



BØRN OG UNGE
Aarhus Kommune



ANALYSE AF

Specialområdet i Aarhus Kommune

Januar 2022

ANALYSE AF

Specialområdet i Aarhus Kommune



Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	4
Læsevejledning	5
Sammenfatning	6
01	
DELANALYSE AF UDVIKLINGEN PÅ SPECIALOMRÅDET	9
Udviklingen på specialområdet	9
Økonomiske konsekvenser ved udviklingen på specialområdet	19
Årsager til stigende behov for specialpædagogiske indsatser	27
02	
DELANALYSE AF RAMMERNE OMKRING SPECIALTILBUDDENE	35
Organisering af specialtilbud	36
Strukturer omkring specialtilbud	49
Overgange mellem almen- og specialtilbud på skoleområdet	56
03	
DELANALYSE AF KVALITET I SPECIALTILBUDDENE	61
Trivsel og læring i specialtilbuddene	61
De fagprofessionelle og deres kompetencer	72
LITTERATURLISTE	77

Indledning

Af budgetaftale om budgettet for 2022-2025 i Aarhus Kommune fremgår det, at der skal igangsættes en analyse af specialområdet og PPR. Der står følgende:

”Forligspartierne er derudover enige om, at der inden sommeren 2022 gennemføres en analyse med henblik på at få et grundlag for at vurdere, hvilke indsatser der skal til for at få mest mulig værdi for børnene ud af ressourcerne på området, herunder i PPR. Analysen skal tage afsæt i viden og indsigter om praksis, herunder mellemformer og give bud på:

- hvordan flere børn kan indgå i de bredere børnefællesskaber i folkeskolen
- hvordan børnene, som går i et specialundervisningstilbud, opnår højere læring og trivsel
- hvordan PPR bedst muligt understøtter arbejdet med både de bredere børnefællesskaber i det almene skoletilbud og individuelle tilbud”

Kilde: Budgetaftale for 2022 med overslagsårene 2023-2025, Aarhus Kommune 2021

Rådmanden har d. 28. september 2021 godkendt Kommissorium for analyser af bredere børnefællesskaber på almenområdet, specialområdet og PPR, der beskriver den samlede analyse. Konkret bliver analysearbejdet struktureret i en række separate arbejdsplaner, hvoraf arbejdsplan 3 ”Analyse af specialområdet”, er en belysning af især, *hvordan børnene, som går i et specialundervisningstilbud, opnår højere læring og trivsel.*



Formålet med analysen af Aarhus Kommunes specialtilbud er etablere et vidensgrundlag, der kan danne afsæt for en efterfølgende udviklingsproces. En udviklingsproces, der skal afføde løsningsmuligheder, som medvirker til, at børn og unge i udfordringer klarer sig bedre, at færre børn og unge segregeres til specialtilbud, og at børn og unge i specialtilbud oplever større kvalitet og trivsel. Nærværende rapport udgør dette samlede vidensgrundlag, som følger et tredelt analysefokus, jf. arbejdsopdragsbeskrivelsen:

- Delanalyse af udviklingen på specialområdet
- Delanalyse af rammerne omkring specialtilbuddene.
- Delanalyse af kvaliteten af specialtilbuddene

Specialområdet i Aarhus Kommune dækker en lang række specialtilbud, der omfatter hele 0-18 års området, dog med en overvægt af tilbud i skoleregiet. I denne rapport er specialtilbud afgrænset til specialundervisningstilbud efter folkeskolelovens § 3 stk. 2 samt specialdagtilbud og -fritidstilbud efter Servicelovens § 32 og § 36. Øvrige specialpædagogiske indsatser i regi af enten dagtilbud, skole eller fritidstilbud er omfattet af [rapport om bredere børnefællesskaber](#) (fx støttetimer).

Læsevejledning

I næste afsnit følger en sammenfatning af analysens væsentligste indsigter, der også trækker tråde til den samlede fælles afrapportering. Deri vil ligeledes blive opstillet en række centrale indsigter, der fremstår på baggrund af den samlede rapport om specialområdet og som kan være interessante at behandle i den videre proces..

Efter sammenfatningen præsenteres resultaterne af de tre delanalyser. Delanalyse 1 er en deskriptiv analyse af, hvilken vej specialområdet har bevæget sig såvel som, hvilken tilstand området aktuelt befinder sig i. Delanalysen vil dermed stå som et rammesættende fundament til de to øvrige delanalyser (delanalyse 2 og 3), som derefter går skridt tættere på rammerne omkring vores specialtilbud såvel som oplevelsen af og effekterne af praksis på området. Der vil løbende blive inddraget viden fra andre kommuner eller nationale undersøgelser, hvor det er relevant og tilgængeligt.

Sammenfatning

I **delanalyse om udviklingen på specialområdet**, gennemgår vi både de seneste års udvikling i brugen af specialtilbud i Aarhus Kommune og forsøger at kaste lys over, hvilke økonomiske konsekvenser udviklingen har medført såvel som 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. Udviklingen medfører en række beslægtede økonomiske konsekvenser. På dagtilbudsområdet er der afsat anlægsmidler til at oprette op imod 81 flere specialdagtilbudspladser i løbet af de kommende år og på skoleområdet oprettes flere pladser i specialklasser og specialskoler. Derfor er udgifterne til specialundervisning vokset over de seneste år. Det får bl.a. den afledte betydning, at skolernes økonomi bliver presset, da deres midler til at betale for specialklassepladser - i stigende grad - ikke slår til. Det betyder konkret, at den gennemsnitlige skole i 2021 stod med en egenfinansiering på 1,1 mio. kr., som skulle findes på almenområdet, hvilket med andre ord går ud over skolernes mulighedsrum for forebyggende tiltag og lokale specialpædagogiske indsatser. Endeligt er et voksende antal specialskolebørn i specialfritidstilbuddene med til at skabe et årligt økonomisk merforbrug, hvilket presser den årlige økonomiske balance på hele fritidsområdet.

Delanalysen forsøger at angive en række potentielle årsager til denne vækst i antal børn og unge i specialtilbud, 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 om 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 **delanalyse af rammerne omkring specialtilbuddene** viser vi, hvordan specialtilbuddene i Aarhus Kommune er delt op og organiseret i flere forskellige tilbudstyper og tilbudsenheder, på tværs af dagtilbuds- skole- og klubområdet. På dagtilbudsområdet vil oprettelsen af flere specialdagtilbudspladser (SEL § 32) kunne udfordre dagtilbudsområdets driftsøkonomi, da nye og dyre specialdagtilbudspladser skal finansieres indenfor den nuværende budgetramme. På skoleområdet har kommunens fastholde organiseringen af kommunens specialundervisningstilbud i særligt specialklasserne, på trods af de seneste års udvikling. Det viser sig for det første ved, at specialklassebørn fortsat fordeles på en række udvalgte værtsskoler og hovedsageligt efter udfordringer for at skabe en god børnesammensætning (fremfor et nærhedsprincip), hvilket er på linje med andre sammenlignelige 6-by kommuner. Her er oplevelsen fra praksis, at netop børnesammensætningen spiller en afgørende rolle for det velfungerende klassefællesskab. For det andet har Aarhus Kommune fastholdt normeringen i specialklasserne og her adskiller kommunen sig fra de øvrige 6-by kommuner. Vi har en model, hvor specialklasserne som udgangspunkt har 7-8 børn og unge, hvorimod de øvrige kommuner i højere grad differentierer normeringen efter målgruppen. Fremtidens mulighedsrum for specialklasserne er derfor tredelt. Det vil være en mulighed både at kigge på, hvordan vi placerer og normerer vores specialundervisningstilbud, men også at overveje nytænkning på området, hvor vi i højere grad kigger andre veje fx i retning af større sammenhæng med almenområdet gennem NEST-lignende tiltag.

Delanalysen sætter også fokus på den decentrale betalingsmodel på specialundervisningsområdet. I Aarhus Kommune betaler skolerne for specialklassepladser for elever de indstiller til specialundervisning. Fordelene ved den decentrale modelløsning er bl.a., at det skaber et større medansvar for skolerne ift. overgangen til specialundervisning, men også, at vi i højere grad skaber incitament, der understøtter, at skolerne investerer forebyggende i almenområdet og i at fastholde flere elever i de brede børnefællesskaber og nærområdet. Undersøgelser viser således også, at en decentral betalingsmodel fører til en lavere segregeringsgrad. Analysen finder dog alligevel områder af den nuværende betalingsmodel, hvor der kan være et mulighedsrum for at styrke incitamentsstrukturen yderligere. Det handler bl.a. om, at den nuværende løsning med fordeling af betalingsansvar efter distriktsskoler kan udfordre skoler med en lav egenskoleandel, og at mulighedsrummet for at investere i forebyggende tiltag eller fastholdelse af elever på egen skole, kan blive udfordret af det nuværende prisniveau på specialklassepladserne.



Endeligt sætter delanalysen fokus på overgange mellem almen- og specialområdet. Flere og flere børn og unge opstarter hvert år i særligt specialundervisningstilbud, men ikke ret mange finder vej tilbage til almenområdet igen. Delanalysen viser, at medarbejderne i Aarhus Kommune forfølger et fælles indtryk af, hvad der skaber gode overgange for børn og deres forældre, men at der på samme tid er plads til, at vi både indsatsmæssigt og organisatorisk kan gøre mere, for at flere børn både får en god opstart i fx specialklasse og at flere børn også kan vende tilbage til en almenklasse igen. I forhold til sidstnævnte sætter både ledere og medarbejdere på området fokus på, at kendskabet til henviste elever skal styrkes, at der skal opbygges robusthed blandt børnene og at forældrene skal inddrages som medspillere og at der skal skabes mere fleksible muligheder i rummet mellem almen- og specialområdet, hvilket bl.a. kan omfatte ressourcer til klasser, hvor børn fx skal deltage i almenundervisning.

I **delanalyse af kvalitet i specialtilbuddene** sætter vi fokus på børnenes trivsel og læring, herunder med et afledt blik på omgivelsernes betydning i form af medarbejdernes kompetencer. Delanalysen viser, at børn og unge i specialundervisningstilbud sammenlignet med børn og unge i almentilbud, har lavere trivsel. Resultaterne fra Aarhus Kommunes seneste inklusionsopgørelse viser dog på samme tid, at flertallet trives i specialundervisningstilbuddene, og at trivselen til dels er styrket over tid. Flere medarbejdere i både PPR og på skolerne bemærker i den forbindelse, at en direkte sammenligning af børn i almen- og specialtilbud ikke giver mening, da børnenes trivsel allerede inden opstart i fx specialklasse ofte er præget af tidligere nederlag i almenklasse og en lang 'visitationsrejse' til specialtilbuddet, der presser både barn og familie.

Dernæst kigger vi på læringsaspektet for børn og unge i specialundervisningstilbud. Her viser undersøgelser, at børn og unge i specialundervisning ligger under almenområdets niveau ift. karaktergennemsnit, prøvedeltagelse og overgang til ungdomsuddannelse. Men, i løbet af de seneste år er andelen af elever fra specialundervisningstilbud, der fx aflægger en eller flere prøver ved folkeskolens afgangsprøver steget. Erfaringerne fra projektet "Alle elever til folkeskolens prøver" viser, at der både blandt medarbejderne på området og overfor børnene og deres forældre, er plads til at dyrke de faglige ambitioner. Her spiller medarbejdernes kompetencer og indstilling en central rolle. Derudover fremhæver både PPR og medarbejderne i specialtilbuddene, at det ikke alene er de fagfaglige læringsresultater, der er værd at måle på. Når børn og unge skifter til et specialtilbud er det ofte også nødvendigt, at sætte fokus på andre læringsaspekter, der kan udfordre børnenes evne til at blive velfungerende i det omgivende samfund, herunder livsmestring og social læring. I forlængelse af de indsigter finder analysen, at der er et mulighedsrum for at styrke kvaliteten af specialtilbuddene for børn og unge, ved at sætte fokus på de fagprofessionelles kompetencer. Analysen viser, at et mulighedsrum kan være, at sætte fokus på, hvordan det faglige miljø på nye værtsskoler og specialklasser kan understøttes i højere grad, og hvordan kompetenceudviklingsmulighederne for de fagprofessionelle, der udbydes af PPR, kan målrettes i højere grad, herunder med særligt fokus på nyuddannede medarbejdere.

01

Delanalyse af udviklingen på specialområdet

Antallet af børn i henholdsvis i særlige dagtilbudspladser efter servicelovens § 32 og i specialundervisningstilbud har i en årrække været stigende. Det er en tendens, der både gør sig gældende på landsplan såvel som i Aarhus Kommune. Det betyder afledt stigende udgifter til et område, som i løbet af de seneste år har presset skolernes økonomi i stadig større grad, og det interessante spørgsmål opstår naturligvis i den forbindelse – hvad er årsagerne til den udvikling vi oplever?

Delanalysen har til formål at vise, hvilken udvikling specialområdet i Aarhus Kommune har gennemgået de senere år, og hvorvidt der er sket en udvikling i målgruppen. Dette vil løbende blive sammenlignet med andre kommuner og nationale undersøgelser, hvor det er muligt og relevant. Økonomi, visiteringer, og potentielle årsagsforklaringer bliver relevante emner, når analysen sætter fokus på områdets tilstand. Først gennemgås udviklingen i brugen af specialtilbud, dernæst de økonomiske følger og endeligt trækker analysen en række potentielle årsagsforklaringer ind i billedet, der er fremkommet pba. den omfattende dataindsamling analysen har afstedkommet.

Udviklingen på specialområdet

Herunder præsenteres en række faktiske udviklingstal, der viser, at efterspørgslen og brugen af specialpædagogiske tilbud i Aarhus Kommune er steget over de seneste år. Dette har en række konsekvenser i form af, at flere og flere børn befinder sig udenfor almenfællesskaber, og udgør dermed en udfordring ift. Børn- og ungepolitikens målsætning om at skabe inkluderende fællesskaber for så mange som muligt i de almene miljøer. Det medfører på samme tid et afledt økonomisk pres, idet at specialtilbud som hovedregel er dyrere end almentilbud, og udviklingen har medført et økonomisk pres på særligt skolerne, der gradvist udhuler økonomien til almenområdet og forebyggende tiltag.

Voksende efterspørgsel efter specialpædagogisk støtte

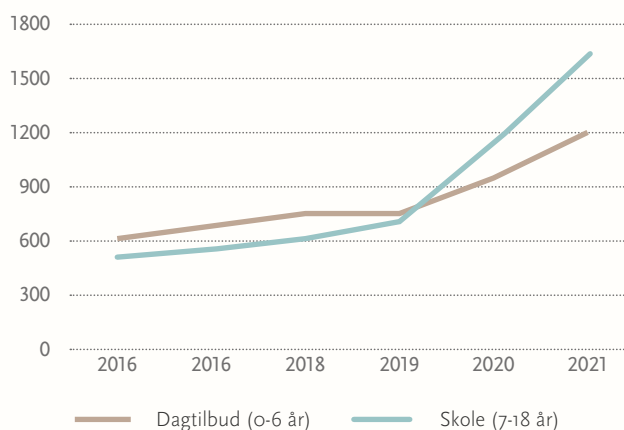
På landsplan ser vi, at en stigende gruppe af børn og unge, som af forskellige årsager, i en kortere eller længere periode, befinder sig i en sårbar position og derfor har brug for en særlig tilrettelagt indsats. Antallet af børn og unge med diagnoser er på 10 år steget med 45 procent (SIMB, 2020; Momentum, 2020a) ligesom, at antallet af børn og unge i mistrivsel er vokset gennem de seneste fem år (VIVE, 2021).

Vækst i henvendelser om specialpædagogisk rådgivning siden 2016

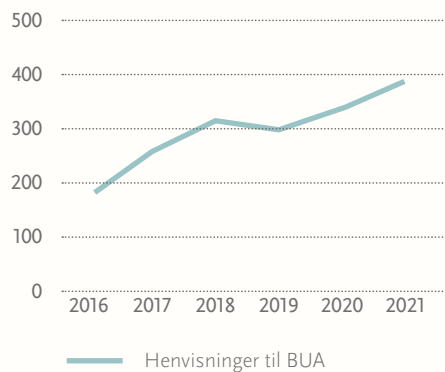
I Aarhus Kommune er antallet af henvendelser om specialpædagogisk rådgivning fra PPR vokset over flere år. Siden 2016 er antallet af henvendelser, der bl.a. dækker indstillinger til psykologer og tale/hørekonsulenter (for nærmere uddybning af indstillinger se [rapport om PPR](#)), trivselsmøder og specialcentermøder vokset støt, hvoraf særligt 2020 og 2021 har accelereret tendensen. Som figuren herunder viser, har der således været en markant vækst i efterspørgslen efter specialpædagogisk rådgivning og støtte fra PPR, der ikke pr. automatik omfatter fx støtte i almenundervisningen, der foretages af skolerne selv under deres støttecenterbudget. Det skal dog bemærkes i fortolkningen af nedenstående figur, at væksten også påvirkes af, at målgruppen for trivselsmøder er udvidet i perioden (hvilket øger antallet af henvendelser) 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.

Indenfor samme periode er antallet af henvisninger til udredning i Børne og Ungdomspsykiatrisk Afdeling (BUA) fordoblet, hvilket fremgår af figuren til højre (for nærmere uddybning af henvisninger til BUA se [rapport om PPR](#)). Ifølge BUA mærker de også, at flere børn og unge har behov for støtte og skal udredes. Flere børn får også ifølge BUA en diagnose i dag, og bag det voksende antal ser de både en tendens til, at vi som voksne er mere optagede af børn og unges trivsel såvel som en udvikling i, at man generelt set er blevet bedre til at spotte og udrede børn og unge.

Figur 1: Udvikling i henvendelser om specialpædagogisk rådgivning 2016-2021



Kilde: Egne beregninger på data fra Kingo

Figur 2: Udvikling i henvisninger til BUA 2016-21

Kilde: Egne beregninger på data fra Kingo

Flere børn og unge har behov for specialtilbudspladser

Efterspørgslen efter specialpædagogiske rådgivning stiger og med stigende efterspørgsel vokser antallet af dagtilbudsbørn og skoleelever, der har brug for en specialpædagogisk indsats, hvilket kan mærkes på både landsplan (Momentum, 2021; Momentum, 2020b; FLIS) og i Aarhus Kommune (PPR, 2021).

Flere specialdagtilbudspladser er på vej

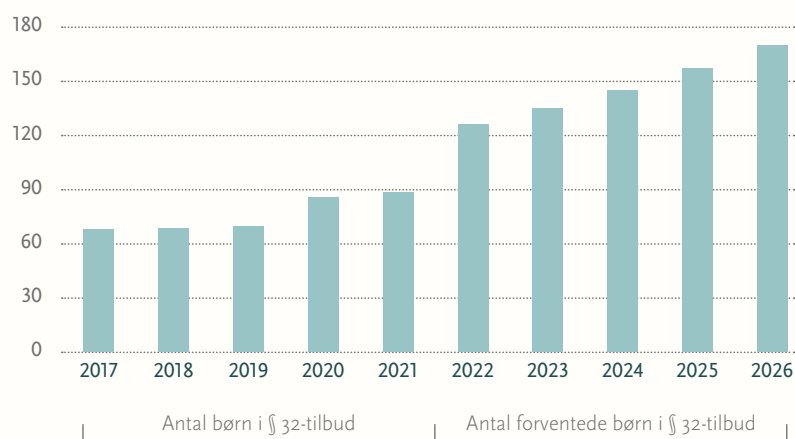
På dagtilbudsområdet har behovet for særlige indsatser været stigende over en årrække (Momentum 2021). Det mærkes også i Aarhus Kommune. En spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt dagtilbudslederne i Aarhus Kommune viser, at 65 pct. af dagtilbudslederne er overvejende enige i, at de oplever et stigende 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 børn med specialpædagogiske behov i førskolealderen, er det politisk besluttet at øge antallet af specialdagtilbudspladser efter Servicelovens § 32.

Generelt gælder det for børnene i specialdagtilbud, at de har brug for en særlig tilrettelagt specialpædagogisk indsats for at skabe de bedste muligheder for deres trivsel, udvikling og læring.

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 figuren herun-

der viser, er forventningen fremadrettet, at antallet af dagtilbudsbørn, der er visiteret til specialdagtilbudspladser, vil stige fortsat og som følge deraf vil andelen af børn, der er i §32-tilbud på 10 år (fra 2016-2026) være fordoblet fra 0,3 pct. til 0,6 pct. Som det også bliver anslået i [rapport om bredere børnefællesskaber](#), udgør andelen af børn i specialdagtilbud en lille andel, af den samlede børnegruppe på dagtilbudsområdet.

