest er der blandt ledere i dagtilbud, skoler og fritidstilbud en klar opfattelse af, at manglende ressourcer begrænser deres muligheder for at kunne arbejde forebyggende med børnenes og de unges trivsel og udvikling.

Generelt tegner der sig et billede af, at hovedårsagerne til denne oplevelse er et stigende antal børn og unge i udfordringer og det faktum at ressourcerne ikke følger med udviklingen.

Blandt de adspurgte kommunale dagtilbudsledere tilkendegiver over halvdelen således, at de oplever, at det er blevet sværere at få tildelt vidtgående støttemidler til børn i dagtilbud sammenlignet med tidligere. Derudover er oplevelsen blandt 58 procent af de adspurgte dagtilbudsledere, at tildelingen af vidtgående støttemidler i lav eller meget lav grad er tilstrækkelig for at kunne iværksætte den støtte, som børnene i dagtilbuddet har brug for, mens 39 procent svarer, at støtten i nogen grad opleves som tilstrækkelig.

Der findes ikke præcise data for eller beskrivelser af, hvordan dagtilbuddene anvender egne midler, f.eks. overskudsmidler, for at kunne understøtte arbejdet med bredere børnefællesskaber. En dagtilbudsleder konstaterer dog, at de sidste år anvendte 1 mio. kr. af egne overskudsmidler til at kunne iværksætte ekstra støtteindsatser. Hvis dette er tilfældet flere steder, kan det tyde på, at der er et "mørketal" i forhold til, hvor stort behovet for midler til ekstra støtteindsatser i dagtilbuddene reelt er.

Samme udfordring gør sig gældende for skolerne. Når der er en stigning i antallet af børn og unge, som har behov for en ekstra støtte for at trives, lære og udvikle sig, betyder det også, at skolernes udgifter til specialpædagogiske indsatser stiger. Når udgifterne til køb af specialklassepladser stiger, som det har gjort igennem en årrække, finansierer skolerne dette inden for eget budget. I regnskabsåret 2021 er forventningen, at skolernes egenfinansiering til køb af specialklassepladser vil være 50 mio. kr., hvilket svarer til 1,1 mio. kr. pr skole i gennemsnit. Det er udgifter, som skolerne skal dække via midler fra almenområdet og støttecenterbudgettet.

Midlerne til denne ekstra udgift finder skolerne ved omprioriteringer fra almenområdet, som dermed vil begrænse de igangværende forebyggende indsatser og øvrige lokale specialpædagogiske tiltag. Når der visiteres flere elever til specialundervisning, vil det derfor alt andet lige lægge et større samlet pres på skolernes økonomi. Ovenstående betyder, at skolernes muligheder for at iværksætte lokale, forebyggende indsatser er under pres, idet de mangler midlerne til det. Dette kan der læses mere om i afsnit 5 om ressourcer, samt i rapporten om specialområdet.

Denne pointe understreges i indsigterne fra den antropologiske analyse af skolernes inklusionskraft. En lærer, som er interviewet i forbindelse med den antropologiske analyse, siger følgende om skolens økonomiske muligheder for at iværksætte en indsats rundt om de elever i almenklasserne, som har et støttebehov.



Det vil sige, at alle dem der har et behov for mellem 1-10 støttetimer om ugen, de er i normalklasser. Men der er ingen elever på skolen, der har støtte i klasserne. Altså der er ikke ressourcer til at støtte nogle som helst elever på skolen en lektion fast om ugen hele året. De lektioner der er, er sådan med, at man kan måske få støtte til en elev, lad os sige 2-3 lektioner i tre måneder. Men så er den indsats brugt. Og så er du heller ikke prioriteret næste år. Så den store udfordring ligger i hele det der mellemområde, hvor elever, der faktisk har vanskeligheder, men de er bare ikke så vanskelige, at de skal i en specialklasse. Det er jo ikke sådan, at du får 8 støttelektioner om ugen, fordi du er på grænsen. Du får nul. Eller 5, hvis det var det, du havde behov for. Du får 0. Det er den kæmpe udfordring.

Lærer

Dette eksempel er ikke gældende for skolerne generelt, men skal tages som et udtryk for, hvilke konsekvenser det kan få for eleverne og muligheden for at iværksætte den rigtige støtte rettidigt, når en skoles økonomi er så presset, som det omtales ovenfor.

Ovenstående billede af udviklingen bekræftes af lederne fra UngiAarhus. De beskriver, at de oplever en markant stigning i antallet af sårbare børn og unge, og at de derudover også får øje på andre former for udsathed, end de tidligere har set.

Oplevelsen blandt lederne af, at gruppen af børn og unge i udfordringer i fritidstilbudene fylder mere end tidligere, bakkes op af data på området, som viser, at andelen af specialklasselever, som er indskrevet i et fritidstilbud, er steget fra 3,3 procent i 2017 til 4,5 procent i 2021.

Denne udvikling skal ses i kombination med oplevelsen blandt lederne af, at det er blevet svære at få tildelt vidtgående støttemidler til trods for udredninger, netværksmøder og andet understøttende data, som peger på behovet herfor. Lederne i UngiAarhus fortæller desuden, at der ofte er forventninger om en en-til-en indsats i klubben over for de børn, der beskrives som børn og unge i udfordringer eller udsatte positioner. Det kan være svært at honorere i en stordriftsklub med stort medlemsfremmøde og højt medlemstal.

UngiAarhus-lederne peger desuden på en konsekvens af en stigning i gruppen af børn og unge i udfordringer, nemlig den udfordring, at hvis antallet af børn og unge, der har brug for særlig voksenstøtte, stiger non-proportionelt, så er gruppen ikke længere dynamisk, og der er implicit ikke længere plads til alle, da alt fokus risikerer kun at gå til minoriteten, som til gengæld tager majoriteten af opmærksomheden.

Spørger man medarbejderne i PPR genkender de udfordringen i forhold til at kunne imødekomme børnenes behov. Her siger 63 procent af de adspurgte medarbejdere, at de kun "i nogen grad" oplever, at dagtilbud, skoler og fritidstilbud formår at give de rigtige tilbud til børn og unge i udfordringer. Der kan læses mere om mulige årsager til den stigende segregeringsgrad i afsnittet om stigende efterspørgsel efter specialpædagogiske indsatser samt i rapporten om specialområdet.

Ledelsens betydning for arbejdet med forebyggelse og inkluderende læringsmiljøer

Den antropologiske analyse af inklusionskraft og stærke børnefællesskaber sætter bl.a. fokus på ledelsens vigtige rolle i arbejdet med de tidlige, forebyggende indsatser. Et af de mere væsentlige forhold, der spiller ind på skolernes arbejde med inkluderende læringsmiljøer, er således, hvordan skolens medarbejdere ledes af den øverste ledelse.

Dataindsamlingen, der er foretaget på tværs fire skoler viser, at der er variationer i, hvilken rolle skolelederne indtager i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, herunder i hvilken grad skoleledelserne sætter rammer for og bidrager til udviklingen af den pædagogiske praksis. En ledelsespraksis, der er kendetegnet ved at have fokus på udviklingen af professionelle læringsfællesskaber og tillidsbaseret samarbejde synes at være fremmende for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, herunder også forebyggelse. En sådan praksis kan f.eks. bestå i understøttelsen af læringsprocesser, fælles praksis og sprog, samt styrkelse af lærere og pædagogers samarbejdsformer. Når ledelsen handler proaktivt i forhold til de udfordringer, der måtte opstå, og sætter rammer for arbejdet med børn i udfordringer skaber de i samarbejde med medarbejdere nye løsninger og forankrer en fælles pædagogisk retning i praksis.

Manglende tid og ressourcer i PPR

En yderligere udfordring i forhold til målet om at kunne arbejde tidligt og forebyggende handler om presset på PPR's medarbejdere og ledere. Det stigende antal børn og unge i udfordringer, og det deraf antal stigende indstillinger samtidig med at PPR's budget er blevet mindre, jf. afsnit 5, medfører, at PPR-medarbejderne har svært med at følge med efterspørgslen fra dagtilbud og skoler. Når PPR-medarbejderne er presset af mængden af opgaver, vil konsekvensen i de fleste tilfælde være, at de lovpligtige opgaver, det vil sige de indsatser, som retter sig imod enkeltbørn, prioriteres højest. Det vanskeliggør ønsket om at have PPR-medarbejderne med i det vigtige forebyggende, og ofte mere gruppe-/fællesskabsorienterede arbejde i dagtilbud, skoler og fritidstilbud. Læs mere om konsekvenserne for PPR-medarbejdernes opgaveløsning i afsnit 5 om ressourcer og [rapporten om PPR](#).

Dagtilbuddene genkender travlheden blandt PPR-medarbejderne. Således oplever knap tre ud af fire af de adspurgte kommunale dagtilbudsledere og cirka to ud af tre af de adspurgte selvejende dagtilbudsledere ventetid på at få børn drøftet på trivselsmøder – i nogle tilfælde helt op til 5-6 måneder. Det siger sig selv, at for et barn i vuggestuealderen (og dets forældre) er et halvt år meget længe, hvis der er bekymring for barnets trivsel eller udvikling. Det honorerer i meget lav grad ønsket om at arbejde tidligt og forebyggende med de yngste borgere i Aarhus.

Dagtilbudsledernes egne betragtninger om arbejdet med trivselsmøder er, at møderne generelt er gode og relevante, men at det er svært at få tid til dem hos PPR. Det betyder, at mødetiderne ofte prioriteres til børn i tydelig mistrivsel frem for på forebyggende drøftelser af børnegrupper og enkeltbørn i det mere "gule" felt. Flere dagtilbudsledere fremhæver, at langt størstedelen af deres trivselsmøder medfører, at børnene efterfølgende indstilles til PPR. Flere beskriver dette som et tegn på, at de rammer rigtigt i forhold til målgruppen og har gjort deres forarbejde, inden der indkaldes til et trivselsmøde. Tanken med trivselsmøderne var dog oprindeligt, at de skulle gøre det muligt at arbejde mere tidligt og forebyggende, og at flere sager kunne "vendes i døren" frem for at føre til en indstilling til PPR om vidtgående støtteressourcer.

Skolerne har samme oplevelse af et presset PPR, som ikke kan imødekomme efterspørgslen efter deres ydelse. Således svarer hele 68 procent af de adspurgte skoleledere, at de oplever ventetid på at få et barn drøftet på et specialcentermøde med PPR.

For at afhjælpe problemet med lange ventetider og manglen på centrale ressourcer er der en tendens til, at flere skoler, dagtilbud og fritidstilbud forsøger at finde lokale løsninger, som kan bidrage til, at der kan handles tidligere i flere sager.

En skole fortæller eksempelvis, at de – som reaktion på de lange ventetider – har ændret på måden hvorpå de afholder specialcentermøder. I stedet for at indkalde PPR til et specialcentermøde mødes ledelsen og prioriterer, hvad der skal ske i sagen, f.eks. netværksmøde, observation i klassen eller andet. Inden mødet har teamet omkring eleven beskrevet, hvad de tænker er relevant at sætte i gang. Det betyder, at skolen i langt højere grad kan anvende psykologens tid til det mere forebyggende, konsultative og kompetenceopbyggende, mens skolen selv håndterer flere af individsagerne.

Processen med at oparbejde egne specialpædagogiske kompetencer, så PPR først involveres i forbindelse med indstillinger eller tildeling af midler, bekræftes af flere dagtilbudsledere, som fortæller at de "holder trivselsmøder før de holder trivselsmøder". F.eks. har et dagtilbud valgt at have deres egen specialpædagog ansat, som har til opgave at have blik for både individ, fællesskab og personale i vejledningen af personale og forældre. Ved at lave denne organisering bliver det muligt at arbejde mere forebyggende og tage tingene tidligere gennem mere strukturering i hverdagen frem for på trivselsmøderne, sådan det "kun" er de mere problematiske sager, der bliver vendt i dette forum.

Denne tendens understreger, at det er muligt at finde gode, lokale løsninger – også inden for den eksisterende økonomiske ramme – men spørgsmålet i forlængelse heraf bliver, om det er en ønskværdig tendens, at samarbejdet mellem PPR og skoler/dagtilbud bliver mindre, på grund af presset på PPR's opgaveløsning.

Forældrenes oplevelse af manglende fokus på det tidlige, forbyggende arbejde

Oplevelsen af, at der mangler et fokus på de tidlige og forebyggende indsatser på almenområdet, bekræftes også af forældrene.

Noget, som mange af forældrene, der har bidraget til denne analyse, har hæftet sig ved, er, at (dele af) det pædagogiske personale i deres barns dagtilbud eller skole har været underkendende i deres faglige vurdering af, hvorvidt barnet befinder sig i en svær og sårbar position. Uafhængigt af, hvordan det enkelte barns begyndende tegn på mistrivsel eller ændret adfærd har taget sig ud, oplever forældrene således, at (dele af) det pædagogiske personale enten negligerer eller måske slet ikke har registreret, at barnet befinder sig i en sårbar position.

En væsentlig andel af de inddragede forældre oplever måske derfor også, at der går uforholdsmæssigt lang tid fra det konstateres, at deres barn er i udfordringer til, der sættes ind med en indstilling eller andre særlige indsatser i miljøet omkring barnet. Mange forældre har oplevet at måtte være meget insisterende og vedholdende i deres dialog med det pædagogiske personale, og flere oplever, at deres barn har fået det væsentligt værre i løbet af den pågældende periode, hvor forældrene har arbejdet på at trænge igennem til det pædagogiske personale. I nogle tilfælde har det været nødvendigt at tage initiativ til at involvere ledelsen i dagtilbuddet eller skolen, før der reageres tilstrækkeligt på forældrenes henvendelser.



Der var ikke rigtigt nogle som troede på, at min datter havde det svært. Så vi blev ved med at skrive [til det pædagogiske personale på barnets skole]. Der blev ikke rigtigt gjort noget. Jeg vidste ikke, hvad jeg skulle sige til det. De troede ikke på, at der var noget galt

(Forælder til to børn i udfordringer)



Manglende samarbejde og fleksibilitet mellem almen- og specialområdet

Et andet forhold, som kan hæmme dagtilbud, skoler og fritidstilbuds mulighed for at arbejde i det tidlige, forebyggende felt, er manglende samarbejde og fleksibilitet mellem almen- og specialområdet.

Af de lovgivningsmæssige rammer for både almen- og specialområderne følger en række incitamenter, som understøtter opretholdelsen af almen- og specialområderne som relativt adskilte fra hinanden. Opretholdelsen af de to områder som adskilte fra hinanden indebærer, at det på nogle områder kan være svært for særligt skolerne at arbejde fleksibelt med børn og unge i udfordringer på tværs af de to områder. En mere fleksibel brug af almene og specialklasser i sammenhæng med hinanden forventes ikke at være den rette løsning for alle børn, men for nogle børn kan det kan være en mere ideel løsning, og det kan potentielt være en medvirkende faktor i nedbringelsen af børn, der segregeres til specialpædagogiske tilbud.

Flere skoler efterspørger muligheden for at gøre mere fleksibel brug af specialpædagogiske tilbud til de børn, som f.eks. kunne have gavn af at følge specifikke fag i et miljø med specialpædagogiske kompetencer og rammer, samtidigt med at disse børn bevarer den primære tilknytning til deres almenklasse. En mere fleksibel brug af specialklasserne ville potentielt give mulighed for, at flere elever kunne forblive i det almene tilbud, og det kan i højere grad sikres, at ingen elever placeres i enten almen- eller specialklasse på grund af tvivl. En del af de pædagogiske ledere i den antropologiske analyse fremhæver netop, at det i nogle tilfælde kan være meget svært at vurdere, hvorvidt et alment- eller specialpædagogisk tilbud er den rette løsning for en elev, og at man ved at opbygge en mere fleksibel struktur omkring brugen af de to tilbud, kunne arbejde mere kvalificeret med at finde den rette løsning for den enkelte elev.

Nogle forældre fremhæver desuden, at den manglende fleksibilitet mellem almen- og specialområdet kan have en negativ betydning for barnets sociale relationer, idet barnet kan have svært ved at fastholde venskaber i sin almenklasse og/eller lokalmiljø, når de flytter til en specialklasse.

Ønsket om mere fleksibilitet mellem almen- og specialområdet, fremhæves også af en frivillig forening, som konstaterer at man i arbejdet med mellemformer skal være mere nysgerrig på, hvordan dette kunne se anderledes ud.

Der er tilknyttet et advisory board til denne analyse. På deres møde den 10. januar 2022 fremhæver flere medlemmer også vigtigheden af at få brudt med den traditionelle, systembevarende, adskillelse mellem almen- og specialområdet, som vi f.eks. ser det i Nest-klasserne og i *Nest møder dagtilbud*.

Samlet set peges der på, at manglende tid og ressourcer i almenområdet samt for lille fleksibilitet i samarbejdet mellem almen- og specialområdet hæmmer dagtilbuds, skolars og fritidstilbuds muligheder for at arbejde med tidlige, forebyggende indsatser med det resultat, at flere børn og unges mistrivsel opdages eller handles på for sent.



Manglende sammenhæng i samarbejdet mellem aktører og indsatser

Størstedelen af de inddragede forældre oplever en grundlæggende mangel på helheds-syn i arbejdet omkring deres barn og familie, bl.a. fordi de fagpersoner, der er involveret i barnets sag, ikke koordinerer tilstrækkeligt og sikrer sammenhæng på tværs. Årsagerne hertil kan være mange. Det begrænsede tværgående samarbejde kan blandt andet være en konsekvens af, at de mange fagpersoner synes at have begrænset viden om, hvad de øvrige aktører, der er involveret i sager omkring børn i udfordringer, kan bidrage med indsatser og tiltag.

Mange af de inddragede forældre har oplevet at have behov for specifikke indsatser til deres barn eller familie. Flere oplever i den forbindelse, at dagtilbud, skole, PPR eller Familiecenteret (MSB) har begrænset viden om konkrete tiltag og indsatser, der er relevant for dem og deres barn. Forældrene oplever derfor selv at måtte være opsøgende og lede efter information om, hvad der findes af relevante indsatser og tilbud for deres barn. Flere af de inddragede forældre har således selv fundet frem til relevante indsatser og tilbud til deres barn og efterfølgende undersøgt mulighederne for at få det bevilliget via dagtilbud, skole, PPR eller Familiecenteret (MSB). Nogle har ikke oplevet det som en reel mulighed at vente på at få specifikke indsatser igangsat eller bevilliget, og har derfor selv betalt for konkrete indsatser f.eks. udredning hos privatpraktiserende psykiater eller konkrete forløb hos private aktører og behandlere).

Oplevelsen af, at de forskellige aktører, der kan være involveret i det enkelte barns sag synes at have begrænset viden om de indsatser og områder, der ligger uden for deres eget fagområde indebærer også at forskellige arbejdsgange, procedurer og vilkår bliver udfordrende for samarbejdet. Nogle af aktørerne synes således at have begrænset indsigt i de korrekte procedurer og sagsgange i arbejdet med børn i udfordringer. En af de inddragede forældre oplever f.eks., at den pågældende skoles indstilling til en PPV hos PPR forsinkes med flere måneder, fordi skolen ikke har tilstrækkeligt kendskab til proceduren for, hvordan PPR involveres i de sager, hvor der også er flere andre aktører og indsatser indblandet.



Lærerne ved ikke hvad forskellen på en underretning [til socialforvaltningen] og en indstilling [til PPR] er (...) Vi og skole tror, at PPR er inde over igennem underretningen, men der er ikke lavet en indstilling til PPR, så de er slet ikke inde over. Sagsbehandler ringer til skolen og siger det, men der laves stadig ikke en indstilling.

(Forælder til et barn i udfordringer)

Hyppig udskiftning af personale udfordrer kontinuiteten i samarbejdet

Oplevelsen af, at sammenhæng i det tværgående samarbejde omkring børn i udfordringer ofte mangler, kan til dels skyldes, at der i nogle afdelinger (som f.eks. PPR) er hyppige udskiftninger i de medarbejdere, der er tilknyttet den enkelte sag. Forældrene oplever, at de hyppige udskiftninger er udfordrende for kontinuiteten i samarbejdet, og at det i øvrigt også kan være relativt personafhængigt, hvordan den enkelte medarbejder løser sine opgaver. Konsekvensen er, at børn og forældre mister kontinuiteten i barnets forløb, og forældrene er gang på gang nødsaget til at sætte nye fagpersoner ind i deres barns forløb. Forløbet bliver således også ofte mere langstrakt og fragmenteret, når der er hyppig udskiftning i de fagpersoner, der arbejder på den konkrete sag.



Så da jeg kommer tilbage [efter sommerferien] og siger: Hvad er der sket, nu skal vi til at starte op, det kunne være fedt med det her forløb. Så er det slet ikke gået i gang (...) De [familiecenteret] vil faktisk næsten heller ikke indrømme det. De siger, at hun er på ferie, hende den nye. "Jamen hvornår kommer hun tilbage? Om en måned". Så siger jeg: "Det kan jeg da virkelig ikke vente på, så må I jo sætte det i gang uden hende"

(Forælder til barn i udfordringer)

Forælderen bliver tovholder og har ansvaret for at holde snor i barnets sag

I det tværgående samarbejde omkring børn i udfordringer er det ofte den enkelte forælder, der koordinerer og holder snor i barnets sag. I takt med at der involveres flere og flere fagpersoner i den konkrete sag, kan det være en stor opgave at sikre, at det tværgående samarbejde fungerer ideelt, og at alle parter er i besiddelse af relevant viden om barnet, og de indsatser, der foreløbigt har været sat i værk. De inddragede forældre oplever, at de typisk er de eneste gennemgående personer, der kender alle sider af sagen og har indsigt i, hvad der f.eks. allerede er afprøvet. I en del tilfælde bliver det derfor også forældrens opgave at sikre sammenhæng i det tværgående samarbejde, hvilket opleves som en tung og tidskrævende opgave. Forældrene oplever især at være udfordret af, at de forskellige samarbejdspartnere ikke kender tilstrækkeligt til hinandens indsatser og vilkår for deres respektive opgaveløsning.

Flere af de aktører, der er involveret i sager omkring børn i udfordringer synes at have en forventning om, at det er forældrens opgave at påtage sig rollen som tovholder. I interviews fortæller medarbejdere fra henholdsvis PPR og Familiecenteret, således at de medmindre der f.eks. er tale om forældre med få ressourcer, som ikke er i stand til at løfte opgaven, har en forventning om, at det er forældrens opgave.



Jeg synes det er forældre, som skal være tovholdere, fordi det er dem, som har et barn. Jeg tænker, at det er forældres rolle at sætte noget i gang, hvis de ønsker mere [end det, der evt. allerede er sat i gang]. PPR-psykologer kender ikke altid alle de tilbud der er. Barnets socialrådgiver bør nok hjælpe, hvis rådgiver kan høre, at mor har brug for hjælp.

(PPR-psykolog)



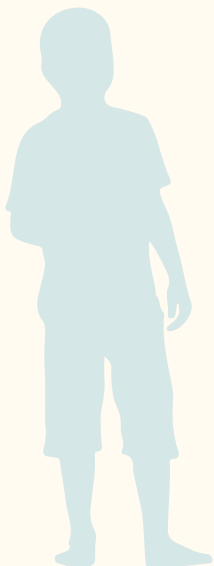
Det er forældrenes ansvar [at være tovholder på barnets sag], men vi skal tage vare på dem. Vores fokus er på barnet... Barnet kan ikke fungere uden deres forældre. Vi er ikke gode til at tage vare på den hele familie. Det kan vi sige her, vi skal tage vare på en hel familie.

(Medarbejder i Familiecentret)



Hvis man startede med at beskrive processen, her sker det sådan og sådan. Hvis vi blev bedre til det sammen, så har de [forældrene] måske heller ikke brug for at ringe og høre, hvor langt de er, eller hvad processen er. Det er nok ikke alle rådgivere, der kender processen, hvis de [børnene] kommer i PPR, eller børnepsykiatrien, eller hvis det er et specialtilbud. Nogle [rådgivere] ringer il PPR og spørger for dem [forældrene] og nogen siger, at de selv skal gøre det.