Figur 3: Antal børn i specialdagtilbudspladser fra 2017-2026



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

Kapaciteten af specialdagtilbudspladser er hævet i 2020 og det er ifm. Budgetforlig 2022 besluttet, at der tildeles anlægsmidler til at oprette yderligere pladser, svarende til op imod 81 specialdagtilbudspladser, frem mod 2026. Det voksende antal specialdagtilbudspladser vil tilsvarende medføre forøgede driftsudgifter, hvilket vil give en økonomisk udfordring for dagtilbudsområdets årsresultater, idet at antallet af pladser og børn i §32 tilbud vil vokse hurtigere end børnetallet, der regulerer områdets økonomi. Det betyder således, at dagtilbuddene skal finansiere driften af specialpladserne indenfor den eksisterende økonomiske ramme på dagtilbudsområdet og dermed gennem omprioritering, sandsynligvis fra almenområdet. Arbejdet med at oprette og udvide med flere specialdagtilbudspladser kører i en selvstændig og parallel udviklingsproces, som derfor ikke bliver uddybet nærmere i denne analyse.

Flere børn og unge ender i specialiserede undervisningstilbud

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

i hhv. specialklasse og specialskole over de seneste 5 skoleår. Som det også fremgår af tabellen, er antallet af værtsskoler for specialklasser og specialklasser vokset sideløbende med elevantallet. Endeligt skal det bemærkes, at pladsstatus pr. januar 2022 er, at 1.144 elever går i specialklasse og 464 elever går i specialskole.

Tabel 1: Antal elever i specialklasse og specialskole 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	148	1094	426
2019/2020	21	137	1030	412
2018/2019	20	131	990	388
2017/2018	18	120	884	387

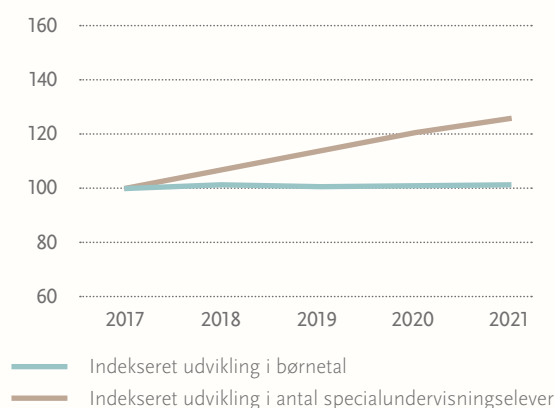
Kilde: PPR's Planlægningsnotat for specialundervisning i skoleåret 2021/2022.

* = 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

Stigningen i antallet af specialundervisnings-elever overgår den øvrige stigning i børnetallet i kommunen. Kigger vi på den indekserede udvikling i antal elever i Aarhus Kommune overfor den indekserede udvikling i antal special-undervisningselever i Aarhus Kommune (dvs. specialklasser og specialskoler), viser figuren herunder et entydigt billede. Antallet af børn i specialundervisning vokser hurtigere end børnetallet i kommunen. Det har medført, at kommunens segregeringsandel (andelen af børn og unge i specialklasse og -skole) har været stigende over en længere årrække.

Figur 4: Vækst i specialundervisningselever



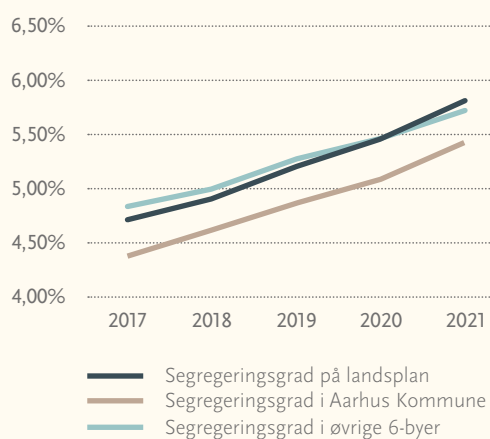
Kilde: Aarhus i tal og LIS

KL foretager årligt opgørelser over alle danske kommuners segregeringsgrader. I figuren herunder fremgår udviklingen i segregeringsgraden på landsplan, i 6-byerne samt i Aarhus Kommune.

- 1) Udover Aarhus Kommune tæller 6-byerne: Københavns Kommune, Aalborg Kommune, Odense Kommune, Esbjerg Kommune og Randers Kommune.

Aarhus Kommune har en segregeringsgrad, der er på et lavere niveau end både landsgennemsnittet og gennemsnittet for de øvrige 6-byer. Her skal det dog bemærkes, at der er relativt stor spredning på de øvrige 6-byers segregeringsgrader i 2021. Randers Kommune har den højeste segregeringsgrad med 6,75 pct., hvorimod Esbjerg Kommune har den laveste segregeringsandel på 4,31 pct. Den 5-årige udvikling svarer til, at segregeringsgraden i Aarhus Kommune er steget med 23 procent. Det er en stigning, der matcher stigningen på landsplan, hvorimod 6-byerne gennemsnitligt set har oplevet en stigning på 18 pct.

Figur 5: Udvikling i segregeringsgrad 2017-2021



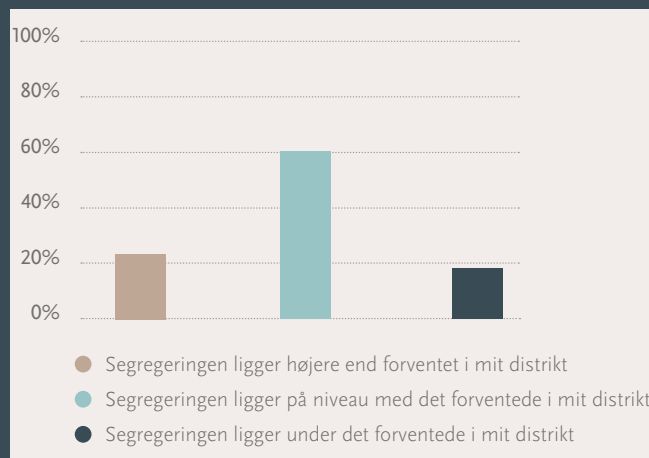
Kilde: FLIS-nøgletal for segregering

Derudover viser de aktuelle tal for 2021 viser, at 5,43 pct. af de aarhusianske skolebørn befinder sig i et andet undervisningstilbud end almenklassen. På trods af at vi befinder os under landsgennemsnittet og de øvrige 6-byer ift. segregeringsgraden er det ikke det samme som, at Aarhus Kommune ligger bedre end forventet. Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed (SIMB) viser i en analyse på data fra skoleåret 2019/2020, at segregeringsniveauet i Aarhus Kommune på daværende tidspunkt var på niveau med, hvad kommunens rammevilkår i form af børnemålgruppen tilsiger (SIMB, 2021, Børn og Unge, 2019). Til sammenligning havde Esbjerg Kommune, Randers Kommune og Odense Kommune en faktisk segregeringsandel, der var mindre end den forventede, hvorimod Københavns Kommune havde en segregeringsandel, der var højere. Siden 2019/20 er segregeringsgraden i Aarhus Kommune steget yderligere, og alt andet lige kan det indikere, at kommunen i 2021 segregere flere børn til specialundervisning end, hvad man kunne forvente ud fra børnegrundlaget i kommunen.

Ud fra en prognose på kommunens børnetal og hvis udviklingstendensen ift. elever i specialtilbud fortsætter, estimerer Børn og Unge, at vi i 2026 vil se, at andelen af elever i specialklasse vil vokse med op imod 23 pct., hvilket omregnet svarer til, at der i 2026 i alt vil være 1430 elever i specialklasse.

BOKS 1:**Hvad skolerne mener om deres segregeringsniveau?**

Det er et spørgsmål skolelederne i Aarhus Kommune har forholdt sig til i en afholdt spørgeskemaundersøgelse. I forbindelse med analysen er skolelederne blevet bedt om at vurdere, hvorvidt segregerings-niveauet på deres skole er højere end forventet, på niveau med det forventede eller lavere end det forventede ift. deres distrikt og sammenlignet med andre skoledistrikter. Her svarer 23 pct., at segregeringsniveauet i deres distrikt ligger højere end forventet, mens størstedelen mener, at deres skole må ligge på niveau med det forventede. Analyse af folkeskolernes økonomi fra 2019 viste, at ca. 17 pct. af skolerne havde en faktisk segregeringsgrad, der var mere end 1 procentpoint mindre end det forventede niveau for skoledistriktet. Til gengæld havde ca. 9 procent af skolerne en faktisk segregeringsgrad, der var mere end 1 procentpoint over det forventede niveau for distriktet.



Kilde: spørgeskemaundersøgelse, n=35

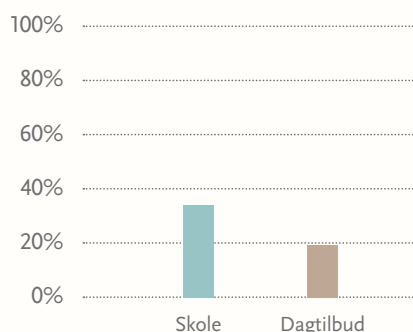
I løbet af de seneste fem år er et stigende antal børn også overgået direkte fra dagtilbud til specialundervisningstilbud. Fra starten af skoleåret 2017/2018 og til starten af indeværende skoleår er antallet af børn, der opstarter i specialundervisning steget med 60 pct., men det skal her bemærkes, at tendensen ser ud til at være udjævnet mellem skoleåret 2020/2021 og 2021/2022. Det er dog ikke en tendens som lederne af skoler og dagtilbud i udbredt omfang har bemærket. Under halvdelen af skole- og dagtilbudslederne oplever således i høj grad eller i meget høj grad, at flere børn overgår direkte fra børnehave til specialundervisning.

Tabel 2: Skolestartere i specialundervisning

2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
62	97	81	100	99

Kilde: PPR's planlægningsnotat for specialundervisning i skoleåret 2021/2022

Figur 6: Oplevelse af øget overgang til specialundervisning



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse, n = 35 og 51

Om der er en sammenhæng mellem særligt skoleledernes opfattelse og det faktum, at gennemsnitsalderen på nyindstillede specialklasseelever er steget i samme periode fra 8,95 år til 9,27 år, vides ikke. Men, at vi oplever et stigende aldersgennemsnit på nye specialklasseelever kan vidne om, at det er generelt fordelt udover hele skolegangen, at flere og flere børn visiteres til specialundervisning. Her kan i øvrigt læses mere i [rapport om bredere børnefællesskaber](#).

En faldende andel af specialskolebørn benytter fritidstilbud

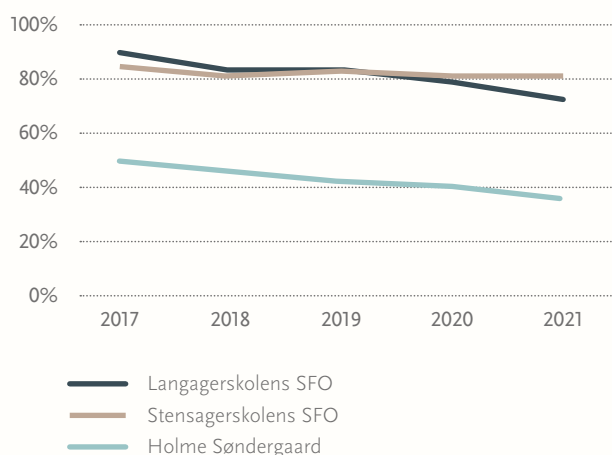
På fritidsområdet driver kommunens to specialskoler, Langagerskolen og Stensagerskolen, hver især et SFO-tilbud. Derudover tilbyder kommunen også et specialiseret klub-

tilbud efter Servicelovens § 36. Klubben Holme Søndergård er en specialklub i Aarhus Kommune for unge med generelle psykiske funktionsnedsættelser, gennemgribende udviklingsforstyrrelser, autismspektrumforstyrrelser, multiple funktionsnedsættelser og fysiske funktionsnedsættelser. Målgruppen er større børn og unge, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte, behandling m.v. Klubben modtager primært børn fra Stensagerskolen.

Udover de særlige SFO- og klubtilbud har elever fra øvrige specialundervisningstilbud mulighed for at blive indskrevet i almene SFO'er og klubber, med støtteressourcer tilknyttet. Belysningen af benyttelsen af de almene fritidstilbud undersøges nærmere i [rapport om bredere børnefællesskaber](#).

I løbet af de seneste fem år er antallet af specialskolebørn, der går i specialskolernes SFO steget, mens antallet af unge fra specialskolerne, der går i klubben Holme Søndergaard er faldet. Det kan dermed ligne, at interessen for SFO'erne er vokset over de seneste år. Men det sætter perspektiv på udviklingen, at vi på samme tid ser en modsatrettet tendens. Kigger vi på andelen af de indskrevne specialskolebørn på hhv. Langagerskolen og Stensagerskolen, der går enten i SFO eller klub, finder vi, at der samlet set er sket et fald. Det betyder med andre ord, at det stigende antal brugere af SFO'erne ikke er tilsvarende den vækst, der i øvrigt er i specialskolernes elevantal. Der er dog en forskel i de underliggende tal, idet at brugerandelen i Stensagerskolens SFO ser ud til at være forholdsvis stabilt over de seneste tre år. Antallet af børn og unge, der benytter Langagerskolens SFO og Holme Søndergård er faldet med henholdsvis 17 pct. og 14 pct. i perioden.

Figur 7: Andel af specialskolebørn i SFO og Klub 2017-21



Kilde: Egne beregninger pba. data fra LIS og PPR (MBU)

For en sammenligning til, hvordan udviklingen ser ud på både almenområdet, såvel som for børn og unge i specialtilbud, der er indskrevet i almene fritidstilbud, henviser vi til [rapport om bredere børnefællesskaber](#).



Økonomiske konsekvenser ved udviklingen på specialområdet

De ovenstående udviklingstal taler et tydeligt sprog. Flere og flere børn og unge har behov for eller går i specialpædagogiske tilbud. Det er en udvikling, som også får økonomisk betydning idet, at specialtilbud, som hovedregel, er dyrere. Udviklingen har således også været, at udgifterne er vokset. I dette afsnit vil vi belyse de økonomiske konsekvenser ved den stigende tilgang til kommunens specialtilbud. Der foretages dog en afgrænsning idet, at det bliver økonomiske konsekvenser på skoleområdet og fritidsområdet, der er i fokus. Afgrænsningen skyldes, at der, som tidligere nævnt, kører en særskilt beslutningsproces vedrørende oprettelse af flere specialtagtilbudspladser, der naturligt også berører de beslægtede økonomiske konsekvenser på området. Det er dog relevant at fremhæve, at der også sker et voksende økonomisk pres på dagtilbudsområdet som følge af, at nye og flere specialdagtilbudspladser skal drives indenfor samme økonomiske ramme på dagtilbudsområdet.

Stigende udgifter til specialklasselever udhuler økonomien til forebyggende tiltag

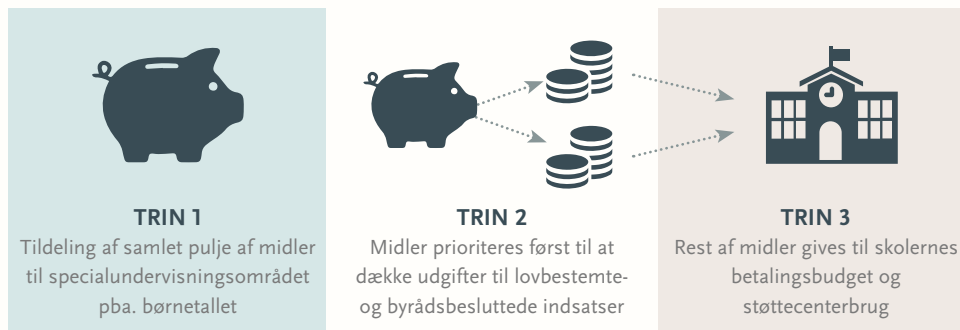
Midlerne til specialundervisningsområdet er børnetalsreguleret ift. antal børn i skolealderen. Det betyder, at den samlede pulje af midler til at finansiere tilbud og indsatser hænger sammen med, om antallet af børn og unge i skolealderen stiger eller falder, år for år. Midlerne skal dække driften af følgende tilbud:

Boks 2: Specialtilbud der finansieres på specialundervisningsområdet

- Lovbestemte specialundervisningstilbud, herunder bl.a. specialklasser, -skoler og sygehusundervisningen
- Støtteordninger, herunder Personlig Assistance og Enkeltintegration
- Udlagte midler til specialpædagogiske indsatser til skolerne, herunder betalingsbudget og støttecenterbudget
- Politisk besluttede projekter og indsatser, herunder bl.a. NEST, ABA og Cool Kids

Resultatet på bundlinjen skal samlet set være i balance ved udgangen af hvert regnskabsår. Det betyder, at man i første omgang skal prioritere sine midler til lovbestemte og byrådsbesluttede undervisningsindsatser, støtteordninger og tilbud, der kører på fastlagte budgetter eller ud fra regler er om fx personalenormeringer. Det der rester af midler, efter de ovennævnte tilbud og indsatser er finansieret, bliver derefter fordelt ud til skolerne som udlagte midler til specialpædagogiske indsatser indenfor to puljer – betalingsbudgettet og støttecenterbudgettet (læs mere om denne fordeling [her](#)). Disponeringen af midler til specialundervisningsområdet fremgår også af figuren på næste side

Figur 8: Disponering af midler til specialundervisningsområdet



Da Aarhus Kommune har fastlagt en delvist decentral betalingsmodel på specialundervisningsområdet, skal kommunens skoler som hovedregel betale en fast pris for pladser i specialklasser og øvrige undervisningstilbud, såsom på Netværksskolen. Undtagelsen til denne regel er, at pladser på specialskoler, pladser for anbragte børn og unge og pladser i særlige tilbud såsom Min Vej på Netværksskolen, er udeladt fra betalingspligten. Priserne for pladserne præsenteres herunder, med udviklingen siden skoleåret 2019/2020. Det skal her bemærkes, at den pris skolerne betaler for pladserne ikke er omkostningsægte, dvs. at skolerne betaler en fast pris, der dækker en andel af driftsudgifterne til specialklasserne, hvor Børn og Unge dækker resten (samlet pladspris i 2021/2022 er 189.500 kr.).

Tabel 3: Pladspriser - tilbudstype, skoleårene 2019/2020 - 2021/2022

Specialklasstype	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Specifik	143.500	147.500	149.500
Socio-emotionel / KITT	189.500	147.500	149.500
Nest	143.500	147.500	149.500
Netværksskolen, fokusskolen, KSK og Kaløvig	–	147.500	149.500

Note: Pladspriserne er opgjort i det pågældende års priser.

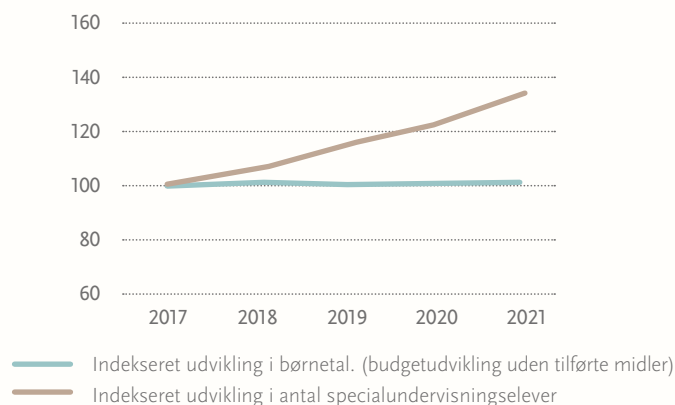
Hvor priserne tidligere var differentierede besluttede man ifm. Analyse af Folkeskolernes økonomi at ensrette prisniveauet for at undgå en incitamentsstruktur, hvor nogle tilbud/pladser var at foretrække økonomisk fremfor andre. Her adskiller Aarhus Kommune sig fra andre 6-by kommuner, herunder Randers Kommune og Odense Kommune, der begge har differentierede prisniveauer og en decentral betalingsmodel.