(Medarbejder i Familiecentret)



Mange af de inddragede forældre oplever imidlertid ikke, at der ved begyndelsen af barnets forløb laves en tydelig rolleafklaring, hvor det gøres klart, at det blandt andet er den pågældende forælders opgave at efterspørge nye møder, viderebringe information mellem de forskellige aktører mm. Den manglende rolleafklaring og utydelighed i, hvem der har rollen som tovholder betyder, at forældrene typisk er forholdsvis afventende i den indledende del af barnets forløb. Senere i forløbet erfarer de, at de selv skal koordinere, efterspørge viden og handling og sikre fremdrift i barnets forløb. En forælder udtrykker det således:



Der ikke er nogen fra PPR der hjælper. Og når man ringer og beder om det, så siger de, at det ikke er deres opgave. Men det har jeg fået at vide, at det er fra børnepsykiatrisk afdeling. Så man bliver lidt efterladt... i ingenting. Og så synes jeg faktisk også det er svært, når man så prøver at holde styr på det hele og de så siger, at man er meget handlingsorienteret, på sådan en negativ måde.

(Forælder til to børn i udfordringer)

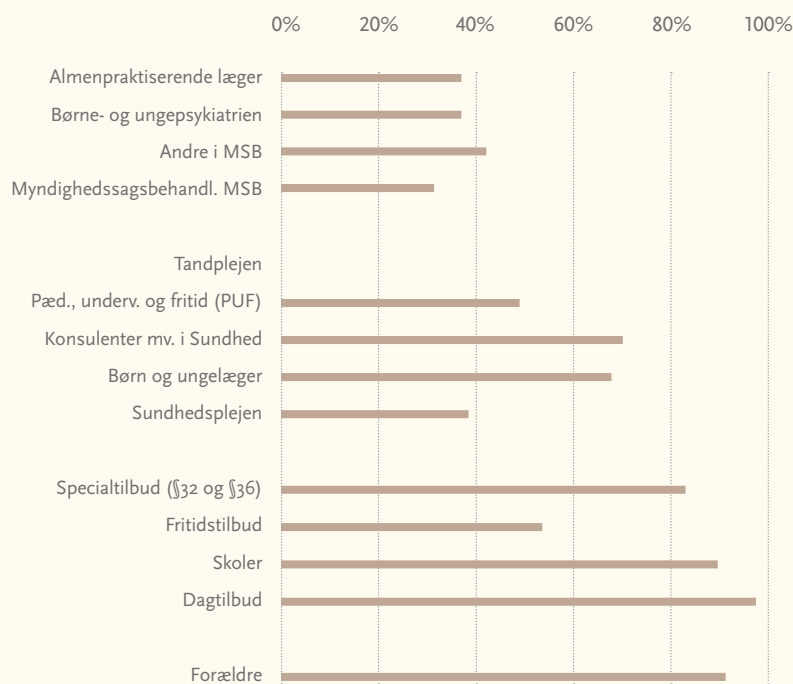
En antagelse kan være, at den typiske rollefordeling, hvor forælderen har rollen som tovholder, kan have en social slagside. De familier, som ikke har de nødvendige ressourcer til at påtage sig en sådan rolle, vil potentielt kunne opleve mere langstrakte forløb, fordi der ikke er nogen til at sikre fremdriften i samarbejdet om barnet. Nogle af de inddragede familier oplever på et tidspunkt i løbet af deres barns sag at få tilknyttet en fagperson, der aktivt påtager sig (dele af) rollen som koordinator. Forældrene lægger stor vægt på, hvor stor en støtte det er for familien. At der er en fagperson, som (for en periode) påtager sig rollen som koordinator giver overskud til, at forældrene i højere grad kan fokusere på deres barn, fremfor at en stor del af deres tid og energi bruges på at gennemskue, hvor de skal henvende sig, og hvad de kan gøre for at sikre fremdrift i det konkrete arbejde omkring barnet.

De inddragede forældre oplever, at konsekvensen af den manglende sammenhæng, koordinering og samarbejde på tværs af de forskellige aktører er, at det for nogle kan være relativt tilfældigt, hvilket forløb eller indsats der igangsættes omkring det enkelte barn. En del af forældrene oplever således, at de indsats, der igangsættes enten er et resultat af, hvad de selv har kendskab til, eller hvad de konkrete fagpersoner, der har været involveret i barnets sag, har en særlig viden om eller erfaring med. Data fra den antropologiske analyse peger ligeledes på, at dagtilbud, skoler og nogle PPR-medarbejderes viden om, hvad der findes af tilbud og indsats kan være forholdsvist begrænset. Det synes at underbygge de inddragede forældres oplevelse af, at det kan være relativt tilfældigt, hvornår og hvad der igangsættes af særlige indsats og samarbejder omkring det enkelte barn.

PPR's oplevelser af det tværgående samarbejde

Det tværfaglige samarbejde omkring enkelte børn opleves som godt eller meget godt af knap 60 procent af medarbejderne i PPR. Som det fremgår af figur 7.1, oplever PPR's medarbejdere samarbejdet, som sværere jo større afstand der er til samarbejdspartnerne. Samarbejdet med myndighedsområdet i Familiecenteret i Familie, Børn og Fællesskaber i magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse opleves som godt eller meget godt af ca. en tredjedel af medarbejderne, mens det er knap 40 procent, som oplever et godt eller meget godt samarbejde med Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling. Nedenfor uddybes disse samarbejder.

R-medarbejderes overordnede oplevelse af samarbejdet med (Andel meget godt eller godt)



Antal: Varierer mellem 13 og 94

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen i PPR, november 2021.

Samarbejde mellem PPR og Børn, Familier og Fællesskaber i magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse

Børn, Familier og Fællesskaber (BFF) i magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse tilbyder rådgivning, vejledning og iværksættelse af støtteforanstaltninger efter Servicelovens bestemmelser til børn og familier i sårbare og udsatte positioner samt børn med handicap. Her er der samarbejdsflader mellem BFF, PPR og barnets dagtilbud, skoler og fritidstilbud.

Samarbejdet mellem BFF og PPR og/eller barnets skole og dagtilbud kan aktiveres på følgende måder:

- Netværksmøde, hvor der ikke er foreliggende en underretning som tidlig, forebyggende indsats
- Netværksmøde, hvor der er foreliggende en underretning
- Kun underretning
- Ved henvendelse fra familien med henblik på støtte til en koordineret indsats

Børn, Familier og Fællesskaber består af tre centre: to udførercentre (Børnecentret og Center for Specialpædagogiske Børnetilbud) og et myndighedscenter (Familiecenteret). Der er afholdt interview med Familiecenteret og Center for Specialpædagogiske Børnetilbud.

Familiecenteret fremhæver i et interview, at de ønsker at arbejde forebyggende, og de deltager derfor ofte i netværksmøder med henblik på en tidlig, forebyggende indsats. De har en oplevelse af, at de ikke altid bliver inddraget tidligt nok, når et barn er i udfordringer, fx nævnes børn, som er fraværende fra skolen igennem en lang periode.

Familiecenteret peger på, at nogle gange kan samarbejdet om børn i udfordringer blive svært, og man kan komme til at pege på hinanden. Fx kan Familiecenteret synes, at det er skolen, som er ansvarlige for, at et barn er meget fraværende fra skolen, ligesom skolen kan synes, at det er forhold i familien, som der skal tages hånd om for, at barnet kommer i skole. Det er erfaringen fra relationel familierådgivning og Tættere på familien, at tættere tværfagligt samarbejde gør en forskel.

Familiecenteret oplever, at ventetid på indsatser fra PPR betyder, at skolerne ikke får konsultativ sparring i klasser, hvor der er børn, som er i udfordringer, og at der derfor bliver en henvisningskultur i forhold til PPR. I Familiecenteret arbejder man med i tre distrikter at vende udviklingen, så der i højere grad bliver givet rådgivning og vejledning i stedet for at henvise til nogen, som skal afhjælpe problemet. De vurderer, at det også har betydning for samarbejdet med skole og PPR om børnene.

Familiecenteret er spurgt om, hvad de tænker om, at forældrene oplever, at de skal fungere som tovholder mellem dagtilbud/skole, PPR, BUA og Familiecenteret. Det er deres opfattelse, at processen skal være tydelig for forældrene, så de ved, hvilke fagprofessionelle som har hvilke opgaver.

Familiecenteret vurderer, at det er vigtigt at have psykologerne med i samarbejdet omkring børnene, fordi de bidrager med psykologfaglige vinkler i forhold til barnets udvikling. De oplever dog, at psykologerne af og til trækker sig fra samarbejdet, fx når de har udarbejdet PPV'en, og at de er meget fokuseret på, hvornår det er deres opgave at være med.

PPR oplever, at der er et element af opgaveglidning i forhold til Familiecenteret. De peger på, at de kan have en oplevelse af, at rådgiverne i Familiecenteret gerne vil have PPR til at tage over på nogle sager. Fx oplever de et pres i forhold til, at PPR skal lave en udredning af et barn og PPV for, at Familiecenteret kan komme videre med en sag. Det opleves blandt andet ved sager, hvor forældre ønsker en henvisning til BUA med henblik på at få en diagnose, fordi det kan åbne døre i Familiecenteret og Center for Specialpædagogiske Børnetilbud for at få hjælp til et barn. Familiecenteret peger på, at de oplever, at psykologerne trækker sig, når de har udarbejdet en PPV. PPR peger omvendt på, at de oplever, at der forventninger til, at de har en større rolle i sagerne, end man kan forvente i forhold til den opgave, som de har i forhold til rådgivning og vejledning af dagtilbud og skoler om, hvordan de kan give et barn den rigtige specialpædagogiske støtte.



Samarbejde mellem PPR, Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling (BUA) og praktiserende læger

Af sundhedsaftalen fra 2015-2018 mellem Region Midtjylland og kommunerne fremgår, at primærsektors indsatser skal være afprøvet/vurderet før henvisning til Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling. Det fremgår ligeledes, at det for at kunne kvalificere henvisning fra almen praksis til Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling er vigtigt, at eventuelt relevant viden fra kommunen medsendes henvisningen. Udredninger ved BUA er omfattet af udredningsgarantien på 30 dage. Selve udredningen tager typisk 2-3 uger, og et helt forløb fra henvisning til afslutning tager almindeligvis 2-3 måneder. Det fremgår endvidere, at når et barn/en ung afslutter et forløb i Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling vil der ske overlevering til kommunen skriftligt og ved et virtuelt netværksmøde, hvis der er behov for det med deltagelse af forældre og de myndigheder, som træffer beslutning om det videre forløb.

Fra 2016 til 2021 er der sket mere end en fordobling i antallet af indstillinger til Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling (BUA), som sendes fra PPR. I 2016 blev der sendt 184 indstillinger til BUA, mens der i 2021 blev sendt 385 indstillinger.

I interview med Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling fremgår det, at BUA får langt de fleste af deres henvisninger fra PPR. Der kan komme enkelte fra de praktiserende læger. Inden BUA tager imod en henvisning, skal der have været en relevant indsats i primær sektor, som ofte fordrer, at der er udarbejdet en kognitiv profil, hvilket er forklaringen på, at langt de fleste henvisninger til BUA kommer fra PPR. For at der har været en indsats i den primære sektor indebærer det, at barnet skal have symptomer på en diagnose og et nedsat funktionsniveau. BUA oplever, at de i hovedreglen bliver inddraget på det rigtige tidspunkt, dog er der situationer, hvor de oplever at være inddraget for sent. Det er oftest, når der er udfordringer i barnets familie, at udfordringer ved barnet selv bliver overset.

BUA oplyser, at de i et typisk udredningsforløb laver interview med medarbejdere i barnets dagtilbud eller skole, og de sender også spørgeskema til dagtilbud og skole. Det kan også ske, at de observerer barnet. Det er oftest ved yngre børn. Der foretages færre observationer end tidligere. Det er en udvikling, som er startet under corona. Når et barn er udredt, sendes udtalelsen til forældre og PPR. BUA's udtalelse indeholder barnets eventuelle diagnose og beskrivelse af, hvilke behov barnet har. BUA må ikke komme med anbefalinger til indsatser i dagtilbud og skole. Den opgave ligger i primærsektor. PPR har opgaven med at vejlede dagtilbud og skoler om indsatser. BUA vurderer, at der afholdes netværksmøder i ca. halvdelen af sagerne, når et barn er udredt. Som opfølgning på udredningen tilbyder BUA vejledning af forældre. Her kan forældrene vælge at invitere en medarbejder med fra barnets dagtilbud eller skole. BUA peger på, at det ville være ønskeligt, hvis der er flere medarbejdere i dagtilbud og skoler, som har specialpædagogiske kompetencer, og at de har større kendskab til, hvordan børn med diagnoser med autisme eller ADHD reagerer. Oplevelsen er også, at der er stor forskel på PPR's medarbejders kendskab til fx autisme og ADHD.