Som nævnt modtager skolerne hhv. et betalingsbudget og et støttecenterbudget. De omtales også som udlagte midler til specialpædagogiske indsatser. De to budgetter tildeles skolerne til grundlæggende at finansiere to forhold – pladsbetaling for specialundervisningstilbud (betalingsbudgettet) og lokale specialpædagogiske indsatser og forebyggende tiltag i almenområdet, der bl.a. målrettes elever med støttebehov, der er under specialundervisningsniveauet på 9 ugentlige timer. Skolerne modtager disse midler ud fra en økonomisk tildelingsmodel, der uddybes nærmere [her](#).

Skolernes samlede pulje af udlagte midler til specialpædagogiske indsatser fastsættes efter, hvad der er tilbage i den samlede pulje af midler til området, når de øvrige drifts- og projektudgifter m.m. er betalt. Med andre ord, er mængden af midler, der kan tildeles til skolerne, betinget af, hvor store udgifter der er til driften af lovgivningsbestemte og byrådsbesluttede tilbud og indsatser. Det skyldes to sammenhængende forhold. For det første, at den pladspris skolerne betaler, er fastsat til et bestemt prisniveau, der årligt fremskrives, og dermed ikke udgør den omkostningsægte pladspris (189.500 kr.). Når antallet af specialklasseelever stiger, stiger de centrale udgifter til medfinansiering af pladserne også. For det andet, at den samlede pulje af midler til hele specialundervisningsområdet ikke følger udviklingen i udgifterne på området, men i stedet børnetallet – som det fremgår herunder. Sammenlagt betyder det, at hvis udgifterne vokser hurtigere end den samlede pulje af midler til specialundervisningsområdet, så vil det medføre, at den pulje af resterende midler, der kan gives til skolerne blive mindre.

Da flere og flere børn og unge visiteres til specialskoler og specialklasser forhøjer det driftsudgifterne til specialundervisning og reducerer dermed som udgangspunkt skolerne betalings- og støttecenterbudgetter ligesom at skolerne på samme tid skal betale for flere pladser. Figuren herunder viser, hvordan grundbudgettet har udviklet sig ud fra børnetallet – uden tilførte midler til fx mellemformer – sammenlignet med udgifterne til drift af de omtalte undervisningstilbud. Tendensen er tydelig. Antallet af specialklassepladser og dermed driftsudgifterne, er vokset hurtigere end den tildelte mængde af midler. Og som vi efterfølgende præsenterer, får det den afledte konsekvens, at skolerne efterlades med en voksende egenfinansieringsudfordring, da betalingsbudgettet ikke slår til ift. antallet af pladser, der skal betales for.

Figur 9: Udvikling i budget og driftsudgifter til specialundervisningstilbud 2017-21



Kilde: Aarhus i tal og LIS

I tabellerne herunder fremgår udviklingen i de udlagte midler til specialpædagogiske indsatser i perioden 2017-2021. Først samlet set og dernæst opgjort pr. skole. Selvom vi på baggrund af ovenstående figur ville forvente, at betalings- og støttecenterbudgetterne skulle falde sideløbende med, at budgetgabet vokser (differenten mellem tildelte midler og udgifter), ser udviklingen umiddelbart anderledes ud. I perioden er den samlede pulje af midler nemlig steget. Det skyldes dog, at man har kunnet omprioritere midler fra bl.a. støtteordninger, der benyttes i mindre grad (enkeltintegration) og i særdeleshed, at der løbende er tilført ekstra midler til netop skolernes betalings- og støttecenterbudgetter. 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 gratis psykologhjælp til børn under 15 år

Tabel 4: Udvikling i udlagte midler til specialpædagogiske indsatser og pladsbetaling i perioden 2017-21, 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 (udover 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.

Table 5: Udvikling i udlagte midler til specialpædagogiske indsatser og pladsbetaling i perioden 2017-21, 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 (udover 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.

Som det fremgår af tabellerne ovenfor, har den stigende pladsbetaling som følgende af et voksende elevtal medført, at skolernes egenfinansiering er vokset (gennemsnitligt set). Det skyldes, at betalingsbudgettet, på trods af være løftet med 1 mio. kr. pr. skole i perioden, ikke har kunnet matche udgiftsstigningen. Her skal det også bemærkes, at fordelingen mellem støttecenterbudget og betalingsbudget løbende er skiftet, da midler enten er flyttet fra støttecenterbudget og over til betalingsbudget eller der er tilført midler eksplicit til betalingsbudgettet.

I regnskabsåret 2021 er forventningen, at egenfinansiering for alle skoler vil være 50 mio. kr., hvilket svarer til gennemsnitligt 1.1 mio. kr. pr. skole. Det er udgifter som skolerne skal dække via midler fra almenområdet, hvilket får konsekvenser for støttecenterbudgettet, og der med muligheden for at investere forebyggende og iværksætte lokale tilbud og indsatser. Hvor støttecenterbudgettet pr. skole var tiltænkt at være 1,9 mio. kr. i 2021, reterer kun 800.000 kr. Det er over en halvering.

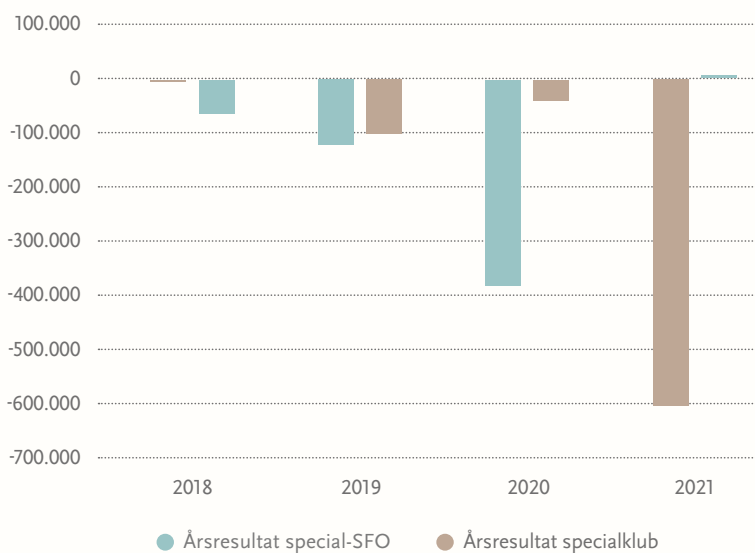
I perioden er egenfinansieringen er steget med 82 pct., hvorimod betalingsbudgettet og støttecenterbudgettet 'kun' er løftet med hhv. 56 pct. og 12 pct. Det betyder mao. at skolernes budgethul på specialområdet også er voksende. Her kan det tilføjes, at forventningerne til indeværende skoleår (2021/2022) er, at skolernes egenfinansiering samlet set vokser til 70. mio. kr. Det vil alt andet lige blot forstærke den hidtidige tendens og understreger, at skolernes økonomi bliver sat under pres af den nuværende udvikling på området. Her skal det dog igen bemærkes, at skolernes betalingsbudget er blevet tilført ekstra 20 mio. kr. ifm. budgetforlig 2022, hvilket løfter betalingsevnen ift. de omtalte forventninger til egenfinansiering i 2021/2022.

Merforbruget på fritidsområdet er vokset over flere år

Specialskolernes SFO'er og specialfritidstilbuddet Holme Søndergård modtager midler baseret på antal børn indmeldte i hhv. SFO eller klub. Deres budget udmåles efter et beløb pr barn. Forud for årets start fastlægges en normering (forventning til antal indskrevne det kommende år), baseret på denne modtager de deres grundbudget. Hvis SFO'en eller klubben har enten flere eller færre indskrevne end normeringen, sker der ved årets afslutning en positiv eller negativ regulering af grundbudgettet svarende til antallet af flere eller færre børn/unge. De modtager således kun budget svarende til det antal børn de har indskrevne. Derudover modtager de også budget til ledelse og administration, som ligeledes baserer sig på normeringen af børn i det kommende år. Dette budget reguleres dog ikke ved ændringer i antal indskrevne det pågældende år.

Når antallet af børn og unge, der benytter SFO'erne på specialskolerne stiger, vokser udgifterne til SFO'ernes budgetter tilsvarende. Da budgetmodellen på området er børnetalsreguleret og ikke efterspørgselsbaseret har det betydet, at årsresultatet for driften af specialfritidstilbuddene siden 2018 har været negativt. Som figuren herunder viser er balancen mellem forbrug og budget i 2021 negativ, og merforbruget er ca. 6 mio. kr. ud af et samlet budget på ca. 50 mio. kr. Det voksende merforbrug får derfor indflydelse på den samlede balance på fritidsområdet, hvor et foreløbigt mindreforbrug på specialpædagogiske støttemidler til almenområdets fritidstilbud har kunnet dække merforbruget i specialfritidstilbuddene.

Figur 10: Udvikling i årsresultat til drift af specialfritidstilbud fra 2018-21



Kilde: PPR (MBU)

Anlægs-mæssige konsekvenser i fremtiden

Det stigende antal børn, der har behov for specialdagtilbudspladser (SEL § 32) har som nævnt medført, at der oprettes flere pladser. På skoleområdet har det stigende antal specialklasser også haft den anlægs-mæssige konsekvens, at flere og flere lokaler på værtsskolerne er blevet til specialklasser. Indtil nu har det i vid udstrækning været muligt at finde plads til nye specialklasser ved enten at benytte eksisterende overskudskapacitet på de eksisterende værtsskoler eller oprette nye værtsskoler, der har ledig overskudskapacitet.

Når der i dag planlægges for udbygning af kapaciteten på skolerne, sker det med afsæt i den nuværende skoleprognose. Skoler med et demografisk bestemt kapacitetsbehov tildeles enten anlægsmidler til om- eller udbygning, hvis der er et aktuelt og vedvarende udbygningsbehov. Udbygningsbehovet skal dermed kunne aflæses i prognosens tidligere år såvel som på 10-års sigt.

Der kigges udelukkende på det samlede antal af klasser, som sammenholdes med kapaciteten – antal af undervisningslokaler. Dermed kigges der ikke på, om det er en normal-, modtager- eller specialklasse, som udløser behovet for at om- eller udbygge en skole. I de tilfælde, hvor der oprettes nye specialklasser på både nye og eksisterende værtsskoler, og der er en aktuel og vedvarende overskudskapacitet på skolen, afsættes der ikke anlægsmidler til at finansiere oprettelsen af nye specialklasser. Det skyldes, at der ikke er behov for ekstra kapacitet på skolerne.

På 10-års sigte estimeres det ifølge den nuværende skoleprognose for 2021, at der er behov for at udvide undervisningskapaciteten med 119 lokaler fordelt på kommunens skoler, svarende til anlægsgiften på ca. 200 mio. kr. Prognosen er fastsat ud antagelser om, at de nuværende værtsskoler fortsætter og at elevtallet på både almenområdet og specialområdet stiger. Det betyder mao. at der er behov for at udbygge med 119 lokaler, for både at huse almen- og specialklasser på 10-årssigte.

I Skoleudbygningsprogrammet er der indlagt en omregningsfaktor for elever i special og modtagerklasser. Denne ligger på 2,6. Det betyder, at én specialklasseelev har et arealkrav der er 2,6 gange større end én elev i normalklasse. Hvis udviklingen i antallet af elever, der segregeres til specialklasser, ændrer sig, og falder, kan det få afledt anlægsmæssig ift. udbygningsbehovet, da der kan være flere almenklasseelever i de enkelte lokaler end specialklasseelever.

Kørselsudgifterne er væsentligt højere i Aarhus end i andre kommuner

Som en del af analyseprocessen har Børn og Unge udarbejdet en analyse af specialkørsel for børn og unge i Aarhus Kommune (se [underrapport her](#)). Analysen har indledningsvist vist, at der indgår mange forskellige faktorer i planlægningen af kørslen af børn og elever i specialtilbud. Både pædagogiske beslutninger om barnet, som fremgår af bevillingen, men også rent praktiske forhold, som har indflydelse på planlægningen. De mange individuelle bevillinger og planmæssige forhold betyder mindre mulighed for samkørsel på en del af turene, ligesom det også bidrager til kompleksiteten i planlægningen.

Når Aarhus Kommune sammenlignes med andre kommuner, viser analysen, at udgifterne til elevbefordring pr. grundskoleelev er højere i Aarhus Kommune end de øvrige kommuner, der sammenlignes med. Det gælder både, når der sammenlignes med de mest sammenlignelige kommuner og med et gennemsnit for hele landet. Det må formodes, at en væsentlig del af de højere udgifter i Aarhus kan henføres til specialkørsel på skoleområdet, idet størstedelen af udgifterne til elevbefordring i Aarhus vedrører kørsel af elever i specialklasse og specialskole.

Hvad angår den økonomiske udvikling i kørselsudgifterne, viser analysen et merforbrug på specialkørsel på over 40 mio. kr. i 2017 faldende til 24,2 mio. kr. i 2020 ift. det afsatte budget, hvor det har stabiliseret sig. Hovedparten af udgifterne til specialkørsel vedrører kørsel med taxa, herunder solokørsel og minibus, mens der er begrænsede udgifter til egen befordring samt abonnementskort til offentlig transport.

Ovenstående tendenser på området tydeliggør, at Aarhus Kommune har et højt serviceniveau, når det kommer til specialkørsel. Det peger således både på organiseringen af kørselsområdet såvel som at forskelle i praksis mellem bl.a. skoler får betydning for, hvordan kørslerne planlægges, og hvorvidt det er effektivt. På baggrund af analysen er der derfor udpeget en række emner til videre undersøgelse, som kan give viden og indsigt ift. konkrete løsningsmuligheder for fremtidens kørselsområde. Forslagene og analysens resultater kan læses i sin fulde længde i [underrapport om specialkørsel i Aarhus Kommune](#). Herunder opsummeres de omtalte emner:

Boks 3: Forslag til videre undersøgelse af kørselsområdet

- **Serviceniveau, administrationspraksis og organisering af kørslen**
- **Pædagogisk indsats omkring specialkørsel**
- **Roller, bevillings- og budgetansvar**
- **Ledelsesinformation og data**

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.

Flere børn med diagnoser og stigende mistrivsel

Som det blev anslået indledningsvist i delanalysen ser vi på landsplan, at en stigende gruppe af børn og unge, af forskellige årsager, i en kortere eller længere periode, befinder sig i en sårbar position og derfor har brug for en særlig tilrettelagt indsats. Det er blevet påvist, at antallet af børn og unge der udredes og får en diagnose er steget med 45 pct. over 10 år og 15 pct. af børn og unge vil inden de fylder 18 være diagnosticeret med en psykisk lidelse (SIMB, 2020; Momentum, 2020a; Sundhedsstyrelsen, 2022; PPR, 2021) ligesom, at antallet af børn og unge i mistrivsel er vokset gennem de seneste fem år (VIVE, 2021, Sundhedsstyrelsen, 2022). Som Sundhedsstyrelsen fastslår i den nye 10-års plan for bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelse, er det dog vanskeligt at fastslå, hvorvidt det stigende antal diagnoser skyldes, at flere børn og unge reelt har en diagnose og sygeligheden har været stigende, eller hvorvidt udviklingen skyldes ændringer i faglig, sociokulturel og politisk praksis (Sundhedsstyrelsen, 2022), såvel som at de voksne i stigende grad er blevet opmærksomme på børn og unges mistrivsel og at man i højere grad formår at spotte og udrede børn og unge (VIVE, 2021; Momentum, 2020a; BUP, 2020; SIMB, 2020). I den forbindelse bekræfter BUA gennem interview i forbindelse med analysen, at flere børn og unge diagnosticeres. Men de peger også på, at flere forhold er interessante i fortolkningen af den udvikling. De oplever, i tråd med ovenstående, at fokus i dag er større på børn og unges trivsel og nævner også, at man er generelt blevet bedre til at spotte og udrede børn og unge. Her tilføjer de også, at tærsklen for, hvornår noget opfattes som værende indenfor fx autismespektret har flyttet sig nedad. Men, på samme tid ser de også, at udviklingen bliver påvirket af, at børn og unge stilles over for stadigt flere krav for at kunne fungere i samfundet.

Sårbarheden blandt børn og unge i Aarhus Kommune er faldende

Aarhus Kommune har ud fra en lang række vilkår ved det enkelte barn og dets forældre gennemført en analyse af det enkelte barns behov for specialpædagogisk støtte, givet forhold ved barnet der ikke skyldes deres gang i dagtilbud og skoler. I analysen er der beregnet en sårbarhedsindikator for alle børn og unge i kommunen. Indikatoren sammenfatter betydningen af en lang række socioøkonomiske- og helbredsmæssige vilkår ved det enkelte barn og dets forældre som eksempelvis forældres uddannelsesniveau og barnets fysiske og psykiske lidelse. Analysen viser, at den generelle sårbarhed blandt børn og unge i Aarhus Kommune er faldende. For 0-6årige på dagtilbudsområdet er der set på perioden 2014-2017 og for 5-17-årige på skoleområdet perioden 2014/15-2018/19, hvor det tilgængelige data løber til.

Hvis vi følger den gennemsnitlige sårbarhed blandt børn og unge i kommunen i den omtalte periode, viser beregningerne, at børn i alderen 0-6 år gennemsnitligt set bliver 7 pct. mindre sårbare og for børn og unge i alderen 5-17 år falder sårbarheden med gennemsnitligt set 15 pct. 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 pct.. Resultaterne peger sammenlagt på, at vi i Aarhus Kommune står med en målgruppe af børn og unge, der over tid er blevet mindre sårbare i forhold til vilkår ved det enkelte barn og dets forældre, som ikke skyldes deres gang i dagtilbud og skoler.

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 ender i specialpædagogisk støtte og specialtilbud. Dermed kan resultaterne pege på, at det er andre forhold end børnenes socioøkonomiske og helbredsmæssige forhold, der skubber til udviklingen.

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 budgettildelingsmodeller (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 som primært vurderes at være ikke-styrbare af det enkelte dagtilbud og skole, i hvert fald på den korte bane, og samtidigt forholdsvis upåvirkelige af den enkeltes liv i daginstitution og skole. 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.

Modellen må ikke betragtes som en fuldstændig model, der nøjagtigt forudsiger, hvilke børn og unge, der ender i fx specialklasse. Det er heller ikke formålet, da der er set bort fra mere styrbare forhold ved børnene og deres forældre. Men modellen kan bruges til at finde og beskrive relativt objektive rammevilkår ved det at drive dagtilbud og skole, som vi kan se, har en statistisk betydning for, at børns sårbarhed enten stiger eller falder i relation til specialpædagogisk støtte. Det betyder, at vi ved hjælp af modellen kan betragte sårbarheden samlet set blandt børn og unge i kommunen på forhold i deres liv, dagtilbud og skoler umiddelbart ikke har en indflydelse på. Vi tager ikke desto mindre forbehold for, at undersøgelsens konklusioner bliver betragtet ud fra en model, der er baseret på en række udvalgte forhold i børn og unges tilværelse, og at resultaterne dermed ikke kan stå alene som forklaring på udviklingen i det specialpædagogiske støttebehov, men skal ses som et supplement.

Flere børn i udfordringer og mangel på tid og ressourcer på almenområdet

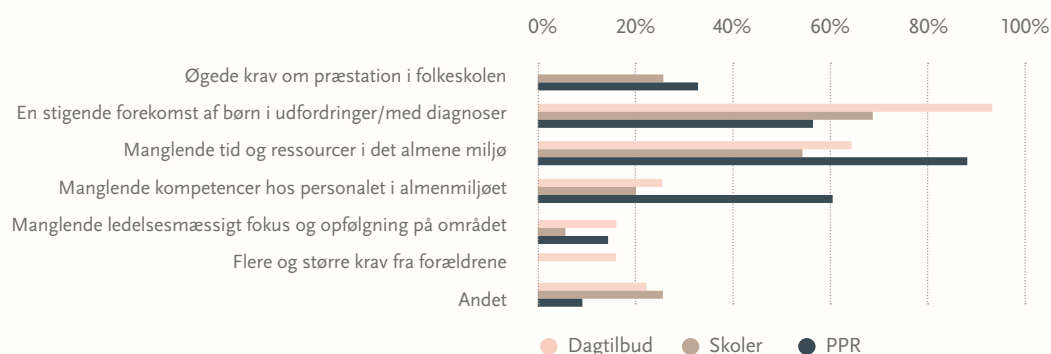
Som en del af analysearbejdet har vi bedt lederne i skoler og dagtilbud samt de betjenende medarbejderne i PPR om at forholde sig til, hvad årsagerne kan være til, at flere og flere børn har behov for specialpædagogisk støtte. Konkret set er de blevet bedt om at vælge den/de vigtigste årsager blandt følgende prædefinerede årsagsforklaringer.

Skole og PPR	Dagtilbud
<ul style="list-style-type: none"> • Øgede krav om præstation i folkeskolen • En stigende forekomst af børn i udfordringer/med diagnoser • Manglende tid og ressourcer i det almenmiljø • Manglende kompetencer hos personalet i almenmiljøet • Manglende ledelsesmæssigt fokus og opfølgning på området • Andet 	<ul style="list-style-type: none"> • En stigende forekomst af børn i udfordringer/med diagnoser • Manglende tid og ressourcer • Manglende kompetencer hos personalet ift. børnenes udfordringer • Manglende mulighed for ledelsesmæssigt fokus og opfølgning på området • Flere og større krav fra forældrene • Andet

Kilde: spørgeskemaundersøgelse blandt ledere i skoler og dagtilbud samt medarbejdere i PPR

Resultaterne af deres besvarelser fremgår af figuren herunder. Resultaterne viser, at der ikke er enighed blandt de adspurgte omkring, hvad den vigtigste faktor er ift. at forklare, hvorfor flere og flere børn og unge har et specialpædagogisk behov. Hvor skoler og dagtilbud peger på børnene som den primære årsag er det i stedet mangel på tid og ressourcer i almenområdet, som skaber presset på området, ifølge PPR. På trods af, at der ikke er fuldstændig enighed om rækkefølgen tegner det ikke desto mindre nogle interessante perspektiver. For det første anerkender parterne, at flere børn og unge står i udfordringer, der betyder, at de har et behov for støtte. Det kan give en indikation af, at det ikke alene er decentralt at behovet for mere støtte opleves. For det andet peger resultaterne på, at der er en bred opfattelse af, at der ikke er tilstrækkeligt med tid og ressourcer, og i et vist omfang heller ikke kompetencer, til at arbejde med børn i udfordringer i almenområdet. Det peger umiddelbart i en anden, men nært beslægtet retning, at rammerne omkring almentilbuddene er medvirkende til, at flere børn og unge ikke kan klare sig i de brede børnefællesskaber.

Figur 11. Væsentligste årsager til øget specialpædagogisk behov – ifølge dagtilbud, skoler og PPR



Note: N: PPR = 107, Skoler = 35 og Dagtilbud = 31.

Kun dagtilbudslederne har haft mulighed for at svare "Flere og større krav fra forældrene" og kun skolelederne og PPR har haft mulighed for at svare "Øgede krav om præstation i folkeskolen"

Blandt skoler og dagtilbud er børnene den største fællesnævner. Hele 94 pct. af dagtilbudslederne og 69 pct. af skolelederne angiver, at årsagen til den udvikling vi ser på området er, at flere børn og unge befinder sig i udfordringer og/eller har diagnoser. Dernæst peger 65 pct. af dagtilbudslederne og 54 pct. af skolelederne på, at almenområdet mangler tid og ressourcer, inden årsager som øgede krav i folkeskolen og fra forældre, eller mangel på kompetencer i almenområdet ift. børnenes udfordringer, gør sig gældende. Dermed adskiller opfattelserne blandt skoler og dagtilbud sig fra PPR's betjenende medarbejdere. Her peger de først og fremmest på almenområdet. Manglende tid og ressourcer (88 pct.) og manglende kompetencer hos almenpersonalet ift. børnenes udfordringer (61 pct.), hvilket dog er efterfulgt af en stigende forekomst af børn i udfordringer/med diagnoser (57 pct.).

Aktører peger på det svære fællesskab og lange sagsforløb

Flere og flere børn og unge skal bruge en plads i et specialtilbud. Det står klart på baggrund af de hidtidige tal og tendenser. Spørger man nogle af de centrale aktører på området, hvordan de oplever udviklingen i at flere børn, har behov for specialpædagogiske tilbud, giver det et nuanceret billede af en målgruppe, der har ændret karakter og som bliver påvirket af omgivelserne. I forbindelse med denne delanalyse har vi gennem interviews med ledere og medarbejdere i PPR, repræsentanter fra hhv. BUA og Center for Specialpædagogiske Børnetilbud (MSB) og medarbejdere i specialklasser og på specialskoler, indhentet en række interessante indsigter, der giver perspektiv på den udvikling vi oplever på området.

Flere børn har svært ved at begå sig i fællesskabet

På baggrund af de omtalte interviews tegner sig en fælles fortælling. 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, hvad enten der er tale om almentilbud eller specialtilbud. Højere tempo, flere stimuli, mindre struktur i fx skolerne, flere forventninger til medindflydelse og flere krav til at fungere i samfundet er nogle af de årsager, der bliver udpeget, som kan skubbe til den udvikling, at flere og flere børn og unge står med et behov for specialpædagogisk rådgivning og -støtte.

Oplevelsen er, at der er en stigende kompleksitet i mange af børnenes sager og udfordringer. Børnene kommer med mere sammensatte og komplekse problemstillinger end tidligere, og flere har adfærdsvanskeligheder, der gør det vanskeligere at trives i fællesskabet. Det bliver fx nævnt i et interview:



Nogle har svært ved deltagelsesaspektet, at ansvaret også ligger hos barnet. Ligger ansvaret på niveau med barnets formåen. Der er stor forskel på børnene ift. hvad vi kan forlange de kan tage ansvar for...

... Barnet får et større ansvar, og det er vanskeligt for de udfordringer barnet har. Barnet får sværere ved at forholde sig til omgivelsernes krav – både pga. flere krav om at tage ansvar og om deltagelse, men også fordi der er mindre struktur i dag end tidligere i klasseværelset. Det klasseværelse, hvor læreren ved, hvad der sker hvert minut og også hvis tingene går galt, er det meget nemmere at være i for den udfordrede elev. Jo tydeligere og mere struktureret, jo nemmere er det at være barn det sted. (PPR)

Der er en markant kompleksitet hos de unge mennesker, der for nogle er blevet tydeligere. Der er mange forskellige problemstillinger der ramler sammen. Det lægger man mærke til. Det behøver ikke være værre eller bedre, men mere komplekst, hvilket kan udfordre den bredeste målgruppe. Der flytter personalekræfter fra den brede gruppe til den komplekse gruppe. (medarbejder)

Men, som andre nævner, er vi på samme tid også er blevet mere opmærksomme på de børn, der har det svært. I almentilbuddene oplever PPR en tendens til, at det i stigende grad er børn med adfærdsvanskeligheder, der bekymrer mest. Og oven i specialundervisningstilbuddene oplever personalet, at de skal bruge mere tid på individer, der udfordrer fællesskabet, hvilket utilsigtet trækker tid og fokus væk fra de øvrige elever.

Langtrukne sagsforløb og skifte mellem forskellige tilbud bliver til nederlag

Målgruppen af børn og unge, der visiteres til specialtilbud, er på en rejse, der ofte føles lang og fuld af forhindringer. De kommer med mange nederlag med i bagagen og har ofte oplevet lang ventetid på deres vej. De er nederlagsprægede når de starter i fx specialklassen og før end der kan være tale om udvikling, skal børnene først 'genopbygges'.

I forbindelse med analysen afviklede arbejdsgruppen en workshop med forældre til børn og unge, herunder til børn og unge i specialtilbud. I samtalerne med forældrene var der ofte en fællesnævner, der ramte mange af deltagerne – at ventetiden på vej til et nyt tilbud er/var lang og at flere havde oplevet, at deres barn først havde været i 'det forkerte tilbud'. Det er en oplevelse, der også deles af de medarbejdere, der til dagligt arbejder i kommunens specialklasser og specialskoler. Flere børn kommer for sent i deres skoleforløb, har været igennem lange sagsforløb eller er blevet placeret i deres tilbud uden at passe ind.

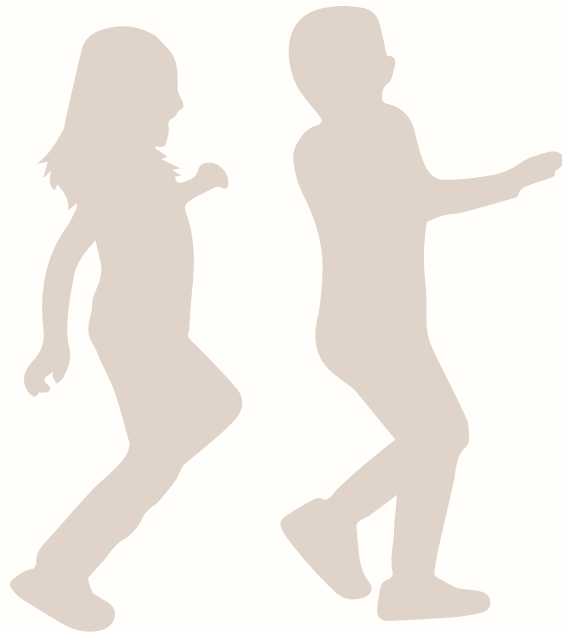
At have forsøgt flere forskellige tiltag og indsatser og at blive inkluderet det ene og det andet sted, skaber store omvæltninger i børnenes liv. Forældrene oplever at 'alt er en kamp' og at de bærer ansvaret for, at deres barn ender i det rigtige tilbud. Det sætter familielivet under et gevaldigt pres og forældrene mærker, at det i sidste ende er børnene, der lider under den langvarige proces. Og den oplevelse deles af de professionelle. I PPR mærker de, at børnene står med en følelse af ikke at slå til hos PPR og i specialklasserne og på specialskolerne mærker de, at deres muligheder for at arbejde med børnenes faglige og sociale udvikling bliver udfordret. Og det fremstår sammenlagt som en udfordring, der bl.a. er afledt af det store pres området er under og dermed får det også en betydning, idet at det på samme tid hæmmer mulighederne for at snakke om evt. tilbageslutning til almenområdet.



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 tilbud i dagtilbud, skoler, fritidstilbud og PPR. Dermed flytter vi fokus væk fra barnet og over på om omgivelserne i form af den måde, som vi organiserer og driver dagtilbud og skoler på, er gode rammer for børn og unges læring, trivsel og udvikling.





02

Delanalyse af rammerne omkring specialtilbuddene

Som antallet af børn og unge med specialpædagogiske behov stiger medfører det et forøget behov for flere specialtilbudspladser. Det sætter krav til og påvirker organiseringen og rammerne omkring kommunens specialtilbud. Delanalysen undersøger, hvordan strukturer omkring og organisering af kommunens specialtilbud får betydning for børn og unge i specialtilbuddene, driften af tilbuddene og hvad der kan medvirke til at hæmme og fremme segregering til specialområdet.

Delanalysen vil vise, at organiseringen af særligt specialundervisningstilbuddene varierer både internt i kommunen (ift. personalesammensætning) og adskiller sig overordnet set på udvalgte parametre fra andre kommuners måde, at indrette specialundervisningstilbud på. Her er det fx værd at nævne, at Aarhus Kommune (som hovedregel) har fast normering i alle specialklasser (7-8 elever afhængigt af alderstrin), hvorimod de øvrige 6-bykommuner har varierende normering, der er fastsat efter målgruppens problemstillinger. Endeligt viser analysen også pba. interviews, at adgangen til fritidsaktiviteter kan være sværere for børn og unge i specialtilbud, da fx transportudfordringer står i vejen for deres deltagelsesmuligheder.

Afsnittet er opbygget i to store afsnit, der først sætter lys på organiseringen af kommunens tilbud og dernæst rammerne omkring driften af kommunens tilbud. Det betyder, at vi først kigger på, hvordan specialtilbuddene på tværs af dagtilbuds- og skoleområdet er organiseret, mhp. at vurdere, hvilken betydning det har for fx børnenes trivsel og læring. Dernæst undersøger vi, hvordan rammerne omkring specialtilbuddene, fx incitamentsstrukturerne i betalingsmodellen, kan få indflydelse på, hvordan skolerne oplever deres muligheder for at arbejde forebyggende. Der er i afsnittene foretaget en afgrænsning idet at fokus ligger på de store tilbud, dvs. § 32- tilbud på dagtilbudsområdet og specialklasser og specialskoler på skoleområdet. Afgrænsningen medfører, at organiseringen af tilbud, der er politisk besluttede, fx ABA, eller tilbud, der ved lov skal tilbydes, men omfatter en lille og afgrænset målgruppe, såsom Personlig Assistance, ikke gennemgås.

Organisering af specialtilbud

Som ovenfor nævnt vil vi i første hovedafsnit belyse, hvordan organiseringen af fx personale og børn og specialklasserne har betydning for elevernes trivsel og læring. Indledningsvist bliver kommunens specialtilbudsvifte gennemgået, hvorefter betydningen bliver undersøgt nærmere. Det efterfølges af et blik på specialtilbudsbørns deltagelse i fritidstilbud, herunder særligt i foreningslivet, og et anlægsblik på, hvilken betydning udvikling og eventuelle ændringer på områdets organisering vil have.

Typer af specialtilbud i Aarhus Kommune

På tværs af hhv. dagtilbud, skole og fritidstilbud findes en lang og varieret række af forskellige specialpædagogiske indsatser og tilbud til børn og unge, der er i udfordringer i enten kortere eller længere tid. Nogle tilbud og indsatser drives fx i regi af almenundervisningen på folkeskolerne, mens andre kræver forudgående visitation. Denne rapport sætter fokus på de sidstnævnte tilbud og indsatser under navnet *specialtilbud*. For dyberegående indsigt i de øvrige tilbud og indsatser henvises der til [rapport om bredere børnefællesskaber](#) og den [antropologiske analyse af inklusionskraft](#).

I Aarhus Kommune spænder specialtilbud over tilbud der både har en relativt stor målgruppe, såsom specialklasser, såvel som tilbud, der primært er målrettet en mere afgrænset målgruppe eller projektgruppe, fx ABA. Herunder opstilles en tabel, der giver et kort overblik over specialtilbud i Aarhus Kommune på dagtilbuds- og skoleområdet.

Dagtilbuds- og fritidsområdet	Skoleområdet
<ul style="list-style-type: none"> • Specialdagtilbud efter SEL § 32 (Skovbrynet) • Specialdagtilbuds-grupper efter SEL § 32, der er integrerede i almene dagtilbud (Lystruplund og Thorshavnsgade) • Specialklubtilbud efter SEL § 36 (Holme Søndergaard) • NEST møder dagtilbud (læs mere i rapport om bredere børnefællesskaber) 	<ul style="list-style-type: none"> • Specialklasser på 23 værtsskoler (ud af 45 folkeskoler) • Specialskolerne Langagerskolen og Stensagerskolen • Specialundervisningstilbud, der bl.a. tæller NEST • Ikke Specialuv.: Netværksskolen og Fokusskolen • Specialindsatser der bl.a. omfatter ABA



Organisering af specialdagtilbud og specialdagtilbudsgrupper

Dag- og klubtilbud er underlagt dagtilbudsloven. Ifølge dagtilbudsloven skal disse institutioner rumme alle børn. Overstiger barnets behandlingsbehov det som et alment dagtilbud kan understøtte med de muligheder, institutionerne har (fx støttetimer, vejledning fra PPR mv.), træder serviceloven (§ 32 og § 36) i kraft. Kommunen skal stille behandlingstilbud til rådighed for barnet efter serviceloven. De specialdagtilbud (§ 32) er dermed ikke omfattet af dagtilbudsloven og den pædagogiske læreplan.

Aarhus Kommune har ét specialdagtilbud (Skovbrynet) med flere afdelinger, som henvender sig til børn med betydeligt eller varigt fysisk eller psykisk nedsat funktionsevne. Derudover er der 2 almene dagtilbud med §32-afdelinger som en del af tilbuddet, der har særlige pladser reserveret til børn med vidtgående fysiske og psykiske funktionsnedsættelser.

I Aarhus Kommune er et behandlingstilbud til børn efter servicelovens §§ 32 og 36 gratis for forældrene, herunder eventuel taxakørsel til tilbuddet. Andre kommuner, fx Favrskov Kommune, tager forældrebetaling, fx halv pris af en almen plads, ud fra det argument, at børnene ikke kan få behandling en hel dag.

Driften af specialdagtilbudspladser er finansieret af et grundbudget, der er børnetalsreguleret. Dvs. at budgettet til de særlige dagtilbudspladser følger væksten i børnetallet i hele børnemålgruppen i dagtilbudsregi og ikke det enkelte barn, som optager en specialdagtilbudsplads.

Det er kommunalbestyrelsen, der ifølge lovgivningen, skal oprette og vurdere, hvor mange specialpladser, der er nødvendige på dagtilbudsområdet i kommunen. I relation dertil er der, som tidligere nævnt, en igangværende proces, der fokuserer på udvidelsesmulighederne for at tilbyde flere § 32 pladser til børn med behov for særlige behandlingstilbud. Derfor vil vi i nærværende analyse ikke gå nærmere ind i, hvilket mulighedsrum der foreligger ift. den nuværende organisering på området.



På fritidssiden har Aarhus Kommune et § 36-tilbud - Klubben Holme Søndergård - for unge med generelle psykiske funktionsnedsættelser, gennemgribende udviklingsforstyrrelser, autismespektrumforstyrrelser, multiple funktionsnedsættelser og fysiske funktionsnedsættelser. Målgruppen er større børn og unge, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte, behandling m.v. Klubben modtager primært børn fra Stensagerskolen.

PPR visiterer til og træffer afgørelse om visitation til plads i Holme Søndergård. Klubben modtager de unge i ungdomstilbud efter 7. klasse er afsluttet. Når den unge har afsluttet folkeskolen, kan den unge indskrives i seniortilbud hvor den unge kan være i klubtilbudet til og med det 20. år.

Behov for flere specialdagtilbudspladser

Som det blev fastslået i delanalyse 1 er der et stigende behov for flere specialdagtilbudspladser. Det sker som følge af et generelt stigende børnetal, og en vækst i antallet børn med specialpædagogiske behov i førskolealderen. Som følge af dette er der i 2022 tildelt anlægsmidler til oprettelse af flere fysiske specialdagtilbudspladser. Det medfører, at der jf. en prognose bliver oprettet op imod 81 flere pladser frem mod 2026. Det voksende antal pladser vil tilsvarende medføre forøgede driftsudgifter, hvilket vil give en økonomisk udfordring for dagtilbudsområdet's årsresultater, idet at antallet af pladser og børn i §32 tilbud vil vokse hurtigere end børnetallet, der regulerer områdets økonomi. Det betyder således, at dagtilbuddene skal finde økonomi til at drive specialpladserne indenfor den nuværende økonomiske ramme på dagtilbudsområdet, og dermed gennem omprioritering, sandsynligvis fra almenområdet.

Organisering af specialundervisningstilbud i specialklasser og specialskoler

Specialskoler og -klasser er tilbud til de elever, der har vanskeligheder af en sådan grad, at de ikke kan gå i en almen folkeskoleklasse. Eleverne er kendetegnede ved at have en vifte af funktionsnedsættelser og kan være både normalt begavede og have generelle udviklingsvanskeligheder, der kræver et særligt tilrettelagt skoletilbud.

Efter folkeskoleloven skal børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasse eller specialskole.

Der skal desuden gives specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i *mindst* 9 ugentlige undervisningstimer. Der er ikke et loft over hvor mange timers specialundervisning der kan gives til en elev i den almindelige undervisning, og det er skoleleder der træffer afgørelse om, hvor mange timer der skal gives ugentligt. Rammerne for specialundervisningen eller specialpædagogisk støtte i mindst 9 ugentlige timer kan læses [her](#).

Værtsskoler for specialklasser:

Nord

- Skæring Skole
- Sølystskolen
- Ellevangskolen
- Vorrevangskolen
- Lystrup

Syd

- Holme Skole
- Rundhøjskolen
- Tranbjergskolen
- Mårslet Skole
- Beder Skole

Sydvest

- Læssøegades Skole
- Rosenvangskolen
- Vestergårdsskolen
- Viby Skole

Vest

- Åby Skole
- Ellehøjskolen
- Tilst Skole
- Skjoldhøjskolen

Øst

- Risskov Skole
- Skovvangskolen
- Katrinebjergskolen
- Hasle Skole
- Møllevangskolen

Børn, der har brug for støtte i *færre* end 9 undervisningstimer ugentligt, skal have støtten inden for rammerne af den almindelige undervisning f.eks. ved holddeling eller undervisningsdifferentiering. Læs mere herom i [rapport om bredere børnefællesskaber](#).