Praksiskonsulenten for de praktiserende læger i Aarhus Kommune er også blevet interviewet. Hun peger på, at det kun er børn med akutte psykiatriske udfordringer, som de praktiserende læger kan henvise til BUA, fordi der skal være afprøvning i primær sektor, herunder udarbejdelse af kognitiv profil i PPR. I den forbindelse kan det være en udfordring, at det er skolen, som skal indstille et barn til PPR, hvis de ikke ser problemet med barnet. Generelt opleves samarbejdet med PPR, som tungt, da de er svære at komme i kontakt med. Det skal ses i sammenhæng med, at det er dagtilbud og skoler, som er PPR's primære samarbejdsaftale, som følge af det lovgrundlag, som de opererer på.

Skolelederne peger på, at det er en udfordring, at det er forældrene, som skal holde dem orienteret om udtalelser fra BUA. Det er især en udfordring i de situationer, hvor forældrene oplever, at det er en stor opgave at have overblik over deres barns sag.

PPR-lederne peger også på, at der er sket en stor stigning i, hvor mange indstillinger, som PPR sender til BUA, fordi der skal have været en indsats i primær sektor inden henvisningen. PPR-ledernes oplevelse svarer til oplevelserne hos BUA og praksiskonsulenten. PPR's oplevelse af samarbejdet er præget af, at de oplever, at udredningsgarantien betyder, at BUA er meget fokuseret på at være så effektive til deres egen opgaveløsning, og at samarbejdet med dem, opleves at være på BUA's betingelser. Der er PPR-psykologer, som peger på, at det er en udfordring, når de skal give vejledning til dagtilbud og skoler om indsatser til barnet, at der ikke er overleveringsmøder med BUA. Der er også PPR-psykologer, som finder det udfordrende, at PPR, socialrådgivere i Familiecenteret og BUA ikke taler sammen. Det er særligt i situationer, hvor BUA afviser sager, som PPR vurderer ellers er klare.

Forældre giver udtryk for, at de oplever, at en udredning ved BUA igangsættes relativt hurtigt. Forældrene oplever dog, at der generelt ikke er meget overlevering fra BUA til forældrene såvel som PPR. Forældrene oplever, at det er meget forskelligt i hvilken grad og hvor hurtigt PPR lykkes med at påtage sig opgaven med at vejlede det pædagogiske



personale i, hvordan der bedst muligt kan arbejdes med miljøet omkring barnet. Nogle oplever, at PPR-psykologen bidrager med kompetent vejledning til både forældre og pædagogisk personale umiddelbart efter udtalelsen fra BUA er udarbejdet, mens andre oplever, at de må kontakte PPR gentagne gange og presse på for, at PPR-psykologen vejleder dagtilbud eller skole i, hvordan der bedst muligt kan iværksættes støtte og den rette pædagogik omkring barnet. Se rapporten [borgerperspektivet](#).

Selvom der er beskrevet procedurer for opdelingen af opgaverne i forhold til udredning af børn mellem primær sektor (PPR) og sekundær sektor (BUA) og overlevering, er der et ønske fra forældre, skoler, PPR og BUA om et tættere samarbejde. Særligt i forhold til vejledningen af medarbejdere i skoler, dagtilbud og PPR om, hvilken specialpædagogisk støtte som børnene skal have.

Det er ikke kun i Aarhus, at forældre oplever, at det er svært at finde vej til hjælp og støtte. Af det faglige oplæg til en 10-års plan for psykiatrien fremgår det også, at der ikke findes en let og tydelig adgang til tilbuddene, og det er svært for familier, børn, unge og fagprofessionelle på fx skoler mv. at få adgang på til rette tilbud på rette tid, samt at der er uklar ansvarsfordeling på tværs af kommune, Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR), almen praksis og børne- og ungdomspsykiatri. Det fremgår endvidere, at både børne- og ungdomspsykiatrien, almen praksis og kommunerne udtrykker, at der ikke er en klar og tydelig ansvarsfordeling i forhold til, hvor børn og unge med psykisk mistrivsel og psykiske lidelser bedst tilbydes en indsats, og at der mangler koordinering og viden om hinandens indsatser og faglige kompetencer. Samtidig er der ikke etableret entydighed i ansvar for og samarbejde på tværs af sektorer om de børn og unge, som afsluttes i psykiatrien med henblik på videre behandling. Det er således en stor udfordring, at der i dag ikke er et tilstrækkeligt samarbejde på tværs af sektorerne omkring forløbet for børn og unge i mistrivsel og med psykiske lidelser, særligt i overgangene mellem sektorer (se side 109-110 i [Bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelser. Fagligt oplæg til en 10-års plan](#)).



8

Kompetencer

Forældres oplevelse af det pædagogiske personales kompetencer

At det pædagogiske personale har de rette kompetencer til at arbejde med brede børnefællesskaber på almenområdet, har naturligvis en afgørende betydning for den pædagogiske praksis på området. Forældrene, der er blevet inddraget som led i nærværende analyse, oplever imidlertid, at dele af det pædagogiske personale både mangler kompetencer og ressourcer i arbejdet med børn i udfordringer på almenområdet.

Forældrenes erfaringer fra samarbejdet med deres barns dagtilbud eller skole handler dels om, at det pædagogiske personale opleves som underkendende, når forældrene henvender sig med bekymringer om deres barns manglende trivsel eller ændrede adfærd, og således ikke tager forældrenes oplevelse af deres barn tilstrækkeligt alvorligt. Det handler dels også om, at forældrene oplever, at dele af det pædagogiske personale ikke synes at have de rette kompetencer til at understøtte det pædagogiske arbejde med børn i udfordringer på almenområdet. Nogle forældre oplever således, at de kan arbejde nok så meget med at få deres barn undersøgt og tilstrækkeligt udredt med hjælp fra deres praktiserende læge, privatpraktiserende psykiatere, PPR, eller Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling (BUA), uden at det nødvendigvis medfører tilstrækkelige ændringer i, hvordan der rent pædagogisk arbejdes rundt omkring barnet i skolen eller dagtilbuddet. Forældrene giver udtryk for, at dele af det pædagogiske personale dels ikke har de fornødne specialpædagogiske kompetencer til at vurdere, hvad barnet har brug for af støtte i det almene miljø, og at de dels ikke har ressourcerne til at foretage justeringer i rammerne omkring barnet, som imødekommer barnets særlige behov.



Vi fortæller i skolen, at det handler om at rose og rose, men det gør de forvejen... Men de kan ikke gøre det, der er ikke mulighed for f.eks., at to børn laver en aktivitet sammen, fordi der er fire klasser og fem pædagoger måske max, hvordan skal de kunne gøre det? Så de kan ikke forstå det, fordi de ikke har rammerne til at gøre det. At nå at få forståelsen at, hvad er det præcis, det her, det handler om, de kan ikke nå at få den forståelse, for det kræver faktisk at man sætter sig ret godt ind i det.

(Forælder til barn med ADHD)



Jeg begyndte at have en fornemmelse af, jamen hvordan er det, du forstår det her, hvad er det for et barn du ser? Hvordan er det, du har tænkt dig at forebygge det her? Og jeg synes slet ikke, at jeg kunne få gang i den der dialog. Det var hele tiden sådan noget... Altså, virkelig værdsættelse af alt hendes class room management og sådan noget, virkelig smukt, men lige i forhold til det her barn, der synes jeg bare ikke rigtigt, at jeg hørte, at der var en indsigt omkring det med at forstå, hvad det handlede om [hvorfor barnet mistrivedes].

(Forælder til barn med ADHD)

Det bør i sammenhæng med ovenstående nævnes, at oplevelsen af, at det pædagogiske personale ikke reagerer tilstrækkeligt på eller registrerer begyndende tegn på manglende trivsel har været særligt fremtrædende blandt denne specifikke gruppe af inddragede forældre. I praksis kan der være stor spredning i, hvorvidt det er forældre eller dagtilbud/skole, som i første omgang registrerer manglende trivsel eller særlige behov for støtte hos et barn. Dagtilbuddene og skolerne kan derfor også opleve, at det er dem, der må presse på, for at få forældrene til at erkende, at deres barn kan have behov for en særlig støtte.

Manglende tid og ressourcer presser det pædagogiske personale

Flere skoleledelser og dele af det pædagogiske personale på almenområdet oplever i tråd med forældrenes oplevelser, at de mangler kompetencer og ressourcer til at arbejde med børn i udfordringer. I svære situationer, som f.eks. involverer børn, der mistrives igennem længere tid, oplever det pædagogiske personale ind i mellem at være så pressede på både tid og ressourcer, at situationen forekommer uoverskuelig og svær at løse. Flere lærere giver f.eks. udtryk for at være ramt af afmagt, og at de kan have svært ved at vurdere, hvad der kan være den rette indsats for de børn, som af forskellige årsager ikke trives i deres almene klasse. Nogle lærere oplever at have klasser, hvor der er uforholdsmæssigt mange børn, som på hver deres måde kan have behov for en særlig støtte. Andre oplever at have enkelte børn, som fylder så meget i klassefællesskabet, at det kan være svært at gennemføre en undervisning, som gavner hele klassefællesskabet.

”

Her ved os bliver det ofte, at elever må sidde ved klapborde ude på gangen eller ude foran lokalet. Så kan jeg sætte fire piger derud og sidde og arbejde. Og måske fire piger over til et bord herovre. Eller fire drenge. Så har jeg nogen, som har brug for at komme væk fra alt den larm. Samtidig med det, så er der elever inde i klassen. Men problemet er, når jeg kun er én lærer, så kan jeg ikke være begge steder på samme tid. Den gruppe jeg har her, med det samme jeg går fra den ene gruppe for at arbejde med nogle andre elever, så er der junglelov. Og så råber og skriger de. Og spiller op til hinanden. Og spiller fodbold inde i klassen. Og driller ham de ved, at de kan få til at flippe ud lige om lidt

(Lærer)

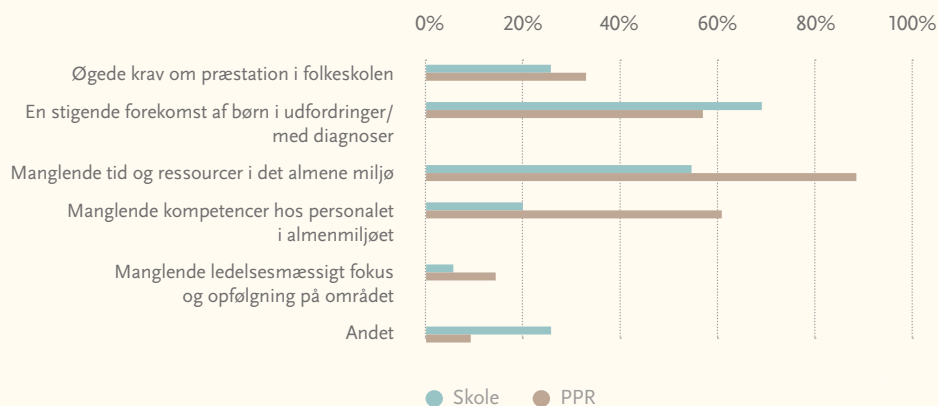
”

Det der med, at man får så mange gode råd om, hvordan man skal gøre... Men hvordan skal man omsætte det i praksis, når man står alene i klasserummet? Det deler vi, det er ikke bare vores skole, det er en generel frustration blandt lærere og pædagoger, at opgaven nogle gange kan blive for uoverskuelig. Det synes jeg er en generel bekymring, som jeg kan have på hele standens vegne

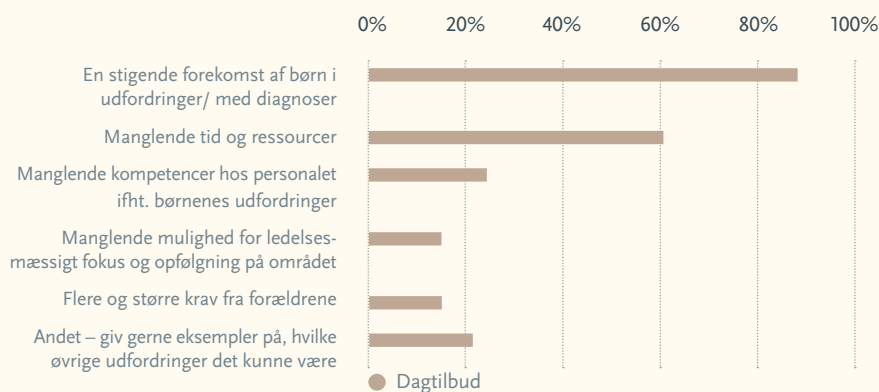
(Pædagogisk leder)

Af de kvantitative spørgeskemadata, der er indsamlet på tværs af dagtilbud, skoler og PPR fremgår det i tråd med ovenstående, at 65 procent af dagtilbudslederne og 54 procent af skolelederne vurderer, at manglende tid og ressourcer er en af de væsentligste årsager til øgede specialpædagogiske behov.