I Aarhus Kommune er der i skoleåret 2021/22 161 specialklasser. Specialklasserne er fordelt på 23 skoler. I Aftale om en holdbar skolestruktur i Aarhus Kommune fra d. 14. maj 2012 er det beskrevet, at byrådet ønsker, at specialklasserne organiseres i 5-10 klasser pr. værtsskole. Dette skulle sikre dels en fleksibilitet i undervisningen, fx projekter på tværs af klasser, og dels at det faglige miljø omkring specialklasserne har en størrelse, der muliggør sparring og fleksibilitet i afviklingen af undervisningen.

De 161 specialklasser, der er i dag, rummer tilsammen 1205 pladser. Det betyder, at der i gennemsnit er pladser til 7,5 elever i hver klasse. Normeringen i specialklasser i Aarhus Kommune ligger som udgangspunkt på 7 elever. Men, i 2016 besluttede byrådet at hæve gennemsnits-elevtallet for specialklasser på 8.-10. klassetrin fra 7 til 8 elever. Kaløvigskolens klasser er desuden undtaget denne regel, og har et lavere antal elever pr. klasse. Den gennemsnitlige klassekvotient vil dog løbende stige i indeværende skoleår, da der er planlagt med flere overbelægningspladser end tidligere som følge af ny midlertidig visitationsmodel.

Som udgangspunkt er der tildelt driftsbudget til, at der hele tiden er to voksne tilknyttet en specialklasse, typisk en lærer og en pædagog i varierende omfang alt efter alderstrin og undervisningssituation.

I figuren herunder findes en oversigt over målgrupperne for specialklasserne samt antallet heraf på hvert klassetrin.

Målgruppe	Klassetrin	Antal
Specifikke indlæringsvanskeligheder/ADHD/autisme/ normaltbegavede	0.-3.	22
	4.-6.	29
	7.-10.	27
I alt		81
Generelle indlæringsvanskeligheder/ADHD/autisme/syndrom/ begavelse under normalområdet	0.-3.	21
	4.-6.	25
	7.-10.	18
I alt		64
Specifikke indlæringsvanskeligheder/ADHD/autisme/ normaltbegavede/læsevanskeligheder	0.-3.	-
	4.-6.	2
	7.-10.	3
I alt		5
Specifikke indlæringsvanskeligheder/ADHD/autisme/ normaltbegavede/talevanskeligheder	0.-3.	3
	4.-6.	-
	7.-10.	-
I alt		3
**Kaløvig, socio/emotionelle vanskeligheder/normaltbegavede	0.-3.	2
	4.-6.	2
	7.-10.	-
I alt		4
Særlig ordblindeklasse	0.-3.	-
	4.-6.	-
	7.-10.	1
I alt		1
	0.-3.	-
	4.-6.	-
	7.-10.	1
I alt		1
Samlet antal klasse		161

Udover specialklasserne driver Aarhus Kommune to specialskoler – Langagerskolen og Stensagerskolen. Det er begge folkeskoler, hvorfor der arbejdes efter Folkeskolelovens overordnede formål. For begge specialskoler gælder det, at målgruppen har udfordringer i et sådant omfang, at et specialpædagogisk tilbud i en specialklasse ikke er tilstrækkeligt vidtgående, og de tilbyder dermed et mere specialiseret pædagogisk tilbud.

Langagerskolen målgruppe er elever med autisme spektrum forstyrrelser (ASF) og/eller svær ADHD. Flere af eleverne har ofte en række tilgrænsende udviklingsforstyrrelser og/eller komorbide tilstande. Der går ca. 220 elever fordelt på 0.-10. klasse (pr. 5. september 2021). Størstedelen af eleverne er indskrevet i helhedstilbud og den resterende del er indskrevet i skoletilbud. For elever i helhedstilbud rummer skoledagen både en skole- og fritidsdel.

Da Langagerskolen er et heldagstilbud, hvilket fremhæves som en styrke, da det betyder, at der er gode muligheder for at arbejde med sammenhængen mellem skole og fritid.

Stensagerskolen målgruppe er elever med store specialpædagogiske behov. Eleverne er mentalt retarderede i varierende grad og præget af svære funktionsnedsættelser på andre områder. Ofte ses en sammenhæng mellem børn, der optager særlige dagtilbudspladser og børn, som visiteres til Stensagerskolen. Skolen har ca. 240 elever fordelt på 0.-10. klasse (pr. 5. september 2021).

Eleverne er inddelte i årgange som på almenområdet, men elevernes klassetrin kan variere efter deres udvikling. På sigt skal denne organisering laves om, således at eleverne inddeles i indskolings-, mellemtrins- og udskolingsgrupper, der skal give mere fleksibilitet ift. at kunne holde på en elev i samme gruppe i kortere/længere tid.



Børnesammensætningen spiller en afgørende rolle for den velfungerende klasse/gruppe

Når elever er visiteret til et specialundervisnings-tilbud i Aarhus Kommune, er det visitationsenheden i PPR, der har ansvar for at finde et velegnet specialpædagogisk tilbud. Specialklasserne udgør det største specialpædagogiske undervisningstilbud, målt på brugere, i kommunen. Her er der som nævnt 161 klasser i skoleåret 2021/2022, og de er fordelt på 24 forskellige værtsskoler. I Aarhus Kommune fordeler og grupperer PPR fortrinsvist specialklasse-eleverne efter deres overordnede vanskeligheder og problemstillinger, for at opnå stærke klasse-fællesskaber af elever, der kan spejle sig i hinanden. Det er ikke ensbetydende med, at eleverne sammensættes ud fra diagnoser eller at alle elever i en klasse eksempelvis lider af forældresvigt. Det tilsigtes, at gruppesammensætningen, til en vis grad, skal være heterogen. Eleverne inddeles eksempelvis efter begavelsesniveau i klasser med generelle og specifikke indlæringsvanskeligheder. Formålet med at sammensætte klasserne ud fra deres udfordringer er, at personalet kan opnå erfaring og ekspertise med bestemte målgrupper og at eleverne får et balanceret klassefællesskab, hvor de kan spejle sig i andre, men uden at deres støttebehov og udfordringer skal kunne udløse konflikter o.lign. Fordelingen og grupperingen af elever i specialklasser kan også foregå efter et nærhedsprincip, hvor eleverne fortrinsvist bliver samlet ud fra det geografisk nærmeste specialklassetilbud. Det sker eksempelvis i Randers Kommune.



Boks 4:

Henvisning af elever til specialpædagogiske tilbud

”Det er afgørende, at elevens problemstillinger og specialpædagogiske behov kan imødekommes ved den plads på en specialscole eller i en specialklasse, der tilbydes. Elevens overordnede vanskeligheder indgår derfor som et væsentligt kriterium. Herudover har eleverne i større eller mindre grad ofte en række andre vanskeligheder, som har betydning for den pædagogiske praksis. En diagnose er ikke i sig selv et kriterium for henvisning til et specialpædagogisk tilbud. Forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering skal så vidt muligt følges.

Ved sammensætningen af specialklasser tages der endvidere hensyn til alder, køn, bopæl og dermed mindst mulig transporttid.”

(MBU-PPR, 9.11.2017 – notat findes på Intra)

I foråret 2021 besluttede Rådmanden at indføre en ny midlertidig visitationsprocedure, der sikrer, at børn og unge, der visiteres til specialundervisning, løbende og hurtigere får en plads. Hvor visitationsproceduren før var baseret på en større hovedvisitation, sker visitationen nu løbende hele året.

Herunder sammenlignes Aarhus Kommune med 6-byerne ift. hvilket fordelingsprincip, den enkelte kommune har valgt. Der er ud fra dialog med særligt Randers Kommune opstillet en række fordele og ulemper ved hver model.

Fordeling efter vanskeligheder/ udfordringer <ul style="list-style-type: none"> • Aarhus Kommune, Københavns Kommune, Odense Kommune og Aalborg Kommune 	Fordeling efter nærhed udfordringer <ul style="list-style-type: none"> • Randers Kommune
Potentielle fordele: <ul style="list-style-type: none"> • Stærke klassefællesskaber og mere ro i undervisningsmiljøet • Specialisering af personale i klasse Potentielle ulemper: <ul style="list-style-type: none"> • Større geografisk afstand til nærområde • Større kørselsudgifter 	Potentielle fordele: <ul style="list-style-type: none"> • Færre kørselsudgifter • Større lokal tilknytning • Bedre muligheder for tilknytning til fritidstilbud Potentielle ulemper: <ul style="list-style-type: none"> • Vanskeligere klassesammensætning • Personale skal have kendskab og kompetencer til 'alle' typer elever

At børnegruppens sammensætning har betydning for, hvorvidt klassefællesskabet fungerer og understøtter et godt læringsmiljø, bekræftes af både personale i specialklasserne og leder samt medarbejdere i specialpædagogisk sektion i PPR (der betjener kommunens specialtilbud). Det bliver blandt andet fremhævet ved følgende udtalelse:



Den (børnesammensætningen) er altafgørende. Det er derfor, jeg indledte med at sige, at det meste energi går til de elever, der bidrager negativt i klassen, som er en skæv profil ift. de andre. Der er udviklingspotentialet ikke godt nok. (medarbejder)

Generelt er holdningen, hvad enten det er medarbejdere der visiterer og betjener specialtilbuddene, eller medarbejdere, som arbejder med børnene til dagligt, at de stærke miljøer for trivsel og læring opstår, når børnegruppen passer sammen. Det kan både give et socialt fællesskab og en vigtig følelse af at være inkluderet, såvel som det kan reducere eksempelvis antallet af forstyrrelser og konfliktniveauet. Overordnet set tilkendegiver flere af de ansatte i specialundervisningstilbuddene, at de i deres grupper lykkes med at skabe netværk mellem børnene, at give dem en følelse af at høre til og at skabe sociale relationer med andre de kan spejle sig i. Det er et billede, som også bekræftes af flere forældre, der oplever, at deres børns sociale trivsel er vokset efter overgangen til specialklasse.

Det er omvendt en fælles oplevelse for både personalet i specialklasserne og på specialskolerne, at de oplever, at de børn og unge, hvis profil eller kompleksitet ikke bliver matcher af deres tilbud trækker ekstra tid og ressourcer, hvilket til gengæld kan skabe en uønsket nedprioritering af de øvrige elever i gruppen/klassen.

Aarhus Kommune har fast normering i specialklasser hvor andre kommuner har varierende normering

Som beskrevet indledningsvist har Aarhus Kommune fast normering i specialklasserne. Som hovedregel går 7 elever i specialklasserne fra 0.-7. klassetrin og 8 elever i 8.-10. klassetrin. Dertil kan PPR mod økonomisk kompensation til skolerne, visitere flere elever til de enkelte klasser i såkaldte overbelægningspladser.

Indførelsen af ny midlertidig visitationsprocedure betyder, at PPR's planlægningsopgave med at oprette flere specialklassepladser og specialklasser bliver udfordret, da kommunen skal have et større og mere fleksibelt pladsberedskab, idet at det ikke er kendt, hvornår visitationerne til området vil falde. Hvor PPR tidligere kunne planlægge med opstart af størstedelen af eleverne efter sommerferien, og dermed også anvende tomme klasseværelser og -pladser efter afsluttede specialskoleklasser, skal PPR nu løbende kunne vurdere behovet for at oprette flere pladser og klasser i løbet af skoleåret. Det stiller krav om, at pladsberedskabet skal have et større omfang, da mange elever hurtigt skal kunne tilgodeses med en plads, men også, at de tilgængelige klasser kan benyttes mere fleksibelt, da der ligger en timingmæssig udfordring i at oprette nye klasser pga. krav om tid til indretning og ansættelse af personale m.m. Derfor er det besluttet, at 75 pct. af specialklasserne skal kunne tage imod en ekstra elev i overbelægning, mod overbelægningskompensation, hvilket giver visitationsteamet ekstra fordelingsmuligheder.

I forlængelse af ovennævnte beskrivelse er det interessant at sammenligne organisering af normeringen i Aarhus Kommune med andre kommuner. Her står det klart, at hvor Aarhus Kommune planlægger med fast normering i specialklasserne, på tværs af alle klasser, har andre kommuner indrettet deres specialklasserækker anderledes. Tabellen herunder opsummerer forskellene, hvorefter udvalgte forskelle fremhæves.

Tabel 6: Normering i specialklasser i Aarhus Kommune og 6-by kommuner

Kommune	Normering i specialklasser
Aarhus	Fast normering på 7-8 elever i alle specialklasser (undtagen på Kaløvigskolen)
København	Variere efter målgruppe: Kategori 1 klasse: 7 elever til kategori 3 klasse: 8-12 elever
Odense	Ikke kendt
Aalborg	Ikke kendt. Tildeler midler til fx 10 elever, hvortil klassen indenfor samme budget skal tage imod elev nr. 11, men ikke skæres ved elevfrafald.
Randers	Variere efter målgruppe. Fra 7 elever i klasser med 'letteste målgruppe' til 10 elever i 'mest komplekse' målgruppe.

Note: Baseret på interviewsamtale med repræsentanter for de fem kommuner samt data fra PPR (MBU)

I forbindelse med dataindsamling fra de øvrige 6-bykommuner har det været ønsket at sammenligne priser og udgifter til de enkelte specialtilbud. Der er til det formål indhentet data fra enkelte af kommunerne, men data på kommunerne er så forskelligt, at der er behov for at undersøge at validere det yderligere, førend det kan præsenteres. Det står derfor som en anbefaling til den videre udviklingsproces, at man undersøger prisforskellene mellem kommunerne nærmere.

Tabellen viser, at gennemsnitsprisen for specialklasseelever varierer mellem Aarhus Kommune og hhv. Odense Kommune og Randers Kommune. Der skal her tages forbehold for, at prisestimerne fra hhv. Odense Kommune og Randers Kommune er baseret på dialog med kommunerne, og således ikke har været mulige at beregne og validere.

Københavns Kommune har varierende grader af normering, der fastlægges efter målgruppens kompleksitet og støttebehov. Det vil med andre sige, at hvor Aarhus Kommune har fastsat 7-8 elever pr. specialklasse har Københavns Kommune en kategori af børn og unge, hvis klasser kan bære 7 elever op imod en kategori af børn og unge, hvor op imod 12 børn er i specialklasse sammen.

Aalborg Kommune har på samme vis som Københavns Kommune varierende antal elever i deres specialklasser, men pga. datamangel er det præcise omfang ikke kendt. Derudover har Aalborg Kommune indført et såkaldt udsvingsbånd på normeringen af deres specialklasser. Udsvingsbåndet betyder, at en specialklasses økonomi er baseret på en normering på fx 10 elever, men med et potentielt udsving på 10 pct. svarende til 1 elev, hen over et skoleår, uden økonomisk regulering. Det betyder mao., at specialklasser både kan drives med 9 elever, men være normeret til 10 elever, men også, at klasser med 10 elever skal kunne tage imod elev nr. 11, uden at det betyder en ekstra økonomisk kompensation til skolen. Kommunens erfaringer er, at det giver større grad af fleksibilitet i planlægningen af specialklassepladserne.

Mulighedsrum for fremtidens specialklasser

Hvis udviklingen fortsætter på specialområdet, vil behovet for specialtilbudspladser stige i fremtiden. Flere specialdagtilbudspladser (SEL § 32) er i færd med at blive oprettet, og specialskolerne er enten på vej ind i nye lokaler eller får oprettet satellitafdelinger, for at huse flere børn og unge. Specialklasserne er indtil nu hovedsageligt blevet huset i eksisterende undervisningslokaler på værtsskoler, hvis lokalekapacitet var tilstrækkelig. Som det blev udlagt tidligere, er forventningen, at kommunen på 10-års sigte vil stå med et udbygningsbehov til almen- og specialklasser for ca. 200 mio. kr. alene i anlægsudgifter, og det rejser derfor spørgsmålet, om man kan tænke organiseringen anderledes?

Herunder fremgår derfor tre udvalgte forskellige mulighedsrum for fremtidens specialklasser. For alle tre mulighedsrum præsenteres løsningsmulighederne kort, og i den forbindelse står det som en anbefaling til den kommende udviklingsproces, at man undersøger scenarierne nærmere.

Fordeling af fremtidens specialklasser

For det første kan man i forhold til fremtidens specialklasser overveje den nuværende model, hvor udvalgte skoler er værtsskoler for specialklasserækker på mellem 5-10 klasser. Det er både muligt at forestille et scenarie, hvor modellen fastholdes, men antallet af klasser forøges på værtsskolerne (i scenariet hvor pladsbehovet fortsætter med at vokse) ligesom et alternativt scenarie kan opstilles, hvor Aarhus Kommune i stedet tilstræber at etablere specialklasser på alle skoler, hvor fordelingen af elever i højere grad vil følge et nærhedsprincip.

En fortsættelse af den nuværende model vil indebære en fortsættelse af den fordelingsmodel, som tidligere er præsenteret med både fordele og ulemper. Som det også er blevet anslået, vil de anlægsmæssige konsekvenser ved at fortsætte med denne model være, at der på 10-års sigte er behov for ud/ombygning af de nuværende undervisningslokaler for op imod 200 mio. kr., for at kunne huse alle almen-, modtager- og specialklasseelever.

Derimod er det et andet scenarie, hvis specialklasserne i stedet skal ud på alle skoler og eleverne derfor skal have et specialundervisningstilbud i nærområdet. Børn og Unge estimerer, at der gennemsnitligt set vil være behov for at oprette 3-4 specialklasser på nye værtsskoler, f. for at kunne tilbyde pladser til alle, ud fra det nuværende pladsbehov. Det indebærer, at specialklasserne vil være aldersintegrerede, hvilket i forvejen også er praksis på området. Derudover anslås det, at det vil medføre forøgede anlægsudgifter, da flere af kommunens skoler, der ikke har specialklasser i dag, vil få behov for om-/udbygning af lokalekapaciteten. Det medfører anslået følgende fordele og ulemper.

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> Eksisterende værtsskoler vil have overskudskapacitet, der kan bruges til voksende almenklasser Eleverne skal ikke væk fra deres nærområde, m. sociale relationer osv., for at få et skoletilbud Færre kørselsudgifter, da elevernes transportbehov på tværs af skoledistrikter reduceres 	<ul style="list-style-type: none"> Medfører et ud-/ombygningsbehov på flere skoler, der endnu ikke er værtsskoler, udover det allerede forventede på 10-års sigte Personalets kompetencer bliver mindre specialiseret, da de skal dække alle typer elever. Små specialklasseenheder/robusthed Børnesammensætningen er afhængig af, at børnene passer sammen i nærområdet Flere aldersintegrerede klasser

Normering i fremtidens specialklasser

For det andet kan Aarhus Kommune med inspiration fra andre kommuner overveje at ændre på normeringen i specialklasserne. I Randers Kommune og Københavns Kommune benytter de varierende antal elever i specialklasserne alt efter, hvilken type elever og primære udfordringer, der er tale om. Som det er blevet beskrevet, har Aarhus Kommune fast normering på 7-8 elever i alle specialklasser med undtagelse af på Kaløvigskolen, hvor elevtallet er reduceret pr. klasse grundet elevernes specialpædagogiske støttebehov.

Mulighedsrummet består dermed i at differentiere normeringen pr. specialklasse efter elevmålgruppen. Ved at hæve normeringen giver det ekstra pladser, uden at det medfører direkte forøgede driftsudgifter og anlægsudgifter. Med inspiration fra Randers Kommune kunne et greb eksempelvis være at hæve elevtallet pr. specialklasse, der har børn med generelle indlæringsvanskeligheder, til 10 elever pr. klasse. I forhold til de nuværende specialklasser i Aarhus Kommune, vil det jf. tidligere oversigt, kunne påvirke normeringen i op imod 64 specialklasser og dermed medføre ca. 120-30 flere specialklassepladser

indenfor den eksisterende økonomiske ramme. Som tidligere nævnt, er der dog behov for at validere de fremsendte opgørelser fra 6-by kommunerne yderligere. Desuagtet vil en sådan modelløsning medføre følgende fordele og ulemper:

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Forøget pladskapacitet modvirker behovet for at oprette flere specialklasser næste skoleår • Reducerer lokalebehovet på 10-års sigte • Flere elever kan integreres i eksisterende klassefællesskaber 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalets tid reduceres pr. elev og til forældresamarbejde, individuelle hensyn og netværksarbejde • Klassefællesskabet kan blive udfordret i større grad af flere børn og unge med udfordringer.

Ny- eller genænkning af specialklassepladserne

For det tredje er det en mulighed at ny- eller videretænke organiseringen af specialundervisning. Hvor der i dag er et skarpt skel mellem en plads i almenklasse og en plads i specialklasse, kunne et mulighedsrum være, at kigge mere i retning af mellemformer mellem almen- og specialområdet eller måder, hvorpå elever med et specialpædagogisk støttebehov på min. 9 timer, kan få det uden at skulle i specialklasse.

Brug af mellemformer uddybes nærmere i [rapport om bredere børnefællesskaber](#). Her kan særligt Aarhus Kommunes NEST-model fremhæves, som en velafprøvet mellemform, der fusionerer kompetencer fra almen- og specialområdet. Til denne analyse er tilknyttet et Advisory board. På deres møde d. 10/1 2022, fremhæver flere medlemmer netop vigtigheden af at få brudt med den traditionelle, systembevarende, adskillelse mellem almen- og specialområdet, som vi eks. ser det i NEST-klasserne. Skolelederne i Aarhus Kommune peger også på, at både NEST-elementer såsom Co-teaching og andre typer samarbejdsløsning mellem almen- og specialområdet, kan være interessante fremtidige løsningsmuligheder.

Derudover er det en mulighed at kigge på organiseringen af specialundervisning. Det er i dag en mulighed for skolerne selv at beholde elever, der har et specialpædagogisk støttebehov, på egen skole og tildele dem deres 9 ugentlige støttetimer. Men, det er ikke indtrykket ifm. denne analyse, at det er en bredt anvendt løsningsmulighed (hvilket også uddybes i det kommende strukturafsnit). Københavns Kommune, som har en central betalingsmodel på specialområdet, har arbejdet med en løsningsmodel for såkaldte BUF-flex pladser, hvor elever, der visiteres til specialundervisning, efter en individuel vurdering, kan få mulighed for at blive på egen skole, hvortil skolen modtager økonomisk kompensation, til at dække for de påkrævede støttetimer. Det giver skolerne mulighed for at prioritere flere årsværk til almenområdet og på samme tid fastholde elever i deres nærområde og kendte skoletilbud. I Aarhus Kommune er midlerne lagt ud til skolerne via den decentrale betalingsmodel, hvor skolernes mulighedsrum uddybes nærmere i næste afsnit.

Strukturer omkring specialtilbud

I det følgende afsnit belyser analysen udvalgte strukturer på specialområdet, overgange mellem almen- og specialområdet samt incitamentsstrukturer. Først dykker analysen dybere ned i, hvordan betalingsmodellen på specialundervisningsområdet på nogle områder kan fremme og hæmme øget segregering til specialtilbud. Dernæst vil vi ud fra interviews og netværksmøder med centrale aktører dykke ned i, hvordan skoler og dagtilbud kan arbejde, for at sikre gode overgange når børn og unge skifter tilbud. Det er både skifte fra almen- til specialtilbud, mellem specialtilbud og tilbage til almentilbud igen.

Ovenstående udgør to områder, der også blev udpeget ifm. Analyse af Folkeskolernes Økonomi, og betragtes som områder, der kan medvirke til at fremme øget fastholdelse/ tilbagevenden til almenområdet.

Incitamentsstrukturer på området

Aarhus Kommune har, som nævnt, en decentral betalingsmodel på specialundervisningsområdet. Det betyder, at det som hovedregel er skolerne, der skal betale for de pladser i specialtilbud, deres elever benytter. Undersøgelser viser, at danske kommuner har vidt forskellige betalingsmodeller på specialundervisningsområdet (Index100, 2020; SIMB, 2021). Herunder fremgår det også, at en decentral betalingsmodel i sammenligning med centrale betalingsmodeller, fører til lavere segregeringsgrad (SIMB, 2021), hvilket er den type af model, som Aarhus Kommune ligger tættest op ad (delvist decentral betalingsmodel). Det fremgik også af [analyse af folkeskolernes økonomi](#), at der blandt skolerne er generel enighed om, at det er godt at midler til specialundervisning ligger decentralt. Læs mere i om tildelingsmodellen [her](#). Fordelene ved en decentral betalingsmodel kan blandt andet være, at det giver skolerne et større medansvar ift. 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 incitament bag den decentrale modelløsning er, at det kan blive mere attraktivt at fastholde eleverne på egen skole fremfor at indstille dem til specialundervisning. Begge incitament medvirker således også til, at skolerne i højere grad fastholder eleverne i deres nærområde, ved deres eksisterende sociale relationer mv.

Betalingsmodellen er kun delvist decentral, da der foretages en række beslutninger, der fratager udvalgte undervisningstilbud fra betalingspligten og fastsætter et gennemgående prisniveau, som ikke er omkostningsægte.

Ikke alle tilbud er omfattet af decentral betalingspligt. For det første er pladser på specialskole såvel som specialundervisningspladser i Min Vej og for anbragte børn og unge i specialklasser, betalingsfrie. For det andet er pladspriserne for de øvrige tilbud fastsatte til et ensartet niveau, der fra skoleåret 2020/2021 kun bliver prisfremskrevet fra år til år. Priserne fremgår herunder og længere nede sammenlignes det med de omkostningsægte priser.

Tabel 7: Pladspriser i skoleåret 2021/2022

Specialklassetype	2021/2022
Specifik	149.500
Socio-emotionel / KITT	149.500
NEST	149.500
Netværksskolen, Fokusskolen, KSK og Kaløvig	149.500

I Aarhus Kommune er alle elever inddelt i skoledistrikter, baseret på deres folkeregisteradresse. Hver skole i Aarhus Kommune har dermed et geografisk område, hvor elevgrundlaget hører til skolen. Dette elevgrundlag kaldes distriktselever og betalingsreglerne tilsiger, at hver skole, som udgangspunkt, har betalingsforpligtigelse for egne distriktselever, uanset om de er indskrevet på egen distriktsskole. De aarhusianske skoler skal dermed betale for specialklassepladser for alle børn fra nærområdet.

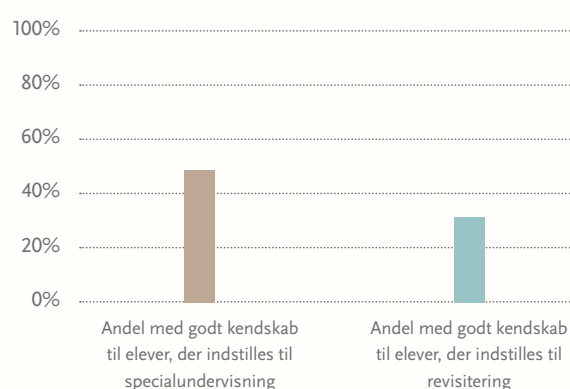
Etableringen af en hensigtsmæssig decentral budgettildelingsmodel og organisering af henholdsvis almen- og specialområdet er komplekst, og det er ikke muligt at udvikle en model, som udelukkende skaber en hensigtsmæssig adfærd og incitamentsstruktur i den decentrale praksis omkring børn i udfordringer. Når det er sagt viser data fra nærværende analyse af specialområdet såvel som den antropologiske analyse og de øvrige analyser af bredere børnefællesskaber på almenområdet og PPR, at skolerne er optagede af budgettildelingsmodellen til skolerne såvel som betalingsmodellen. Som vi vil vise i de kommende afsnit, kan der være incitamentsmæssige udfordringer knyttet op på udvalgte dele af betalingsmodellen, som den er indrettet i dag. Det er ikke et udtryk for, at den decentrale betalingsmodel er uhensigtsmæssig. Ingen betalingsmodel er uden problemkilder. Hvis vi ønsker at understøtte en model, der fremmer en bestemt adfærd, er det væsentlige ikke at udfordrer modellen, men at betragte de udfordringerne vi udlægger herunder som et mulighedsrum, hvor man kan drøfte om der er rum til forbedring. Konkret set, kan reglerne for, hvilke tilbud, skolerne skal betale for, og hvilke elever, skolerne skal betale for, udfordre bl.a. skolerne økonomiske handlemuligheder.

Regler for betalingsforpligtigelse udfordrer skolerne

Som det bliver uddybet nærmere i [den antropologiske analyse af inklusionskraft](#), kan den nuværende skelnen mellem distriktselever og undervisningselever skabe en skævvreden incitamentsstruktur, hvor skoler, der kun har undervisningspligten, og ikke betalingspligten, ikke har samme økonomiske incitament til at arbejde forebyggende. I tillægertil oplever flere skoler også, at den nuværende skelnen mellem distrikts- og undervisningselever kan udfordre deres mulighedsrum for at forebygge øget segregering såvel som deres økonomiske styring. Det skyldes, at flere skoler har en lavere egenundervisningsandel (andel distriktselever, der går på egen skole) og dermed oplever at være mere udsatte ift. 1) at forebygge indstillinger pga. manglende kendskab til elever med andre

undervisningsskoler, 2) at det er vanskeligere at tage stilling til den årlige revisitation af specialklasseeleverne, da kendskabet til elevgrundlaget er mere begrænset og 3) at den økonomiske styring bliver udfordret ved, at skolerne ikke kan forudse, hvor mange og hvornår elever med andre undervisningsskoler bliver indstillet til specialundervisning. Kigger vi på skolernes indskrivningstal pr. 5. september har de aarhusianske skoler i gennemsnit en egenundervisningsandel på 64 pct.², hvor variationen spænder fra 87 pct. til 24 pct. Den gennemsnitlige andel af distriktseleverne, som går i almenklasse på andre aarhusianske folkeskoler er på samme tid 15 pct. og her er variationen på mellem 3,7 pct. og 51 pct. Spredningen indikerer mao. at der kan være grundlag for skolernes oplevelser, da skolerne har vidt forskellige forudsætninger for fx at kende distriktselevernes specialpædagogiske behov ift. at indstille til specialundervisning. Det bliver til en vis grad underbygget af spørgeskemadata fra skolelederne, der viser, at under halvdelen af skolelederne oplever i høj eller meget høj grad at have et godt kendskab, til elever fra deres distrikt, der enten indstilles til specialundervisning eller indstilles til revisitering til specialundervisning. Selvom data fra figuren herunder ikke direkte kan henvises til skoler med en høj/lav egenundervisningsandel, tegner det et udbredt billede af, at skolelederne mangler kendskab til de elever der indstilles til specialundervisning.

Figur 12: Skolelederes kendskab til elever der indstilles til specialundervisning



Note: n = 35

Betalingsregler for specialskolepladser

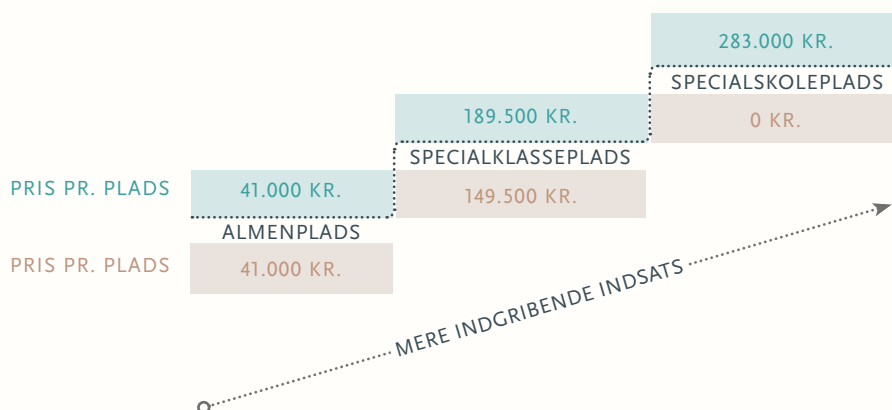
Specialskolepladser er ikke omfattet af skolernes betalingspligt. Det betyder, at skolen ikke skal betale, hvis en elev indstilles til specialundervisning og vurderingen er, at der er behov for et tilbud på en af kommunens to specialskoler – Langagerskolen og Stensagerskolen. Det kan potentielt skabe en ubalance af to årsager.

- 2) I beregningen indgår elever, der undervises på egen distriktsskole, på andre aarhusianske folkeskoler, på efterskole, ungdomsskole, privatskole, folkeskole i andre kommuner, specialskole, specialtilbud og specialklasse.

For det første kan der være en ubalance i skolernes elevgrundlag og hvilke tilbud, der er betalingspligtige. Skolernes distriktselevgrundlag danner udgangspunkt for tildeling af deres betalingsbudget ud fra statistiske forhold ved børnegrundlaget, der kan påvirke deres specialpædagogiske støttebehov. Skævheden kan opstå, da skolerne får udmålt deres betalingsbudget ud fra alle børn og unge i deres distrikt, inkl. specialskoleelever, men kun skal betale for specialklassepladserne. Hvis der således er en skævhed imellem distrikterne ift. hvor mange specialskoleelever hvert skoledistrikt har, kan midlerne blive skævt fordelt, fordi modellen tilgodeser distrikter med en større koncentration af specialskoleelever, da de oftere udviser større grad af sårbarhed i modellen.

For det andet påpegede analyse af folkeskolernes økonomi, at den manglende betalingspligt undrer skolerne, da det har en markant økonomisk betydning for dem, hvilken type af tilbud de enkelte elever får. At specialskolepladserne er betalingsfri, kan dermed skabe en skævvridning i incitamentsstrukturen for særligt børn i gråzonen mellem specialklasse og specialskole, når der ikke er en fuld indfaset betalingspligt til alle tilbuddene, hvor specialskolepladsen er dyrest fordi det er det mest indgribende tilbud i barnets liv. Men visiteringsprocessen gør, at evt. spekulation om, hvorvidt en elev kan få en specialskoleplads i stedet for i en specialklasse bortfalder, da det er PPR der vurderer, hvilken konkret indsats eleven skal have. Figuren herunder viser, hvilken pris skolerne betaler for de forskellige skoletilbud. Det illustrerer, at skolerne ikke har et økonomisk incitament forbundet med det dyreste og mest indgribende specialpædagogiske skoletilbud kommunen tilbyder.

Figur 13: Sammenhæng mellem udgift og pris pr. plads efter tilbud



Mulighed for at investere forebyggende

Et af de tilsigtede incitament bag en decentral betalingsmodel, hvor skolerne får midlerne udlagt, kan være, at skolerne får incitament til at forfølge en investeringslogik for at forebygge, at flere børn og unge ender i segregerede specialtilbud og dermed også fastholde børnene i deres nærområde.

Som det fremgik i organiseringsafsnittet, modtager skolerne midler til hhv. betaling for benyttede specialklassepladser (betalingsbudgettet) og lokale specialpædagogiske indsatser (støttecenterbudgettet). Den totale pulje af midler til hver skole gives samlet, og skolen disponerer selv over, hvordan midlerne fordeles mellem almen- og specialområdet. Det kan give skolerne en række muligheder for selv at disponere deres midler til at hæmme øget segregering ved at forfølge en investeringstankegang. Som det bliver præsenteret i næste afsnit omkring overgange, er det en kendt tendens, at få elever tilbagesluses fra specialområdet til almenområdet på årlig basis. Det betyder mao. at skolerne kan forvente, at en plads til den enkelte specialklasseelev vil medføre udgifter i potentielt mange år. Her kan investeringslogikken være, at prioritere midler til at arbejde forebyggende, for at fastholde flere elever i almenområdet og deres nærmiljø, og dermed på sigt reducere overgangen til specialområdet, hvilket skal give en afledt økonomisk gevinst, eller som minimum balance, der evt. kan geninvesteres i almenområdet. Det kræver en tydelig strategi og en vedholdenhed, men som [analyse af folkeskolernes økonomi](#) viste, var det bl.a. et kendetegn for skoler med en faldende segregeringsgrad at forfølge en investeringstankegang, hvor penge, der ikke bruges på specialundervisning, i stedet bruges på almenområdet.

Flere skoleledere tilkendegiver dog, at det er en vanskelig prioritering at foretage – at forfølge investeringslogikken. Det skyldes, at flere skoler på den korte bane er sat under et stigende pres med en voksende egenfinansiering af specialklassepladser, der udhuler økonomien til forebyggende indsatser på almenområdet. Det er en påstand, der underbygges i afsnittet om økonomiske konsekvenser (delanalyse 1), hvoraf det fremgår, at skolerne over tid har været nødt til at prioritere midler fra almenområdet til specialområdet, og hvis en skole har større udgifter til pladskøb end gennemsnittet kan man hurtigt udlede, at det tilbageværende støttecenterbudget er kraftigt reduceret. Men, hvis man ønsker at hæmme segregering ved at fremme en adfærd, hvor børnene i højere grad fastholdes i de brede børnefællesskaber, kan det kræve en svær prioriteret investeringsindsats (læs mere herom i [den antropologiske analyse af inklusionskraft](#)).

Mulighed for at tildele lovpligtige støttetimer udfordrer skoler

En anden af de tilsigtede incitamenter bag en decentral betalingsmodel kan være, at det skal være billigere for skolerne at give den specialpædagogiske bistand på egen skole fremfor i specialklasse. Det vil også underbygge en hensigt om, at skolerne tilstræber at fastholde børnene i deres nærområde, hvor deres sociale relationer osv. er etableret. Men, som det vil fremgå af dette afsnit er der ifølge skolerne en række problemstillinger forbundet med denne prioritering, der står i vejen.

Det fremgår af § 9 i Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, 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.
- Eleven har et tilhørsforhold til en specialklasse, men modtager også undervisning i en almindelig klasse.

Det ligger i ovenstående udsnit af bekendtgørelsen, at skoleleder (efter PPV og inddragelse af PPR), kan foretage den individuelle vurdering, at tildele den enkelte elev sin lovpligtige specialpædagogiske støtte på egen skole i en almenklasse. Det er dog ikke en praksis, der er udbredt i Aarhus Kommune, hvor elever, der har et specialpædagogisk behov på min. 9 ugentlige undervisningstimer, i stedet sendes i specialklasse eller specialskole. Indsigter fra [den antropologiske analyse af inklusionskraft](#) viser, at skolerne også oplever en række væsentlige barrierer, der står i vejen for at tildele den specialpædagogiske støtte på egen skole fremfor at sende eleverne i specialklasse. De væsentligste årsager opsummeres herunder.

- 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.



Som det fremgik af figur 13 ovenfor, koster en specialklasseplads i Aarhus Kommune 149.500 kr. om året. 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, ift. 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. Som det uddybes efter tabellen, skal der dog også tages højde for evt. mistet grundbetaling til almenområdet, som følge af, at en elev indstilles til specialundervisning.

Tabel 7: Priser for at tildele støttetimer på egen skole (afsæt i 9 timer)

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

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

Igen kan det fremhæves, at skolerne kan betragte fastholdelse på egen skole som en investeringsmulighed. For det første medfører det også alternativomkostninger når elever sendes i specialklasse, der er forbundet med tildelingsmodellen på almenområdet (læs mere [her](#)). Her kan en enkelt elevs indstilling til specialklasse i yderste konsekvens medføre, at en skole kan miste tildelingen til en hel klasse. For det andet er en investeringsmulighed at sætte en massiv indsats ind i starten, for efter tid 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 igen, og dermed en vedvarende pladsbetaling, der overstiger investeringsindsatsen.

Overgange mellem almen- og specialtilbud på skoleområdet

Som det drøftes i den [antropologiske analyse af inklusionskraft](#), er der i dag en tydelig adskillelse af almen- og specialområdet i Aarhus Kommune. Adskillelsen af de to områder betyder, at overgangen fra almenområdet til specialområdet og tilbage igen, kan blive udfordret og være en stor omvæltning for børnene, der oplever den. Organiseringen af områderne indebærer bl.a. på skolesiden, at det kan være svært for skoleledelserne såvel som det pædagogiske personale at arbejde fleksibelt med børn i udfordringer på tværs af de to områder. Derfor sætter dette afsnit indledningsvist fokus på, hvordan skolerne arbejder med at sikre gode overgange mellem almen- og specialområdet. I forlængelse deraf belyser analysen videre, hvad der hæmmer og fremmer øget udslusning fra specialområdet til almenområdet i skoleregi.

Gode overgange til specialundervisningstilbud kræver forberedelse, samarbejde og tryghed

Når børn og unge skal overgå enten fra almindeligtilbud til specialundervisning eller fra almenundervisning til specialundervisning, er der en række forhold og handlingsmuligheder, som kan understøtte, at overgangsfasen forløber gnidningsfrit og succesfuldt. I forbindelse med analysen har vi spurgt skoler, dagtilbud, forældre og PPR til, hvad der hæmmer og fremmer gode overgange fra almenområdet til specialområdet. Fællesnævnerne er tydelige og opsummeres herunder. Til formålet er kommentarer og interviewmateriale sammenskrevet.