Figur 8.1. Væsentligste årsager til øget specialpædagogisk behov, skoler og PPR



Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleledere og PPR, november 2021.

Figur 8.2. Væsentligste årsager til øget specialpædagogisk behov, dagtilbud

Note: N = 31.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt dagtilbudsledere, november 2021.

88 procent af de adspurgte PPR-medarbejdere peger ligeledes på manglende tid og ressourcer hos det pædagogiske personale som den væsentligste årsag til de øgede specialpædagogiske behov. 61 procent af PPR-medarbejderne peger i øvrigt også på manglende kompetencer hos det pædagogiske personale som en væsentlig årsag.

Omsætning af teoretisk viden til kompetencer

Arbejdet med inkluderende læringsmiljøer fordrer ud over et godt teoretisk fundament for, hvordan man arbejder med børnenes deltagelsesmuligheder en evne til at omsætte teoretisk viden til kompetence. At det kan være udfordrende for det pædagogiske personale at lykkes i svære og krævende situationer, hvor de står med op til flere børn som af forskellige årsager har det svært i deres almene klasse, handler foruden manglende tid og ressourcer også om at have de rette kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer.

”

Der er sådan en uro på skoleområdet i forhold til at få samlet et team, der skal arbejde med den problemstilling [inklusion], og gøre det kontinuert og systematisk. Tit og ofte bliver vi [PPR] inviteret ind, de kalder det nogle gange sidste skud i bøssen, det er sidste skud, vi har i forhold til stressmeldinger og sygdommeldinger. Så vi kommer jo tit ud til et personale, der ligger ned, et personale, der har været igennem en lang, sej proces, der har oplevet nederlag og manglende faglige kompetencer gennem lang tid, så de er slidte og de er pressede, rigtigt pressede ... Så jeg ville gerne arbejde mere forebyggende og før det hele er væltet, og det er lige før, de ikke kan mere, fordi så peger de nemlig på eksklusion, så er det der, vi begynder at sige (...) så bliver det [eksklusion] tit og ofte løsningen

(Medarbejder i PPR)

Nogle lærere og pædagoger synes at mangle kompetencerne til at registrere begyndende tegn på, at et barn kan have behov for en særlig støtte eller måske ligefrem er på vej ud i at mistrives. Andre oplever, at det er svært at sætte deres kompetencer i spil i praksis. Indsigt fra de gennemførte interviews med lærere og pædagoger peger på, at langt de fleste oplever at have et teoretisk fundament for at arbejde med børn i udfordringer, men at det imidlertid langt fra er ensbetydende med, at teorien er tilstrækkeligt forankret i det pædagogiske personales praksis.

”

Det, der er det sværeste, det er at få vores kolleger i spil, fordi hvad er graden? Hvor slemt skal det være? Fordi nogle af de tilfælde, hvor vi [ressourcecentret] kommer ind, der er det meget slemt. Så jeg gad godt, og det har jeg altid sagt, kom nu bare og sig det. Så smider vi, hvad vi har i hænderne og hjælper. Jeg tror, nogle af vores kolleger ikke bryder sig om at blive forstyrret for meget i deres normer. Så det, jeg synes er sværest, det er at få vores kolleger i spil. For jeg kan jo heller ikke gå ind og sige "helt ærligt, prøv lige at åbne øjnene"

(Lærer)

”

Det kan handle om lærernes værktøjskasse, at de ikke har værktøjerne til, hvordan de løser det. Og de heller ikke nødvendigvis kan tage mod vejledning til det. Jeg kan i hvert fald bemærke, og sådan har det jo altid været, at der er nogle klasser, hvor det her [svære situationer med børn i udfordringer] nærmest ikke sker, fordi der er nogle lærere, som formår at rumme børnene næsten ligegyldigt, hvad de kommer ind med. Og så er der nogle steder, hvor det sker oftere.

(Skoleleder)

”

Det, der nok er mest sigende, det er, at det kommer an på, hvad for en lærer du har, der er virkelig nogle, hvor jeg er dybt imponeret over, hvad de formår at rumme, og så er der andre klasser, hvor jeg tænker, det her, det kommer aldrig til at lykkes, uanset hvor meget jeg vejleder, og jeg ved også godt, at de er underlagt rigtigt mange vilkår og rigtigt meget pres, og især lærerne skal spænde utroligt vidt i forhold til både at leve op til en masse faglige krav, og at de her børn skal rykke sig, og det presser dem helt vildt meget samtidigt med, at de her børn har det svært, og der er faktisk ikke overskud til lave den omstilling, jeg tror der skal til, for at det her skal lykkes. At man f.eks. tænker meget mere systematisk og Nest-orienteret. Og så er der nogle, der bare har det naturligt i sig, og som bare giver den en skalle og som er helt med på, at vi er nødt til at tænke specialpædagogik for alle og slet ikke stiller spørgsmålstegn ved den præmis. Der kan vi lykkes med rigtigt meget

(Medarbejder i PPR)

”

Det er fint at få en masse viden om, hvilke pædagogiske redskaber der fungerer til det, det og det, men hvis ikke man har overskud til at omsætte det. Eller også, så har vi faktisk viden, vi har bare problemer med at få det omsat”

(Pædagogisk leder)

En grundlæggende udfordring i arbejdet med inkluderende læringsfællesskaber på skolerne er således, i hvilken grad det pædagogiske personale formår at omsætte deres teoretiske viden til reelle kompetencer, som kommer dem selv og børnene til gode. Det pædagogiske personale mangler altså som udgangspunkt ikke at tilegne sig mere teoretisk viden om specialpædagogiske tilgange og kompetencer. De mangler derimod praksisnær sparring og et kompetenceløft i, hvordan de kan omsætte deres teoretiske viden i det konkrete pædagogiske arbejde omkring børn i udfordringer.

Dagtilbud, skoler og UngiAarhus' vurdering af egne kompetencer

Oplevelsen af, at det pædagogiske personale mangler specialpædagogiske kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer på almenområdet, ses til dels også i de kvantitative data, der er indsamlet som led i analysen. Dagtilbudslederne ligger generelt lidt højere i deres vurdering af, om deres personale har de tilstrækkelige kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer, mens skolelederne og PPR generelt ligger lavere i deres vurderinger.

I de kvantitative spørgeskemadata angiver 68 procent af skolelederne, at de i nogen grad eller lav grad oplever, at deres medarbejdere har de tilstrækkelige kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer

Spørger man PPR-medarbejderne om, hvorvidt de oplever, at de rette kompetencer er til stede på skolerne, angiver 21 procent, at kompetencerne blandt skolens medarbejdere i lav eller meget lav grad er tilstrækkelige, mens 45 procent af de adspurgte angiver i nogen grad (bemærk hele 31 procent svarer ved ikke eller ikke relevant). Flere PPR-medarbejdere bemærker supplerende, at der mangler uddannet personale ude på skolerne til at kunne løfte de mere komplekse problemstillinger, og at vejledningen fra PPR som resultat heraf i visse tilfælde ikke kan løftes.

Center for Specialpædagogiske Børnetilbud (CSB) under Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse oplever, at der er mangel på viden om børn med ADHD og autisme blandt det pædagogiske personale, og at skolerne kan have svært ved at finde tid og have kompetencer til konkrete indsatser til børn med diagnoser.

På dagtilbudsområdet lægger dagtilbudsledernes besvarelser af, hvorvidt deres pædagogiske personale har de tilstrækkelige kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer generelt lidt højere. 43 procent af de adspurgte svarer således, at de i høj eller meget høj grad er tilstrækkelige, mens 49 procent svarer i nogen grad.

De frivillige organisationer bekræfter billedet og konstaterer, at efter deres erfaring er det ikke alle medarbejdere i dagtilbud, der føler sig klædt på til opgaven, og de oplever, at mange af pædagogerne efterspørger kompetenceløft, men at ressourcer og tid til det er en udfordring.

Spørger man PPR-medarbejderne svarer 14 procent, at kompetencerne på dagtilbudsområdet i lav eller meget lav grad er tilstrækkelige, mens 50 procent af de adspurgte siger i nogen grad (bemærk hele 25 procent svarer ikke relevant). Tilbage meldingen fra visse PPR-medarbejderne er desuden, at der mangler uddannet personale ude i dagtilbuddene til at kunne løfte de komplekse problemstillinger, og at vejledningen fra PPR som resultat heraf i visse tilfælde ikke kan løftes. Teamlederne i PPR nuancerer dette ved at fremhæve, at personalemangel og rekrutteringsudfordringer i dagtilbuddene betyder mange udskiftninger i personalegruppen og derfor mange vejledninger, som "starter forfra".

UngiAarhus har en kursuspulje, som giver fritidstilbuddene mulighed for selv at udpege områder, der trænger til kompetenceudvikling. UngiAarhus-lederne beskriver dette som unikt for området og som noget, der medvirker til, at UngiAarhus oplever sig selv som "godt kørende" i forhold til kompetenceudvikling.

Alle enheder i UngiAarhus har derudover været en del af et forløb ved PPR i regi af Fællesskaber for Alle (FFA) med fokus på specialpædagogiske metoder og principper. Forløbet tog afsæt i en casebaseret og gruppebaseret tilgang for at træne hverdagspraksis og stimulere målet om at løfte opgaven i fællesskab.

Dog fortæller lederne også, at der er en oplevelse af, at medarbejderne efterspørger viden og kompetenceudvikling inden for det specialpædagogiske felt, som man ellers ikke har beskæftiget sig meget med tidligere. Dette kunne skyldes oplevelsen af, at man ikke føler, man har de kompetencer, man har brug for, også fordi gruppen af børn og unge i udfordringer i fritidstilbuddene er større, og måske også mere kompleks end tidligere.



Kompetencer på specialområdet

Arbejdet med børn, der har brug for en særlig støtte i et specialpædagogisk miljø, er afhængig af, at det pædagogiske personale har de rette kompetencer.

79 pct. af skolelederne på skoler, som er værtsskoler for specialklasser, mener, at deres personale har de fornødne kompetencer til at varetage deres opgaver. Det indikerer umiddelbart, at størstedelen af specialklasserne kan levere tilstrækkelig fagfaglig kvalitet målt på kompetencer. Men, det billede bliver udfordret af, at det til sammenligning kun er 44 pct. af PPR's personale, der betjener specialklasserne (SPS), der mener, at personalet i specialklasserne har tilstrækkelige kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer. Forskellen viser, at der ikke er enighed over hvor stor kvalitet specialklasserne kan levere, set fra et kompetenceperspektiv. Det skal i den forbindelse fremhæves, at særligt nye værtsskoler kan have en oplevelse af, at det er vanskeligt at etablere et tilstrækkeligt stærkt fagligt miljø. Det hænger blandt andet sammen med, at skolerne mangler erfaringer fra området, og at et mindre antal ansatte giver begrænsede videndelingsmuligheder sammenlignet med værtsskoler med større specialklasseklynger.

Når skolelederne skal pege på de vigtigste kompetencer hos medarbejdere i specialklasser, er de hyppigst nævnte kompetencer: klasserumsledelse, specialpædagogisk indsigt, relationskompetence, viden om diagnoser/handicapforståelse og i mindre omfang også børnesyn/værdisæt, når de møder børnene. De peger samtidigt på, at relationskompetencen er svær at opnå uden erfaring, og interviews med personale i specialklasserne viser, at det ofte for nye medarbejdere og særligt nye lærere, kan være en omvæltning at starte i specialklasserne. Særligt nyuddannede lærere har heller ikke de uddannelsesmæssige forudsætninger for at arbejde med specialpædagogikken.

Når PPR skal pege på de vigtigste kompetencer, er de hyppigst nævnte kompetencer: at være struktureret, klasserumsledelse, blik for at designe individuelle læreplaner for børn med specialpædagogiske behov (ikke det samme som på almenområdet), møde barnet i øjenhøjde/kommunikere med barnet om, hvad der skal ske.