Fremmer gode overgange	Hæmmer gode overgange
<ul style="list-style-type: none"> • Et godt forældresamarbejde, hvor forældrene inddrages, evt. ser tilbuddet før opstart og føler sig trygge i overgangen. Her er fælles forventninger til både tilbuddet og angående barnets udfordringer også ofte en vigtig faktor. • En grundig overlevering af viden og erfaringer mellem almen- og specialområdet. Der skal være et tæt samarbejde omkring overleveringen mellem afgivende og modtagende medarbejdere, gerne med PPR ind over. • Barnet mødes i øjenhøjde og det skaber tryghed, hvis barnet på forhånd har besøgt tilbuddet eller haft tilbuddets medarbejdere på hilse-på-besøg i fx eget dagtilbud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Et forældresamarbejde præget af skæve forventninger til tilbuddet eller opfattelser af barnets ressourcer og udfordringer. Det medvirker til at skabe utryghed hos forældrene. • En lang visitationsprocedure, hvor barn og familie er under et stort pres, særligt, hvis barnet har oplevet flere tilbudsskifte undervejs. • Mangelfuld eller dårlig overlevering af viden og erfaringer mellem afgivende og modtagende medarbejdere omkring barnet, herunder også PPR. Medfører et mangelfuldt kendskab, der hæmmer den gode opstart og følelsen af at de voksne kender barnet • For mange udskiftninger blandt medarbejderne

Det er en gennemgående oplevelse, at de bedste overgange skabes, når forældrene bliver aktive medspillere, barnet er godt forberedt, der har været fysisk møde med barnet på forhånd og de professionelle har sørget for en grundig overlevering af viden og erfaringer. Som to medarbejdere på området beskriver det:



Vi har to der tager ud og besøger børnehaver, børnene og forældrene, der måske skal starte her, og når det er besluttet tager lærere og pædagoger ud og besøger de samme for at sikre den gode opstart. Vi fokuserer på at møde barnet eller den unge i de omgivelser de kommer fra. (medarbejder 1)



bruger meget tid på et godt forældresamarbejde i starten. Forældrene skal være trygge. Jeg skal have et indtryk af, om de anerkender, at barnet skal i special. Så laver vi nogle besøg, de andre elever i klassen laver rundvisning osv. (medarbejder 2)

Flere støttemuligheder og fleksible overgangsløsninger kan medvirke til at flere tilbagesluses til almenområdet

Hvert eneste skoleår opstarter mange børn og unge i specialklasse i Aarhus Kommune. Men, det er på samme tid begrænset, hvor stor bevægelse der sker tilbage igen. Som tabellen på næste side viser, er det under 2 pct. af børn og unge i specialklasse, der over et helt skoleår bliver tilbagesluset til almenområdet.



Tabel 8: Udslusning fra specialklasser 2017-2020

Skoleår	2017	2018	2019	2020
Foregående års elever fortsat i specialklasse	80%	79%	82%	82%
Udsluset fra specialklasse	20%	21%	19%	18%
Almenklasse	1,3%	1,5%	1,9%	1,9%
Færdiggjort skolen	8,9%	8,0%	7,7%	5,4%
Specialscole	1,5%	1,6%	1,4%	1,0%
Netværksskolen	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
Efterscole	3,8%	5,5%	3,7%	5,1%
Andet	3,8%	4,1%	3,9%	4,7%

Note: Andet dækker bl.a. over elever der fraflytter kommunen,

Kilde: PPR's planlægningsnotat for specialundervisningsområdet,

Konsekvensen af, at så få elever tilbagesluses til almenområdet bliver, at eleverne fastholdes i specialområdet og ofte indtil endt skolegang (eller lignende). Det betyder bl.a. fra et økonomisk perspektiv, at skolerne kan se frem til en pladsbetaling, der vil strække sig over flere år, for elever de indstiller til specialundervisning.

Hvad er årsagen til, at så få elever tilbagesluses til almenområdet, fristes man til at spørge?

Kigger vi på spørgsmålet fra skoleledernes perspektiv, kan det handle om manglende kendskab til de elever, der er i specialundervisningstilbud. Som det fremgik af afsnit omkring incitamentsstrukturer, tilkendegiver kun 31 pct. af skolelederne i en spørgeskemaundersøgelse, at de i høj grad eller meget høj grad har kendskab til de elever, som indstilles til revisitering til specialundervisning. Det peger på, at den skole, der skal tage stilling til, om det er på tide at en elev skal hentes hjem, mangler det nødvendige kendskab. Skolelederne beskriver, at kendskabet til eleverne har stor betydning for vurderingen af, hvorvidt det kan være gavnligt at hjemtage dem. I den forbindelse peger flere

på, at de må forlade sig på de statusskemaer, der bliver udfyldt omkring eleverne, og at disse kan mangle informationer og udviklingsbetragtninger ift. at opnå et tilstrækkeligt vurderingsgrundlag angående tilbageslusning. Oplevelsen bliver også forstærket af, at eleverne som oftest går i specialklasse på andre skoler. Her peger flere skoleledere på, at konstruktionen med værtsskoler og distriktsskoler kan være hæmmende, da det bliver en udfordring at afgøre, hvor eleven i så fald skal afprøve timer i almenområdet – enten på en skole, der ligger et andet sted, eller i en almenklasse, hvor eleven ikke har nogen forudgående tilknytning (på værtsskolen).

Ifølge medarbejderne og PPR kan flere forhold have betydning. Der er en generel opfattelse blandt PPR og medarbejderne af, at når det lykkes for elever at vende tilbage til almenområdet, så sker det ofte som led i en gradvis overgang, hvor eleven har deltaget i timer i almenklasse. Skal det lykkes at overgå fuldt ud til almenklasse igen, kræver det også, at både medarbejdere og forældre er aktive medspillere og at der opbygges tilstrækkelig robusthed hos børnene. Her peger PPR bl.a. på, at der iblandt medarbejderne kan være en tendens til at ville skåne børnene fra nederlag, og det hæmmer mulighedsrummet for at afprøve børnene i almenklasserne. Fra medarbejdernes perspektiv peger flere også på, at udslusningsprocessen kan være hæmmende. Det skyldes en oplevelse af, at hvis de først begynder at åbne op for en mulig tilbageslusning til almenområdet, så er der en forventning om, at det kommer til at ske. Og det gør dem mindre risikovillige på den front.



Jeg tror, at succesraten er lav, fordi vi ikke får bygget nok robusthed op om den, der har potentialet. (medarbejder 1)

På de 9 år jeg har været i special, har jeg med succes fået én elev over i almen. Ønsket er der, men det bliver et benspænd, at udslusningsprocessen – den skal gå en vej, gennem PPR. For nogle år siden, kunne vi godt afprøve i nogle timer, hvor en elev kom op i almenklassen. Men jeg oplever, at hvis man trykker på knappen nu, så er der en forventning om, at eleven skal i almen – så vi er mere påpasselige nu. (medarbejder 2)

Hvad skal der så til, for at flere elever kan overgå til almenklasse igen?

I forbindelse med analyse af folkeskolernes økonomi var det en udløbende anbefaling at etablere en form for gradvis udslusningsmodel, hvor der følger ressourcer med til den elev, der skal tilbagesluses til almenområdet. En sådan model vil indebære, at der indgås en aftale omkring et udslusningsprogram, hvor den skole, der skal tage imod eleven (ofte værtsskolen), vil få ekstra midler til fx at tildele ekstra støtte til eleven i almenklassen i en midlertidig periode.

Både skoleledere, medarbejdere og PPR peger også på, at der skal flere ressourcer til at løfte opgaven med elever, der tilbagesluses til almenklassen. Om det skal være i form af en udslusningsmodel eller på anden vis, er ikke entydigt. Men, det er en betragtning, der deles af flere, at der skal være en form for model, hvor elever der skal tilbagesluses, får ressourcer med til den ekstra specialpædagogiske opgave, der kan opstå i almenklassen.



Der skal være ressourcer til det. Der er brug for flere ressourcer i almen. De elever vi sender over lige nu, er nogle som jeg 100 % skal vide ikke laver ballade og kan sidde og høre efter. Jeg har en elev, der egentlig fagligt er med, men han har en masse fysiske skavanker, så han kan ikke indgå i en almenklasse. (medarbejder)



03

Delanalyse af kvalitet i specialtilbuddene

Kvalitetsanalysen undersøger, hvilke forhold i og omkring specialtilbuddene, der kan medvirke til at løfte børn og unges trivsel og læring. Det betyder, at de fagprofessionelle og deres kompetencer bliver en central del af delanalysens genstandsfelt. Fokus i analysen er i første omgang på trivsel og læring for børn og unge i specialtilbud, for dernæst at sætte fokus på de nære omgivelser i form af de fagprofessionelle.

Trivsel og læring i specialtilbuddene

Trivsel i specialtilbud

Trivsel er et bredt begreb, der kan brydes ned i flere interessante aspekter, der hver især siger noget om børn og unges velbefindende. Vi kan bl.a. skelne mellem faglig trivsel og social trivsel. I denne analyse forholder vi os ikke til direkte til de forskellige nuancer af trivsel, men til trivselsbegrebet samlet set. Det betyder, at vi i fx interviews har bedt interviewpersonerne om at forholde sig umiddelbart til, hvordan de ser på børn og unges trivsel. Vi har foretaget denne afgrænsning af hensyn til analysens omfang og de tilgængelige ressourcer. Og det må derfor stå som en anbefaling at undersøge de underliggende trivselsaspekter nærmere, hvis det har relevans for de senere udviklingsprocesser mv.

De kommende afsnit skal læses med forbehold for datatilgængelighed. Når det kommer til at vurdere trivsel i specialtilbuddene, indebærer det to væsentlige krav – at der foreligger tilgængeligt data, der kan isoleres til børn og unge i specialtilbud og at der til en vis grad er mulighed for sammenligning med fx almenområdet, for at give perspektiv (diskuteres i næste afsnit). Men, her har udfordringen i nærværende analyse været, at der har været mangel på data alene for børn i specialtilbud og at de tilgængelige ressourcer i analysen ikke har kunnet prioriteres til at gennemføre en større trivselsundersøgelse. Derfor forlader analysen sig på de tilgængelige interne og eksterne analyser, der er foretaget på området, og supplerer med relevante aktørers betragtninger.

Trivslen blandt børn i specialundervisningstilbud er ofte præget af en lang afprøvningsrejse

Ud af Aarhus Kommunes inklusionsopgørelse fra 2019 har det været muligt at trække trivselstal på enkeltvise parametre for børn og unge i specialundervisningstilbud. De fremgår af tabellen herunder:

Tabel 9: Udvalgte trivselsparametre fra Aarhus Kommunes Inklusionsopgørelse 2019.

		2016/17	2017/18	2018/19
Andel elever, som ikke har en eller flere gode venner i skolen (4.-9. klasse)	Specialskole/-klasse	11,3 %	10 %	10,9 %
	Ikke specialskole/-klasse	2,5 %	1,9 %	2,1 %
Andel elever, som oplever lav livstilfredshed (4.-9. klasse)	Specialskole/-klasse	26,4 %	25,6 %	20,6 %
	Ikke specialskole/-klasse	14,4 %	13 %	14,5 %
Andel overvægtige elever (0., 6. og 9. klasse)	Specialskole/-klasse	30,4 %	25 %	42,5 %
	Ikke specialskole/-klasse	14,8 %	15,2 %	14,7 %

Kilde: Aarhus Kommunes inklusionsopgørelse 2019

Elever i specialundervisningstilbud fra 4-9. klasse udviser over den treårige opgørelsesperiode tegn på styrket trivsel på sociale parametre. Særlig tydeligt fremgår det, at færre elever oplever lav livstilfredshed, svarende til et relativt fald på 22 pct. Ser vi derimod på det mere fysiske trivselsforhold, andel overvægtige, fremgår det, at flere specialundervisnings elever i perioden karakteriseres som overvægtige. Udviklingen svarer til en relativ stigning på ca. 40 pct. Det er dog værd at nævne, at udviklingstendensen over de tre år har store udsving, hvorfor der skal tages forbehold for validiteten af konklusionen.

Sammenligner vi specialundervisnings elever med almene elever fremgår det på alle tre parametre, at trivslen blandt børn og unge i specialundervisning er lavere end på almenområdet. At sammenligne specialelever og almene elever direkte kan dog medføre misvisende fortolkninger. I interviews med både PPR og medarbejdere i specialundervisningstilbud, beskriver de, at trivslen blandt specialbørnene i høj grad er påvirket af en nederlagsfølelse som følge af overgangen fra at være i et almentilbud til et specialtilbud, hvor visitationsrejsen ofte er lang.

”

Intentionen er, at alle børn skal gå i almen-skole. Som udgangspunkt skal alle børn der-med starte i almen-skole, men nogle børns inklusionspotentiale vurderes så lavt, at det ikke giver mening. Erfaringerne fra PPR er, at de børn, der kommer direkte i specialklasse i o. klasse, er så udfordrede, at de børn ikke kan ses ind i almenområdet, hvorfor de har behov for segregering.

PPRs erfaringer er, at de børn, der kommer i specialklasse efter at have gået i en almen-klasse, kommer med negative erfaringer og manglende tro på sig selv. Disse elever skal derfor ikke kun samles op fagligt, de skal også lære, at de er noget værd og lære at danne og indgå i relationer med andre. (PPR)

I forlængelse af ovenstående er erfaringerne fra praksis, at de lykkes med at bygge børne-ne op igen, give dem gode oplevelser med at være i skole, styrke sociale kompetencer og en følelse af at være noget værd.

”

Mange af de børn, der kommer her, får spot on det tilbud, de har brug for. De er glade. De udvikler sig personligt og fagligt. De har en hverdag, hvor de bliver mødt på den måde, som de skal mødes på - selvom de har 20 diagnoser... Det ser jeg, når de kommer om morgenen – de hilser på hinanden, interagerer. Mange er så indelukkede i deres egen person, men vores elever vil gerne andre. Jeg har fokus på det menneskelige, sociale og personlige. Vi har et lavt fravær, også i de store klasser. Så de er glade for at være her.

(medarbejder 1)

”

Jeg har haft nogle elever, hvor de oplever at de kommer på en spasserskole. Der er det en succes at vende det om for dem – at tale ind i at de har superheltekræfter. Det vi lykkes med at få dem til at føle at de har en plads og en værdi. Vi er i udskolingen. Vi lykkes rigtig godt med at få skabt et netværk, hvor eleverne kan se hvad de kan passe ind i og ind i det danske samfund og se deres værdi. Praktik, virksomhedsbesøg og lignende for at de kan se hvor de kan bidrage. (medarbejder 2)



Ja, de kommer i skole og har ikke ondt i maven og har nogle klassekammerater, de kan lege med. Bare det at de kommer og interagerer med de andre, er positivt. Forældrene siger også, at eleverne er glade for at være her. Så er vi nået langt. Men jeg er helt med på, at det faglige halter. (medarbejder 3)

I forbindelse med analysen er der afviklet en forældreworkshop, hvor også forældre til børn og unge, der er i eller har været i specialundervisningstilbud, deltog. Flere af disse forældre delte ovenstående oplevelser med, at deres børn først begyndte at trives igen, efter at de var startet i specialtilbud.

Data fra en forældretilfredshedsundersøgelse i Aarhus Kommune i 2020 underbygger, at forældrene til børn i specialklasserne overvejende er tilfredse med den indsats, som lærere og pædagoger i specialklasserne yder, for at sikre trivlsen for deres barn/børn. Sammenligner man special- og almenområdet herunder, fremgår det, at forældretilfredsheden er tæt på hinanden på tværs af de to områder.

Tabel 10: Forældretilfredshed med personalets indsats - trivsel

SPØRGSMÅL	KLASSETYPE	2016/17	2017/18	2018/19
		Meget utilfreds	Meget tilfredsstillende	Meget utilfredsstillende
At få dit barn til at føle sig tryk og glad?	Specialskole/-klasse	7 %	11%	82 %
	Ikke specialskole/-klasse	7 %	11 %	83%
At skabe et godt socialt klima i klassen?	Specialskole/-klasse	8 %	18%	74 %
	Ikke specialskole/-klasse	8 %	16 %	76 %
At skabe ro og orden i klassen?	Specialskole/-klasse	9 %	16%	75 %
	Ikke specialskole/-klasse	11 %	18%	71%
At udvikle dit barns evne til at indgå i sociale sammenhænge?	Specialskole/-klasse	10%	17%	73%
	Ikke specialskole/-klasse	5%	14%	79%

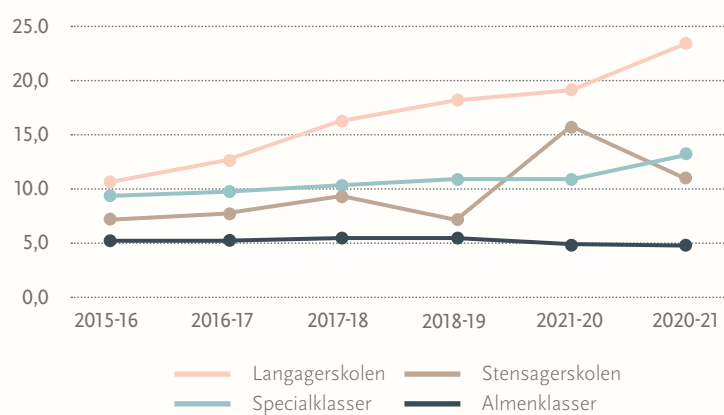
Note: Overordnet spørgsmål "Hvor tilfreds eller utilfreds er du med lærernes/pædagogernes arbejde med".

Kilde: Udvalgte parametre fra Forældretilfredshedsundersøgelse i Aarhus Kommune 2020

Fravær blandt elever i specialundervisningstilbud

Data på fravær blandt elever i specialundervisningstilbud samt almentilbud viser, at fraværprocenten blandt børn og unge i specialklasser og specialskoler er vokset siden skoleåret 2015/2016. Dermed adskiller specialundervisningseleverne sig fra almeneleverne, hvor fraværprocenten i samme periode har været faldende. Begge tendenser fremgår af figuren herunder.

Figur 14: Udvikling i fraværprocent fra skoleåret 2015/2016 - 2020/2021



Kilde: LIS

Som figuren viser, er fraværprocenten for elever i specialklasser vokset fra 9,6 pct. til 13 pct i måleperioden. Det svarer til en relativ stigning på 35 pct. og i 2020/2021 var gennemsnitligt hver 10. specialklasseplads således tom på daglig basis. Det er nogenlunde samme billede for børn og unge på Stensagerskolen, hvorimod fraværprocenten har udviklet sig markant blandt børn og unge på Langagerskolen. Hvor fraværprocenten for børn og unge på Langagerskolen i 2015/2016 var 10,6 pct. er den i 2020/2021 vokset til 23,3 pct., hvilket svarer til en relativ stigning på 120 pct. – altså over en fordobling. Det svarer omregnet til, at gennemsnitligt hver femte elev var fraværende, på daglig basis. Tendensen på tværs af de tre grupper er mest markant blandt udskolingseleverne. Til sammenligning er fraværprocenten blandt elever i almenklasser faldet med 0,5 procentpoint i samme periode, til en fraværprocent på 4,7 i 2020/2021.

Børn fra specialtilbud har sværere adgang til fritidstilbud

På baggrund af interview med organisationer, der arbejder med fritidstilbud til børn med særlige behov og handicaps, har analysen belyst deltagelsesmulighederne i fritidstilbud, for børn og unge på specialområdet. De deltagende organisationer er Stavtrup All Stars, som er et håndboldhold tilmeldt Lykkeligaen og Specialsport, som er en nonprofitorganisation, der hjælper børn og unge med særlige behov og handicap til et aktivt foreningsliv.

Erfaringerne fra organisationerne siger, at det er godt for børn og unges trivsel at deltage i foreningslivet og i fritidsaktiviteter. Det giver gode oplevelser, en følelse af at lykkes og skaber sammenhold og fællesskab. Det modvirker følelsen af at være isoleret derhjemme, og kan medvirke til, at børnene i højere grad kan håndtere at være i andre tilbud end på almenområdet.

Udfordringen er dog, at adgangen til foreningslivet og fritidsaktiviteterne er sværere for børn og unge med særlige behov og handicaps. Der mangler for det første synlighed omkring mulighederne for at deltage, hvor organisationerne mener, at Aarhus Kommune kan være mere aktive for at sprede information og understøtte, at børn og unge med særlige behov og handicaps får øjnene op for de muligheder, der er til stede. For det andet bliver adgangen også udfordret ved, at afstanden til de tilgængelige tilbud kan være stor. Det hænger både sammen med, at udbuddet kan være mindre og kræve mere transport end for almenbørn, men også at børnene ofte er indskrevet i tilbud, der ikke er i nærområdet, hvilket forøger transportproblematikken. Her peger organisationerne også på, at Aarhus Kommune og foreningslivet kan gøre mere, fx ved at tilbyde sportsaktiviteter, der hvor børnene går i skole om eftermiddagen.