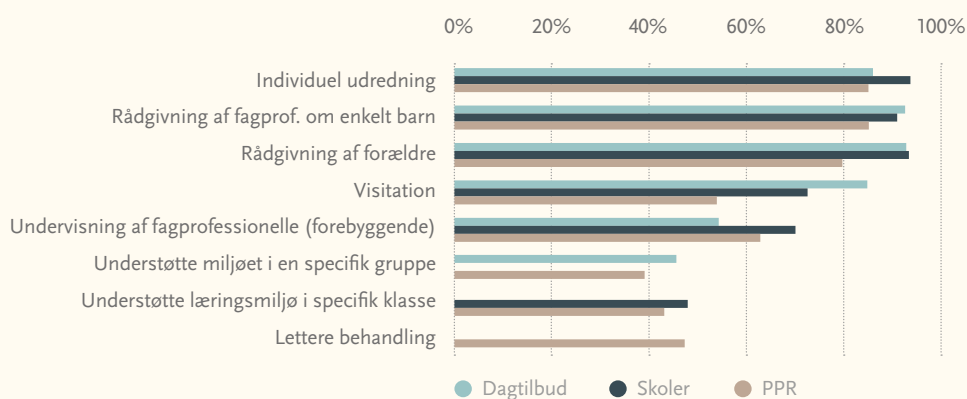
Parterne peger altså langt hen ad vejen på de samme grundlæggende kompetencer, men der er ikke nødvendigvis enighed om, hvor meget det bliver indfriet i klasserne. Endeligt varierer skolerne i forhold til, hvordan deres personale er organiseret. Nogle skoler organiserer personalet, så de også dækker almenundervisning, mens andre skoler fastholder personalet i en selvstændig specialklynge. Det har forskellige fordele og ulemper, men det er interessant, at flere skoler har mulighed for at tilegne sig kompetencer (ved hjælp af specialklasserne) og dele det ud på almenområdet også – men vælger ikke at gøre det. At de ikke vælger, at en sådan organisering kan hænge sammen med den pågældende ledelses vurdering af, hvordan kompetencer og ressourcer bruges bedst muligt. Nogle skoleledere er f.eks. af den overbevisning, at de specialpædagogiske kompetencer gør mest gavn, når personalet fastholdes i en selvstændig specialklynge. Det forklares blandt andet med en oplevelse af, at brugen af specialpædagogiske kompetencer på tværs af almen- og specialområdet ikke bidrager til den ønskede transfer af kompetencer, men snarere kan bidrage til at udvande personalets kompetencer på specialområdet.

Kompetencer i PPR

Arbejdet med børn i udfordringer fordrer både et godt teoretisk kendskab til, hvordan man arbejder med børn i udfordringer og viden om og kendskab til praksis i dagtilbud, skoler og fritidstilbud. Generelt oplever omkring tre fjerdedele af dagtilbudsledere og skoleledere, at de i høj eller meget høj grad får en faglig kompetent bistand fra PPR.

Både dagtilbudsledere og skoleledere er blevet spurgt om, hvorvidt de oplever, at medarbejderne i PPR har de nødvendige kompetencer til at varetage en lang række konkrete opgaver. Det fremgår af nedenstående figur, at der langt hen ad vejen er sammenfald mellem dagtilbudslederens, skolelederens og PPR's medarbejderes oplevelse af, om medarbejderne fra PPR har de nødvendige kompetencer til at varetager opgaverne. Der er enighed om, at det er opgaver i forhold til udredning af enkelte børn, rådgivning af fagprofessionelle omkring enkelte børn og forældrerådgivning, hvor det opleves, at PPR's medarbejdere i højst grad har de nødvendige kompetencer. Her er mellem 80 og 90 procent enige i, at medarbejderne har de nødvendige kompetencer. I forhold til understøttelse af miljøet i grupper og klasser er det omkring er det 40-50 procent, som oplever, at PPR's medarbejdere har de nødvendige kompetencer. Mens der er omkring 50-70 procent ved kompetenceudvikling.

Figur 8.3. Oplever du, at medarbejderne i PPR har de nødvendige kompetencer til at varetage følgende opgaver. Andel helt enig og delvis enig



Antal: Dagtilbud 22-29, skoler 27-34, PPR 103-72

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt dagtilbudsledere, skoleledere og PPR, november 2021.

Dette underbygges af interviewene med dagtilbudsledere og skoleledere. De giver udtryk for, at psykologerne er dygtige til PPV'er, mens der hos nogle psykologer mangler erfaring og kendskab til praksis i forhold til at kunne give vejledning og rådgivning. Forældre peger på, at de oplever meget forskellige kompetencer hos psykologerne. Der er forældre, som har oplevet meget kompetente psykologer, mens andre har oplevet, at psykologerne ikke har haft fornemmelse for, hvad der sker i barnets hverdag, og således har manglet forståelse af situationen og anerkendelse af barnets udfordringer.

Der er flere medarbejdere i PPR, som peger på, at PPR som organisation ikke bruger sine kompetencer rigtigt, og at kompetencerne ikke matcher den ønskede udvikling med forebyggende konsultativt arbejde i børnegrupper eller klasser. En PPR-medarbejder udtrykker det på denne måde:



Der er et øget fokus på fællesskaber og gruppeindsatser frem for individrettede indsatser. Det giver god mening i forhold til børnene, men psykologerne mangler opkvalificering i forhold til at kunne gå ind i disse opgaver. Der skæres i timetildeling for de pædagogiske fagkonsulenter, som er rigtig gode til disse arbejdsopgaver, og samtidig skal jeg som psykolog bruge tid på didaktik og klasserumsledelse, som jeg slet ikke er uddannet til eller har en særlig viden omkring.

PPR-medarbejder

Helt overordnet oplever dagtilbud og skoler, at de får en kompetent betjening af PPR's medarbejdere. Der er imidlertid en række andre faktorer end medarbejdernes kompetencer, som også spiller ind i forhold til tilfredsheden med PPR. Det drejer sig blandt andet om, at der er forældre, dagtilbud og skoler, som oplever hyppige skift i, hvilken PPR-medarbejder som betjener dem. Ventetider på at få drøftet børn på trivselsmøder, specialcentermøder, PPV'er osv. spiller også ind på oplevelsen af PPR. Ligesom det spiller ind, at dagtilbud og skoler oplever, at de indsatser, som PPR kan tilbyde, ikke matcher deres behov. Det skal ses i sammenhæng med, at der er sket en stigning i efterspørgslen efter PPR's indsatser. Som det fremgik af afsnit 3, er der sket en stor stigning i opgavemængden i PPR som følge af flere indstillinger og flere børn i specialtilbud samtidig med færre ressourcer til opgaven, så et stort arbejdspress i PPR er uden tvivl en væsentlig forklaring på oplevelsens af PPR's indsatser blandt forældre, dagtilbud, skoler, UngiAarhus og andre samarbejdspartnere.

Opsummering

De inddragede forældre oplever, at dele af det pædagogiske personale synes at mangle kompetencer til at arbejde med børn i udfordringer. Samlet set peger data på, at der på tværs af dagtilbud, skoler og UngiAarhus er en varierende grad af mangel på de rette kompetencer i arbejdet med børn i udfordringer. Manglende tid og ressourcer presser det pædagogiske personale og kan delvist forklare, hvorfor det kan være svært at lykkes med at arbejde forebyggende med inkluderende fællesskaber. Pædagogiske ledelser og personale peger på udfordringer i at omsætte det teoretiske fundament for at arbejde med børn i udfordringer til kompetencer, som kan bruges i den pædagogiske praksis. Oplevelsen af PPR-medarbejdernes kompetencer er, at de har de rette kompetencer til at arbejde med undersøgelser af enkelte børn, rådgivning af fagprofessionelle omkring enkelte børn samt forælderrådgivning. Flere PPR-medarbejdere synes dog at være udfordrede på deres kompetencer til at arbejde forebyggende og konsultativt med brede børnefællesskaber og klasser.



9

Mulighedsrum for at arbejde med bredere børnefællesskaber

I dette afsnit vil der blive præsenteret gode praksiseksempler på, hvordan dagtilbud, skoler og fritidstilbud allerede arbejder med at styrke arbejdet med stærke og velfungerende børnefællesskaber. Eksemplerne kan tjene til det videre arbejde med at sikre flere børn vil kunne trives i de bredere børnefællesskaber på almenområdet.

Inden da præsenteres seks forskellige mulighedsrum på baggrund af indsigterne fra de foregående afsnit. Mulighedsrummene beskriver potentialer, der kan være relevante at arbejde videre med i udviklingen af nye løsninger på tværs af almenområdet, specialområdet og PPR. De gode praksiseksempler kan ses i forlængelse af mulighedsrummene.

Afsnittet vil blive afsluttet med en brugerrejse, som gengiver et vellykket forløb omkring et konkret barn.



Mulighedsrum

MULIGHEDSRUM 1

HVORDAN KAN VI STYRKE SKOLERNES MULIGHEDER FOR AT
ARBEJDE MERE FOREBYGGENDE
(og forankre et børnesyn, der understøtter en sådan praksis)?

Stigningen i antallet af børn, der befinder sig i en sårbar position, kalder på en højere grad af forebyggelse i det almene miljø. Her kan det bl.a. være relevant at kigge på den nuværende praksis, hvor stigende udgifter til indstillinger af børn til specialpædagogiske tilbud presser det økonomiske fundament på almenområdet. I udviklingen af nye løsninger er der behov for at kigge på, hvilke tiltag og indsatser, der kan bidrage til at vende den negative udvikling, så det forebyggende arbejde i det almene miljø gives bedre betingelser.

MULIGHEDSRUM 2

HVORDAN KAN VI ARBEJDE MERE FLEKSIBELT MED BØRN, DER ER I
MÅLGRUPPEN FOR SPECIALTILBUD, PÅ TVÆRS AF ALMEN- OG SPECIALOMRÅDET?

En mere fleksibel brug af special- og almenklasser i sammenhæng med hinanden er ikke nødvendigvis den rette løsning for alle børn, der er i målgruppen for et specialtilbud. I udviklingen af nye løsninger kan det være relevant at kigge på forskellige muligheder for, at nogle børn modtager dele af deres undervisning i et specialpædagogisk tilbud samtidigt med, at de bibeholder tilknytningen til en almen klasse. Der kan ligeledes være et potentiale i udviklingen af særlige mellemformer, der gør, at flere børn kan forblive i et alment tilbud med en særlig støtte tilknyttet. ABA-forløb og Nest i Aarhus Kommune, samt BUflex i Københavns Kommune er eksempler på mellemformer, hvor barnet bevarer tilknytningen til det almene miljø.

MULIGHEDSRUM 3

HVORDAN KAN VI STYRKE INCITAMENTERNE I BUDGETTILDELINGSMODELLEN?

I udviklingen af nye løsninger kan det være relevant at kigge nærmere på, hvordan man kan lykkes med at opbygge flest mulige økonomiske incitamentter i budgettildelingsmodellen, som opleves som fremmede for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og børn i udfordringer, set i et decentralt perspektiv. Her er det især de manglende incitamentter i forhold til ligebehandling ved skolernes indstillinger af egne og andre distrikters børn, i forhold til udslusning af børn til værtsskoler, samt i forhold til specialpædagogisk bistand over 9 timer, som det kan være relevant at arbejde videre med.



MULIGHEDSRUM 4

HVORDAN KAN VI STYRKE SKOLERNES LEDELSESPRAKSIS I ARBEJDET MED INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØER OG BØRN I UDFORDRINGER?

Individuelle forskelle i, hvordan skolernes ledelser arbejder med inkluderende læringsmiljøer og børn i udfordringer peger på, at man med fordel kan arbejde mere udviklingsorienteret med skolernes ledelsespraksis. Det kræver et åbent og tillidsfuldt samarbejde, hvor gode eksempler på konkrete ledelsespraksisser (f.eks. i form af peer-to-peer fællesskaber) kan bidrage til at kvalificere ledelsernes arbejde.

MULIGHEDSRUM 5

HVORDAN KAN VI LØFTE DET PÆDAGOGISKE PERSONALES KOMPETENCER I ARBEJDET MED INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØER OG BØRN I UDFORDRINGER?

Skolerne har siden loven om inklusion fra 2012 løftet en stor opgave i den pædagogiske praksis omkring inkluderende læringsmiljøer. I udviklingen af nye løsninger kan det være relevant at forholde sig til, hvorvidt det pædagogiske personale kan styrkes yderligere i deres kompetencer. Her er det især praksisnær sparring og kompetenceudvikling, hvor teoretisk viden omsættes til reelle kompetencer i det konkrete arbejde med inkluderende læringsmiljøer, som er relevant at forfølge.

MULIGHEDSRUM 6

HVORDAN KAN VI GENTENKE DET TVÆRGÅENDE SAMARBEJDE OMKRING BØRN I UDFORDRINGER?

Et mere tæt og gensidigt informerende samarbejde mellem skoler og relevante samarbejdspartnere som f.eks. dagtilbud, fritidstilbud, PPR, Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling og Familiecentret (MSB) m.fl. forventes at kunne bidrage positivt til det forbyggende arbejde omkring børn i udfordringer. PPR inddrages ofte sent i et barns forløb (bl.a. på grund af ventetid), og den store efterspørgsel på PPRs ydelser betyder, at de typisk kun bidrager i et begrænset omfang til forebyggende indsatser rettet mod børnegrupper og klassefællesskaber. Skolernes og samarbejdspartnernes gensidige manglende viden og kendskab til særlige indsatser og tilbud for bestemte målgrupper af børn, synes i øvrigt at hæmme det tværgående samarbejde omkring børn i udfordringer. Der kan således være et potentiale i at gentænke, hvordan de forskellige aktørers indsatser, arbejdsgange og samarbejder omkring børn i udfordringer kan organiseres bedst muligt.

Eksempler fra praksis

I dette afsnit nævnes nogle eksempler på, hvordan dagtilbud, skoler og fritidstilbud arbejder med at styrke arbejdet med stærke og velfungerende børnefællesskaber. Eksemplerne kan tjene til inspiration i det videre arbejde med at sikre at flere børn kan trives i de almene børnefællesskaber.

Dagtilbudsområdet

En mulighed, der nævnes af flere, er en **anderledes organisering af trivselsmøderne**, idet der ofte er ventetid på at få et trivselsmøde med deltagelse af PPR. Her fremhæver flere dagtilbud at de "holder trivselsmøder før de holder trivselsmøder". Dagtilbuddet har i stedet deres egen specialpædagog ansat, som har til opgave at have blik for både individ, fællesskab og personale i vejledningen af personale og forældre. Ved at lave denne organisering bliver det muligt at arbejde mere forebyggende og tage tingene tidligere gennem mere strukturering i hverdagen, frem for på trivselsmøderne, sådan det "kun" er de mere problematiske sager, der bliver vendt i dette forum.

I et andet dagtilbud har den betjenende psykolog og en pædagogiske fagkonsulent iværksat en prøvehandling som reaktion på et stort pres på trivselsmøderne kombineret med en oplevelse af, at det meget var de samme sagstyper og meget den samme sparring som tale-hørekonsulent, psykolog og pædagogisk fagkonsulent gav på møderne, samtidig med at der ofte ikke var afprøvet ret meget inden trivselsmødet blev afholdt.

Derfor har betjenende psykolog og en pædagogisk fagkonsulent tilrettelagt en række konkrete **kompetenceforløb** til alle vuggestuepersonaler med fokus på temaer, som de i samarbejde med dagtilbuddet oplevede, gik igen i drøftelserne på trivselsmøderne. Til hvert tema holder PPR-medarbejderne et kort oplæg med et teoretisk indspark, hvilket følges af refleksionsøvelser og en kobling til konkret praksis. Oplægget afsluttes med brainstorm om, hvad dagtilbuddet kunne give lidt ekstra opmærksomhed i den næste periode, hvorefter det er op til den pædagogiske leder at følge op på et personalemøde.

Psykologen og den pædagogiske fagkonsulent oplever det som meget positivt at få lov til at være kompetencegivende frem for udelukkende problemløsende. Psykologen oplever at vedkommende kan holde sig mere på sin egen kernefaglighed og give dem noget viden, som ikke nødvendigvis er til stede og så have den pædagogiske fagkonsulent til at koble til praksis. Forløbet har dog kun været i gang siden august 2021, hvorfor det er for tidligt at sige noget om, hvilken effekt det eventuelt får for kvaliteten af trivselsmøderne og det efterfølgende pædagogiske arbejde rundt om børnene.

Et andet initiativ, som tydeligt arbejder med at styrke de bredere børnefællesskaber, er **Dagtilbud for alle / Nest møder dagtilbud** som er et initiativ under Fællesskaber for alle (FFA). Flere dagtilbud i Aarhus har udtrykt ønske om at få Nest programmet oversat til 0-6 års området. Derfor har PPR i samarbejde med børnehaven Thorshavnsgade og Katrinebjergskolen gennemført et pilotprojekt, hvor pædagoger og ledelse får undervisning i Nest pædagogik.

Programmet skal bidrage til, at dagtilbuddet skaber pædagogiske rammer, så alle børn uanset kulturel og social baggrund samt kognitive forudsætninger er en del af fællesskaberne. Kompetenceforløbet er bygget op omkring de fire niveauer i Nest programmet, nemlig værdierne, systemstrukturerne, samarbejdsstrukturerne og de konkrete metoder. Der kan meget læses mere om Nest møder dagtilbud [her](#).

Dagtilbuddet som har arbejdet med Nest fremhæver en lang række af fordele for arbejdet med at understøtte velfungerende børnefællesskaber. Særligt fremhæves hvordan det pædagogiske miljø har fået en højere kvalitet igennem arbejdet med nest-principperne. Forklaringen ligger bl.a. rammesætningen og de klare aftaler/roller i Nest som frigiver overskud og giver medarbejderne et langt større nærvær i samværet med børnene. Det opleves at Nest giver konkrete redskaber, en større faglig bevidsthed og et professionelt sprog til at tale om hvordan man arbejder med børnefællesskaberne.

Der er tilknyttet et advisory board til denne analyse. På deres møde den 10. januar 2022, nævnes arbejdet med "**De små børns Bornholm**" som noget Aarhus Kommune kunne kigge til, for inspiration. Indsatsen består af fire spor, herunder et der specifikt fokuserer på dagtilbuddene og mulighederne for at tilføre kompetencer til området, så det medfører ændringer i de fagprofessionelles roller og muliggør det reelt forebyggende arbejde. Programmet løber fra januar 2020 til 2023 og følges af VIVE i hele 10 år, i et forsøg på at vurdere effekterne af programmet.

Hvis vi kigger imod erfaringer fra andre kommuner, har **Odense Kommune** valgt at omlægge sit støttepædagogkorps til udelukkende at tage sig af læringsmiljøpædagogiske indsatser. Læringsmiljøpædagogernes indsatser er målrettet børnegruppen og børnefællesskaberne. Det betyder, at læringsmiljøpædagogen arbejder som en pædagogisk ressource i et læringsmiljø i en afgrænset periode og med et fastlagt mål. Formålet er at se de pædagogiske udfordringer i nye perspektiver og bidrage til at kvalificere læringsmiljøet. Herigennem bidrager læringsmiljøpædagogen til at tilrettelægge motiverende læringsmiljøer, som understøtter alle børns deltagelse og læring i forhold til deres kompetencer og behov. Derudover har man i Odense Kommune valgt at organisere sig med en række såkaldte "ressourcebørnehuse". Det er almene dagtilbud, der har ekstra ressourcer til at tage imod børn med særlige behov. Hvert ressourcebørnehus har tre-fire børn på en såkaldt ressourceplads. Formålet med ressourcebørnehuse er at inkludere børn med særlige behov i børnefællesskaberne.

Skoleområdet

Flere skoler i Aarhus arbejder for tiden med ”Skole for alle”, som er bygget op omkring eksisterende viden om inklusion med udgangspunkt i tænkning, begreber, modeller og metoder fra Nest programmet og viden om virksom kompetenceudvikling med udgangspunkt i metoder og erfaringer fra Fællesskaber for Alle (FFA).

Det overordnede formål med ”Skole for alle” er at bidrage til skolers arbejde med at være både mangfoldige og velfungerende skoler. Der er i den forbindelse to formål:

- At børn så vidt muligt kan gå i deres lokale skole på en måde, så de trives, lærer og udvikler sig.
- At skoler, lærere og pædagoger oplever sig klædt på til at være skole for mange forskellige børn.

Skole for alle tilbyder lærere og pædagoger et fælles fundament, en fælles redskabskasse og et arbejdsfællesskab til at skabe klasserum, der er så tilpas rolige, trygge og strukturerede, at alle børn kan orientere sig, begå sig, trives og udvikle sig sammen med deres klassekammerater. ”Skole for alle” foregår på den enkelte skole og er et forløb, der fungerer som en forberedende, fælles og aktionsbaseret kompetenceudvikling, der gør det muligt for det enkelte klasseteam at forberede sig sammen på den klasse, som de skal modtage. Forløbet strækker sig typisk over 4-7 gange med følgende temaer og organiseres på den enkelte skole ud fra lokale muligheder. Der kan læses mere om ”Skole for alle” [her](#).

Lige nu arbejder to skoler i Syd med elementerne i ”Skole for alle”, understøttet af en medarbejder fra FFA-teamet i PPR samt skolens betjenende psykolog.

På den ene skole tager indsatsen sit afsæt i tre elever, som er skolestartere der var intentioneret til at skulle i specialklasse. I stedet vælger skolen at fastholde børnene i almenmiljøet, og afsætter særlige ressourcer til at skabe dermed et miljø, hvor børnene kan trives og udvikle sig i almenklassen. Metoderne der anvendes, er eks. co-teaching, visuel støtte, indretning af lokaler og skalering. Der er desuden afsat ressourcer til at betjenende psykolog har flere timer på skolen.

Forløbet blev igangsat i starten af indeværende skoleår med et mindre kompetenceudviklingsforløb for alle medarbejdere i indskolingen og følges op af, af at medarbejderen kommer på besøg i hinandens praksis. Ledelsen på skolen har taget meget ejerskab på indsatsen og sat tydelig retning for arbejdet, hvilket gør en stor forskel.

På den anden skole har man været i gang med ”Skole for alle” siden januar 2021. Oprindeligt var planen at der skulle arbejdes med Skole for alle i indskolingen, men umiddelbart efter opstart blev det besluttet af skoleleder at alle årgange skulle med.

Skolen har nu nedlagt sit ”pusterum” (støttecenter), som tidligere blev brugt til elever, som havde svært ved at være i den almindelige undervisning. Indsatsen er tilrettelagt

således, at der er afsat midler til co-teaching (med to lærere) i alle klasser i ca. 2 timer ugentligt, bl.a. med fokus på stationsundervisning. Derudover afholdes der Skole for alle-dage fem gange årligt, hvor FFA-medarbejderen giver sparring til årgangene. FFA-medarbejderen giver desuden sparring til ledelsen og til skolens ressource-team og arbejder med at finde en ny konstruktion for dette. Skolens læringspartner er tilknyttet arbejdet med Skole for alle, hvilket opleves som meget givende. Erfaringerne indtil nu er at børn og voksne er begejstrede for indsatsen.

Derudover er alle kommunens skoler, som resultat af budgetforliget for 2020 gået i gang med arbejdet med (videreudvikling af) mellemformer. **Mellemformer** er initiativer og undervisningsformer, der retter sig mod både børn med specialpædagogiske behov og børn med almenpædagogiske behov, og som øger skolernes inklusionskraft, og bidrager til at flest mulige børn og unge kan gå i, udvikler sig og trives i den lokale folkeskole.

Mellemformer fusionerer kompetencer fra almen- og specialområdet, så flere børns behov imødekommes, samtidig med at børnene bliver i eller kommer tilbage til det almene børnefællesskab i deres klasse. Arbejdet med mellemformer sker med respekt for, at nogle børn fortsat har brug for et specialpædagogisk tilbud i form af enten en plads i en specialskole eller en specialklasse, og der vil derfor også være fokus på at styrke læring og trivsel i disse tilbud.

De første skoler gik i gang med at arbejde med mellemformer i starten af dette skoleår, og alle skoler skal i løbet af kommende tre skoleår i gang med at arbejde med mellemformer. De skoler, der allerede er i gang med mellemformer, fortsætter arbejdet med at styrke deres indsats, samt at skabe erfaringsudveksling og videndeling på tværs af skoler og dagtilbud.

Hvilke konkrete initiativer skolerne sætter i gang, afklares i et samarbejde mellem skolens ledelse og medarbejdere og PPR. Der kan læses mere om skolernes arbejde med mellemformer [her](#). Et konkret bud på en sådan mellemform er **Nest-klasserne**. Nest er en pædagogisk praksis, hvor børn med og specialpædagogiske behov er en del af samme klassefællesskab. Undervisningen i en Nest klasse er tilrettelagt efter specialpædagogiske principper, under forudsætning af, at det sikrer de bedste læringsfællesskaber for alle børn. I Aarhus Kommune er der Nest-klasser på skolerne Katrinebjerg og Beder. Derudover arbejdes der efter Nest principper på Ellehøjskolen. Læs mere om Nest [her](#).

Alle elever til folkeskolens prøver fremhæves af PPR-medarbejdere, som en indsats der gav et afsæt for at lærere og pædagoger i specialklasserne på mellemtrinnet og udskolingen i højere grad fik øje på elevernes potentiale. "Alle elever til folkeskolens prøver" har, ifølge dem, været med til at skabe en kultur, hvor man tænker at børn i specialtilbud har et potentiale og at de selvfølgelig skal have en mulighed for at fortsætte med et godt tilbud efter folkeskolen. "Alle elever" har dermed bidraget til at skabe positive forventninger til børnene i specialklasserne.

Andre muligheder der nævnes af skolelederne, er bl.a. et tæt samarbejde på tværs af skolens specialklasser og distriktsklasser, hvor specialklasselærerne er halv tid i hhv. distriktsklasser og specialklasser, så den specialpædagogiske viden kommer flest mulige elever til gode, omlægning af ressourcepersoners arbejdstid, så de også indgår i den almindelige undervisning i form af co-teaching og tidligt samarbejde med dagtilbuddet omkring modtagelsen af kommende skolestartere.

Andre kommuner beskriver at de, inspireret af Nest-klasserne i Aarhus, er i gang med at oprette lignende klassetyper, hvor børn fra specialklasser og almenklasser går i den samme klasse med et særligt specialpædagogisk læringsmiljø. Eksempelvis har Aalborg Kommune fra indeværende oprettet to såkaldte **"Delta-klasser"** på 0. og 1. årgang.

Fritidsområdet

UngiAarhus arbejder med en lang række af overvejelser og initiativer, som skal understøtte de bredere og velfungerende fællesskaber. Nogen af disse listes op nedenfor:

- Fokus på perifer legitim deltagelse. I tilrettelæggelsen af særlige aktiviteter tages der altid udgangspunkt i børn med særlige udfordringer – og fylder op med "normalbørn", de særlige er trygge ved.
- De mindre ressourcestærke børn skal gøres til medaktører, da dette fremhæver ressourcer de måske ikke selv viste de var i besiddelse af. Vores grundpædagogik bliver derfor nødt til at ændre sig, fra at lave et tilbud med udgangspunkt i en stor almen-gruppe med særlige tilbud til nogle få med særlige behov, til at tage udgangspunkt i gruppen med særlige behov, og lade den være "styrende" for resten.
- RULL-projekter sikrer nicher og fysiske rammer til at rumme specialpædagogiske behov.
- Det, der betyder noget for at følge og evaluere målgruppen er det lange seje pædagogiske træk, som forekommer på daglig basis. Det er den udvidede forældrekontakt, samspillet med skolen, eksterne samarbejdspartnere og den enkelte ung, der betyder noget for vores mulighed for at følge det enkelte barn. Det er gennem vores personalemøder, koordinering af indsatser, opfølgning på aftaler, vedholdenhed og fælles faglighed, der sikrer at brugen af ressourcer, opfølgning og evaluering kommer den enkelte ung til gode.
- Vi tænker alle medlemmer, også dem med særlige behov, som ligestillede brugere af det specifikke tilbud. Når et barn med særlige behov starter, tager vi hensyn til dets særlige behov, men lader barnet bruge tilbuddet på lige fod med alle andre, for løbende at justere ift. hvilke hensyn og tiltag vi skal tage, for at imødekomme og understøtte det enkelte barn i netop dette tilbud.
- Andre ledere fra UngiAarhus fortæller om et samarbejde med den lokale skole, hvor skolen betaler for at UIAA deltager i den understøttende undervisning, så børnene møder de samme pædagoger i skole- og klubtiden og oplevelsen er, at der er stor fordel ved dette samarbejde – særligt for de yngste elever.

UngiAarhus nævner derudover følgende konkrete indsatser, hvor de arbejder målrettet med at understøtte arbejdet rundt om børn og unge i udfordringer.

En leder nævner **netværksmødet**, som et sted hvor der er sket en konkret udvikling, som har medført at de fagligt står et helt andet sted end for 10 år siden. Lederen oplever, at medarbejderne er mere professionelle til at kigge hele vejen rundt om barnet i dialogen med skolerne, og at de derfor har et stærkere tværfagligt blik på den unge.

En anden leder fortæller om, hvordan man afholder et **månedligt møde med AKT-teamet** fra den nærliggende skole, hvor børnegruppen diskuteres således at man kan sikre det gode, tværfaglige blik på situationerne.

Et andet fritidstilbud, har nedsat et **pædagogisk team** og lavet en afdeling, hvor de kan tilgodese de særlige behov som de særligt sårbare unge har, med øremærkede voksne, som frigiver tid og opmærksomhed til de øvrige medarbejdere, som tager sig af resten af husets børn og unge.

Specialtropperne i Øst og Vest, som udvikler fagligheden, yder fælles supervision, tematiserer og sætter ord på konkrete og nærværende udfordringer - en viden som efterfølgende kan bredes ud til kolleger i egne afdelinger.

Mellemrummet, et undervisningstilbud til elever som har brug for en pause eller en genstart. Undervisningen tager udgangspunkt i de enkeltes forudsætninger, og undervisningsforløbene er tilpasset, så alle får trænet det, de har brug for. Udover dansk, matematik, engelsk og fysik tager vi også på ture ud af huset både til kulturelle arrangementer og for at komme ud i naturen, motionere og få nogle gode oplevelser sammen. I Mellemrummet er der plads til at udforske det, der er svært ved at være ung, at få snakket om, hvad man har brug for at træne både fagligt, personligt og socialt for at komme videre på en god måde.

Klubskolen for sårbare og udsatte elever, hvis skoleforløb af forskellige årsager er brudt sammen. Der undervises i dansk, matematik, engelsk, værkstedsfag og robusthed i forhold til den enkelte elevs faglige, personlige og sociale potentiale og udfordringer. Målsætningen er at klæde eleven på til det næste skoletilbud, ungdomsuddannelse eller et tilbageløb til sin klasse.

Ung i Erhverv skaber bro mellem ungdomslivet og erhvervslivet, og giver unge en realistisk og positiv oplevelse med arbejdsmarkedet. De unge kommer i vejledte ulønnede praktikker i virksomheder, og får praktiske erfaringer og selvtillid, som de kan bruge til at gennemføre en ungdomsuddannelse.



Brugerrejse for et barn i udfordringer: Et eksempel på et godt forløb

På de næste sider følger en brugerrejse over et konkret forløb, som de pågældende forældre har oplevet som overvejende positivt. Brugerrejsen er udviklet på baggrund af kvalitative data fra et interview med forældre til et barn i udfordringer. De forskellige nedslag i brugerrejsen tydeliggør, hvor der er potentiale for at udvikle på konkrete indsatser og tværgående samarbejdsprocesser omkring børn i udfordringer.

De pågældende forældre har lagt mange ressourcer i det konkrete forløb, og den tid og energi, som de har lagt i forløbet, udgør bl.a. en væsentlig del af forklaringen på, hvorfor indsatserne og samarbejdet omkring barnet er forløbet godt. Forældrene får bevilliget et ABA-tilbud til deres barn, hvorfor tilbuddet nævnes flere gange undervejs i brugerrejsen. At det er et ABA-tilbud, som familien får bevilliget, er underordnet for de opmærksomhedspunkter, der er væsentlige at forholde sig til i forlængelse af brugerrejsen. Barnets forløb og ABA-tilbuddet fremhæves eftersom der er en række specifikke forhold i forløbet, som vurderes særligt positive, og som således kan bruges som inspiration i den kommende fase i analysearbejdet, hvor der skal udvikles nye løsninger i arbejdet med børn i udfordringer.

Udover forældrenes egen indsats i deres barns forløb kan følgende positive nedslag i forløbet fremhæves:

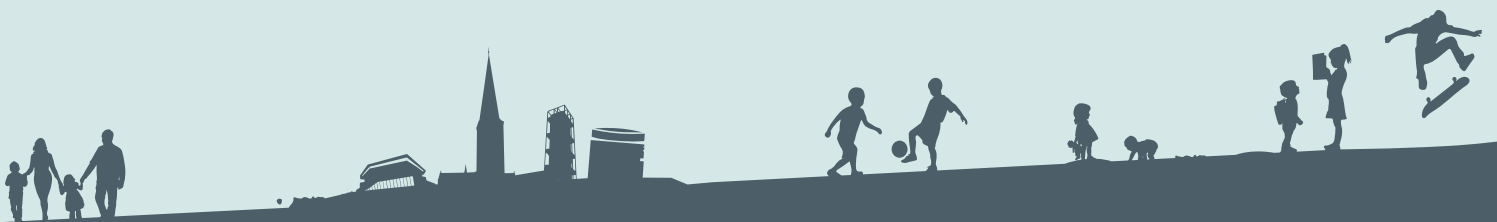
- Forældrene bliver mødt af lydhørhed hos deres sundhedsplejerske og senere hen også i barnets vuggestue. Det pædagogiske personale anerkender, at barnet har behov for en særlig støtte og er åbne for at undersøge mulighederne for at støtte barnet bedst muligt.
- Forældrene oplever, at der er erfarne pædagoger med specialpædagogiske kompetencer tilstede i barnets børnehave. De oplever ligeledes, at barnets skole har gode forudsætninger for at arbejde med konkrete specialpædagogiske tiltag omkring deres barn.
- Forældrene oplever, at der med ABA-tilbuddet følger et tæt og koordineret samarbejde på tværs af magistratsafdelinger med få kontaktpersoner. Selve organiseringen af ABA-tilbuddet på tværs af Børn og Unge og Sociale Forhold og Beskæftigelse indeholder kan således give inspiration til det øvrige tværgående samarbejde omkring børn i udfordringer.
- Barnets PPR-psykolog udfylder en helt særlig rolle for familien, eftersom det er den samme psykolog, der følger barnet og familien tæt i den tid, hvor barnet er i dagtilbud såvel som i skole. Den pågældende psykolog fungerer i øvrigt som tovholder og kontaktperson i det øvrige koordinerende arbejde omkring barnet, og forældrene har derfor altid én kontaktperson i kommunen, som de kan henvende sig til.
- Barnets særlige behov og forløb er veldokumenteret, hvilket gør vigtige beslutninger for familien, som f.eks. skoleudsættelse til en forholdsvis smidig proces.

Læsevejledning til brugerrejsen:

Nedslag i fagpersonernes praksis og samarbejde illustreres i det blå felt, mens familiens illustreres i det rosa. Centrale positive opmærksomhedspunkter og mulighedsrum fremgår henholdsvis af det lilla og grønne felt.



Der kan zoomes ind og ud og rulles frem og tilbage i brugerrejsen ved at højreklikke på brugerrejsen og vælge markeringszoom.



Brugerrejse for et barn i udfordringer: Et eksempel på et godt forløb

Denne brugerrejse gengiver et konkret forløb omkring et barn i udfordringer. Familien bevilliges støtte tidligt i forløbet, og får sidenhen bevilget et ABA-tilbud. Formålet er ikke at fremhæve ABA som en særlig løsning. Formålet er derimod at pege på specifikke forhold i forløbet, som vurderes at være særligt positive. F.eks. kan det fremhæves, at der med et ABA-tilbud følger et koordineret forløb på tværs af magistratsafdelinger med få kontaktpersoner. De centrale opmærksomhedspunkter i brugerrejsen kan bruges som inspiration for det kommende arbejde med at udvikle nye løsninger omkring børn i udfordringer med alle aktører for øje i et helhedsperspektiv.

★ ABA DEFINITION:
ABA er en forkortelse af Applied Behaviour Analysis eller på dansk 'Anvendt adfærdsanalyse'. Det er en intensiv autisme-pædagogisk metode med fokus på udvikling, selvstændighed og inklusion. ([evaluering-af-aba-investerings-projektet.pdf \(aarhus.dk\)](#))