Læring i specialtilbud

Hvor ovenstående afsnit satte fokus på trivsel blandt børn og unge i specialtilbud, vil vi i dette afsnit sætte fokus på elevernes læring, hvilket både omfatter faglig og social læring, udvikling og resultater. Specialundervisningen skal følge de samme regler for fag, timetal, kompetencemål, færdigheds- og vidensmål, elevplaner, afgangsprøver og test, som den almene undervisning. Men, undervisningen skal på samme tid tilrettelægges under særlig hensyntagen til den enkelte elevs indlæringsforudsætninger, og her er også muligheder for at sænke den enkelte elevs klassetrin.

Først præsenterer vi en række nationale erfaringer ift. elevernes faglige og sociale læring i specialtilbuddene og dernæst uddybes det i kontekst af Aarhus Kommune.

På nationalt niveau ved vi, at elever i specialundervisningstilbud gennemsnitlig opnår bedre resultater i nationale test i læsning på skoler, hvor differentierede og varierede læringsformer, understøttende undervisning, feedback til eleverne samt digitalisering i højere grad er implementeret end på skoler, hvor disse elementer i mindre grad er implementeret. Derudover trives elever i specialskoler/-klasser bedre på skoler, hvor praktiske og anvendelsesorienterede undervisningsformer i højere grad omsættes i undervisningen end på skoler, hvor dette i mindre grad gør sig gældende. (STUK, 2020). I analysen fastslår Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), at specialundervisningstilbuddene over en årrække samlet set har været præget af fastforankrede tilgange og metoder til undervisningen. Analysen viser også, at den faglige undervisning i specialundervisningstilbud tilrettelægges og gennemføres ligesom tidligere år primært af lærere, mens pædagoger i lige så høj grad som lærere tilrettelægger øvrige undervisningsaktiviteter, fx aktiviteter ud af huset og understøttende undervisning. I halvdelen af specialundervisningstilbuddene er det normalt, at to medarbejdere sammen gennemføre undervisningen – pædagogerne har typisk til opgave at understøtte den enkelte elev og det sociale samspil i klassen, mens læreren har det primære ansvar for det faglige indhold.

I Aarhus Kommune har karaktergennemsnittet for elever på specialskoler og i specialklasser ligget relativt stabilt omkring 4,6 gennem de seneste år. Karaktergennemsnittet skal dog tolkes med forbehold, da kun en lille andel af eleverne har aflagt mindst 4 ud af 8 prøver og dermed tæller med i karaktergennemsnittet. I specialklasserne og specialskolerne består 13 pct. af eleverne dansk og matematik.

Til sammenligning er karaktergennemsnittet for alle elever 7,3 og det er 93 pct. af almenklasseelever, der består dansk og matematik i 9. klasse (Kvalitetsopfølgning på 6-18-årsområdet – 2020).

I specialskoler og -klasser har 9 pct. af eleverne aflagt alle bundne afgangsprøver i folkeskolen, mens det gælder 94 pct. af almenklasseeleverne. Over tre år er andelen af specialklasseelever, der er gået op til mindst én prøve i 9. klasse steget fra 42 pct. til 74 pct. (Kvalitetsopfølgning på 6-18-årsområdet – 2020).

I juni 2019 blev samtlige elever i specialklasser og -skoler enten fritaget fra uddannelsesparathedsvurdering eller erklæret ikke-uddannelsesparate. Ser vi samtidig på andelen af unge, der er i gang med en ungdomsuddannelse 15 måneder efter definitivt afsluttet folkeskole, er det ca. 2 ud af 3 unge fra specialklasse eller -skole, der er i gang med en ungdomsuddannelse, mens det til sammenligning er 9 ud af 10 unge fra almenområdet.

Tabel 11: Overgang til ungdomsuddannelse

		2016/17	2017/18	2018/19
Andel unge i gang med en ungdomsuddannelse 15 mdr. efter definitivt afsluttet folkeskole	Specialskole/-klasse	65 %	61,2 %	65,1 %
	Ikke specialskole/-klasse	91,7 %	93,7 %	93,2 %

Kilde: Aarhus Kommunes inklusionsopgørelse 2019

Data fra en forældretilfredshedsundersøgelse i 2020 i Aarhus Kommune viser, at forældrene til børn og unge i specialundervisningstilbud overordnet set, er mindre tilfredse med deres børns udbytte af specialundervisningen sammenlignet med forældre til børn i almenundervisningen. Men det til trods er størstedelen af forældrene tilfredse med deres børns specialtilbud. Helt konkret vurderer 69 pct. af de deltagende forældre til børn og unge i specialundervisningstilbud, at de tilfredse eller meget tilfredse med deres barns udbytte af undervisningen.

Tabel 12: Forældretilfredshed med personalets indsats - læring

SPØRGSMÅL	KLASSETYPE	SVARFORDELING		
		Meget utilfreds	Hverken eller	Meget utilfreds/tilfreds
At motivere dit barn til at lære mere?	Specialskole/-klasse	11 %	15%	73 %
	Ikke specialskole/-klasse	9 %	16%	75%
At tilrettelægge undervisningen ift. dit barns behov?	Specialskole/-klasse	14 %	15%	72%
	Ikke specialskole/-klasse	11 %	11 %	82%
At udfordre dit barn fagligt?	Specialskole/-klasse	14 %	14%	73 %
	Ikke specialskole/-klasse	7 %	11%	82%
At udvikle dit barns evne til at indgå i sociale sammenhænge?	Specialskole/-klasse	10%	17%	73%
	Ikke specialskole/-klasse	5%	14%	79%
Samlet tilfredshed med dit barns udbytte af undervisningen	Specialskole/-klasse	15%	17%	69%
	Ikke specialskole/-klasse	7%	12%	80%

Note: Overordnet spørgsmål "Hvor tilfreds eller utilfreds er du med lærernes/pædagogernes arbejde med".

Kilde: Udvalgte parametre fra Forældretilfredshedsundersøgelse i Aarhus Kommune 2020

Udfolder vi tendenserne fra tabellen ovenfor, fremgår det, at lærerne og pædagogerne i specialundervisningstilbuddene gennemgående set, er gode til at motivere børnene til at lære, til at tilrettelægge undervisningen ud fra børnenes behov, udfordre dem faglige og udvikle deres evne til at indgå i sociale sammenhænge. Flertallet af forældrene tilkendegiver nemlig, at de er tilfredse eller meget tilfredse med personalets arbejde på de parametre. Det kan med andre ord også indikere, at forældrene både anerkender indsatsen for at løfte børnenes sociale og faglige læring. En skelnen der diskuteres i et senere afsnit.

Plads til at dyrke de faglige ambitioner

Gennem interviews og netværksmøder viser analysen, at der blandt PPR, skoleledere, pædagogiske ledere og medarbejdere i specialklasser og specialskoler er en udbredt opfattelse af, at de faglige ambitioner på elevernes vegne er vokset over de seneste 10 år. Her kan det fremhæves, at projektet Alle elever til folkeskolens prøver har været med til at skubbe på den udvikling (læs mere om resultaterne af projektet [her](#)).

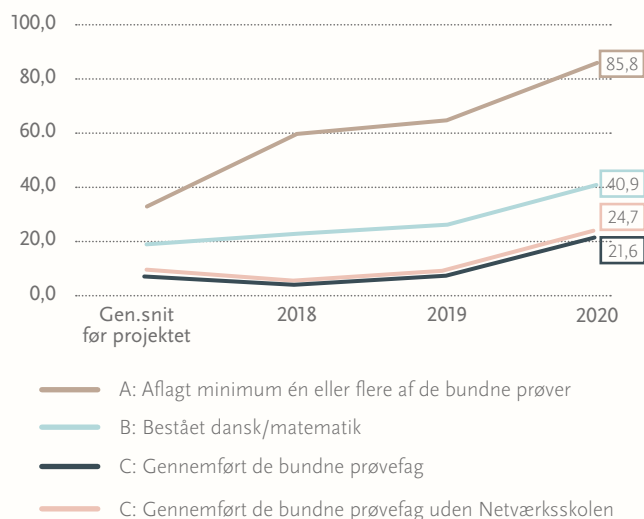
Den overordnede intention med "Alle elever til folkeskolen prøver" var at understøtte optimale læringsmiljøer i kommunens specialpædagogiske undervisningstilbud, hvor elevernes potentiale blev udfoldet bedst muligt. Derfor blev lærere og pædagoger på mellemtrinnet og i udskolingens givet et kompetenceudviklingsforløb. Projektet blev yderligere konkretiseret i følgende tre effektmål.

Effektmål i "Alle elever til folkeskolens prøver":

- A** Andelen af elever i deltagende skoler, der samlet set går til én eller flere af folkeskolens afsluttende bundne prøver skal stige fra 33,1 % til 50 % i 2020
- B** Andelen af elever i de deltagende skoler, der består dansk og matematik med karakteren 02 eller derover i folkeskolens afsluttende bundne prøvefag skal stige fra 18,9 % til 30 % i 2020
- C** Andelen af elever i de deltagende skoler, der gennemfører de 8 bundne prøvefag i folkeskolens afsluttende prøver skal stige fra 8,0 % til 25 % i 2020

De overordnede resultater af projektet kan ses i figuren herunder, for de deltagende skoler. Tendensen er tydelig. Flere aflagde minimum én eller flere af de bundne prøver, flere bestod dansk/matematik og flere gennemførte de bundne prøvefag. På baggrund af projektet er det generelle billede således, at det er lykket skolerne at få styrket undervisningsmiljøet og det faglige udbytte for eleverne gennem projektperioden.

Figur 15: Udvikling på resultatmål i Alle elever til folkeskolens prøver



Kilde: Evaluering af Alle elever til folkeskolens prøver, 2020

Boks 5:

Udpluk fra evalueringsrapportens hovedresultater.

- A** At 33,1 % af eleverne inden projektet gennemførte minimum én af de afsluttende prøver til, at 64,3 gjorde det i 2019 og 85,8 gjorde det i 2020
Dermed er effektmålet om, at 50 % af eleverne skulle aflægge minimum én prøve nået
- B** At 18,9 % af eleverne inden projektet bestod de bundne prøvefag i dansk og matematik til 26,6 % gjorde det i 2019 og 40,9 % gjorde det i 2020
Dermed er effektmålet om, at 30 % af eleverne skulle bestå dansk og matematik nået
- C** At 7,9 % af eleverne skulle gennemføre de bundne prøvefag til at 9,5 % af eleverne gjorde det i 2019 og 21,6 % af eleverne gjorde det i 2020. Dermed er effektmålet om, at 25 % af eleverne skulle gennemføre de bundne prøvefag ikke opnået men tendensen går den rigtige vej

Voksende fagfaglige ambitioner, men social læring og livsmestring kommer ofte først

På trods af, at "Alle elever til folkeskolens prøver" viste, at der er rum for at løfte de faglige ambitioner på vegne af børn og unge i specialtilbuddene, er det også en oplevelse blandt de interviewede til denne analyse, at rene fagfaglige ambitioner ikke kan stå alene og ofte bliver trumfet i en hverdag, hvor fokus er nødt til at være på fx udvikling af andre færdigheder. Interviewene kan pege på, at vi ikke alene kan betragte læring som et spørgsmål om afgangsprøver, men også skal sætte fokus på andre og vigtige læringsaspekter, der er særligt presserende for den målgruppe vi sender i specialundervisningstilbuddene – sociale kompetencer, praktiske kompetencer og livsmestring.



Det burde man bare kunne snakke højt om. Det er ikke sikkert, at mine elever kan lære at læse. Vi brugte et helt år på at lære en elev at skrive sit eget navn. Han er praktisk i Det synes jeg, vi skal kunne snakke højt om - de sociale færdigheder. (medarbejder 1)

Jeg bruger lige så meget tid på det sociale som på det faglige. Jeg når ikke de krav, der er fra undervisningsministeriet. Det tror jeg er generelt for specialområdet. Jeg starter oftest med at undervise på et meget lavere niveau end de kommer fra, fordi jeg først skal bygge dem igen, give dem troen på egne evner. Det betyder, at vi allerede der er et år bagud. Hvad hjælper de, at de får en matematik- eller danskprøve trykket ned over hovedet, hvis de ikke kan tage bussen? (medarbejder 2)

Faren er, at man godt kan have lavere forventninger til specialklasseeleverne, især hvis man ikke kender dem, men også, at man kommer til at sammenligne dem med elever på almenområdet. De har et andet udgangspunkt og måske et tidligere slutmål. Selvfølgelig skal forventningerne ikke være så lave, at de står stille. Men vi skal huske på i vores dagligdag og struktur, at der også skal være plads til, at de kan slappe af i hovedet, så vi ikke har brændt dem af kl. 12. Vi kan se stor forskel på, om de skal være her til kl. 13 eller til kl. 15. Der er tit ret slukket hos dem sidst på dagen. Så der gør vi tit noget andet end fagligt. (medarbejder 3)

De deltagende medarbejdere har også delt erfaringer og meninger, der kan tydeliggøre forhindringer de møder i hverdagen, der kan være hæmmende for større fokus på den faglige læring.

- Eleverne starter ofte på et lavt fagligt niveau, som ikke er alderssvarende. De kan også befinde sig på forskellige niveauer fagligt set alt efter det enkelte fag.
- Eleverne udfordres af mange andre forhold i deres liv, som foregår udenfor skoletiden, eller er nederlagsprægede i sådan en grad, at der først skal arbejdes med selv-værd, adfærd, trivsel og livsmestring. Dette kan bl.a. skyldes en lang visitationsrejse eller en nederlagspræget tid i en almenklasse.
- At personalets ressourcer til elever, der har det største faglige udviklingspotentiale, bliver tvunget over på de elever, som udfordrer mest i klasseværelset. Det betyder at energien går fra de mange til de få, og at det kan føre til en utilsigtet nedprioritering af de andre elever.

De fagprofessionelle og deres kompetencer

Kompetencer og organisering af de fagprofessionelle

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 værtsskolelederne 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. Uenigheden 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 bl.a. sammen med, at skolerne mangler erfaringer fra området og at et mindre antal ansatte giver begrænsede videndelingmuligheder 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 samtidig 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 (dette dækkes nærmere i næste afsnit om kompetenceudvikling).

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 ift. 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 (vha. specialklasserne) og dele det ud på almenområdet også – men vælger ikke at gøre det. At de ikke vælger at gøre dét, kan hænge sammen med ledelsens vurdering af, hvordan kompetencer og ressourcer bruger bedst muligt. Nogle skoleledere er f.eks. af den overbevisning at de specialpædagogiske kompetencer gør mest gavn når personalet fastholdes i en selvstændig specialklynge, da deres overbevisning er, at brugen af specialpædagogiske kompetencer på tværs af almen- og specialområdet ikke bidrager til den ønskede transfer af kompetencer, men snarere udvander personalets faglighed (læs mere herom i [den antropologiske analyse af inklusionskraft](#)).



Kompetenceudviklingsmuligheder for de fagprofessionelle

Hvor sidste afsnit satte fokus på personalets kompetencer, sætter vi i dette afsnit fokus på personalets muligheder for at tilegne sig nye kompetencer, eller styrke eksisterende, gennem kompetenceudvikling. Vi sætter særligt fokus på, hvordan medarbejderne oplever mulighederne for kompetenceudvikling internt i kommunen såvel som kvaliteten af kompetenceudviklingen. For mere viden om indholdet i de omtalte kompetenceudviklingstilbud, kan man med fordel orientere sig i [bilag om kompetenceudvikling](#) eller rette kontakt til PPR i Aarhus Kommune.

Hvilke muligheder har de ansatte?

Herunder præsenteres en kortfattet oversigt over aktuelle kompetenceudviklingsmuligheder, som PPR tilbyder til lærere og pædagoger i kommunens specialtilbud. I tillæg dertil skal det nævnes, at flere dagtilbud og skoler eksempelvis vælger at tilkøbe kompetenceudvikling udefra enten hos andre aktører eller hos fx Langagerskolen, har egen intern uddannelse og også tilbyder kompetenceudvikling eller Skovbrynet der har egen intern uddannelse.

Boks 6: Kompetenceudviklingsmuligheder

Specialundervisningstilbud:

- Karavanen
- Videnspakker til personale i specialklasser
- Supervision af personale i specialklasse
- Introdage til personale i nye specialklasser
- Indretningsstøtte
- SpotOn! – håndtering af konfliktskabende adfærd
- Praksisnær sparring og vejledning ved pædagogiske fagkonsulenter

I forbindelse med en afviklet spørgeskemaundersøgelse blandt skolelederne i Aarhus Kommune tilkendegiver 53 pct. af skolelederne, at medarbejderne i høj grad eller meget høj grad benytter sig af de tilbudte kompetenceudviklingstilbud.

Hvordan opleves kvaliteten af PPR's kompetenceudvikling?

Under halvdelen af kommunens værtsskoler mener, at den tilbudte kompetenceudvikling i høj eller meget høj grad matcher behovene hos medarbejderne (47 pct.). Det betyder med andre ord, at det er en udbredt opfattelse blandt skolelederne, at de kompetenceudviklingstilbud PPR tilbyder, ikke har tilstrækkelig relevans. Fra medarbejderne i specialklasserne peger man i den forbindelse på, at den tilbudte kompetenceudvikling overordnet ikke matcher det omfang/behov for viden og redskaber, som særligt nye medarbejdere står med i hverdagen. For garvede medarbejdere er indholdet derimod ofte kendt og dermed ikke noget der bygger ovenpå. Det er oplevelser, der kan indikere, at der er behov for en større fokusering af de kompetenceudviklingstilbud, der er målrettet medarbejderne i specialklasserne. Ifølge de interviewede medarbejdere, vil dette særligt gælde videnspakkerne.



Tit ved jeg 80 % af de ting, der kommer på kurset, fordi vi arbejder med det til daglig. Så jeg vil godt være fræk at sige, at niveauet er lidt lavt på de kurser. For det er noget, jeg d i 10 år - jeg skal have noget vildere på. (medarbejder)

Hvordan opleves adgangen til kompetenceudviklingstilbuddene?

Blandt skolelederne og medarbejderne peger man på flere forhold, der i hverdagen kan hæmme adgangen til de tilbudte kompetenceudviklingsydelsers. Det er ikke en gennemgående fortælling, at tilbuddene er umulige at deltage i, ej heller at der ikke er ønske om at finde tidspunkter, hvor det kan afvikles, men der fremstår alligevel en række barrierer, som herunder uddybes.

- Kurserne placeres på tidspunkter, hvor skolerne har vanskeligt ved at prioritere medarbejdernes tid væk fra undervisningen.
- Medarbejdernes opfatter, at deres fravær vil betyde, at balancen i klasseværelset tilter og kollegaer og børn får en dårligere dag. Det kan hæmme lysten til at opsøge kompetenceudviklingstilbud.
- Ledelsen på skolerne signalerer, at kompetenceudvikling skal prioriteres, men det opleves at der kan være behov for mere imødekommenhed ift. at medarbejderne afsætter arbejdstid dertil



Jeg kan have svært ved at overskue, hvordan jeg kan hives ud af skemaet i en uges tid, så jeg mister det vi har bygget op i klassen (medarbejder)

Derudover fremstår det pba. de afviklede interviews, at der er et ønske om mere forpligtende kompetenceudvikling, der særligt er målrettet de nyansatte. I forlængelse af forrige afsnit om kompetencer, er det ofte en større omvæltning at træde ind i en specialklasse som ny medarbejder. Her nævnes det bl.a. at nyuddannede lærere ikke har mulighed for at tilegne sig kompetencer indenfor det specialpædagogiske område via studiet. Og i den forbindelse ser medarbejderne et potentiale for at indføre et forpligtende kompetenceudviklingsforløb, der klæder medarbejderne på med rette redskaber og viden til deres nye hverdag. Værtsskolelederne peger i tillæg dertil på, at det ofte er en vanskelig opgave for nye værtsskoler at etablere et stærkt fagligt miljø blandt medarbejderne. Det skal både ses i sammenhæng med et ønske om mere kompetenceudvikling, men også et ønske om, at der afsættes flere ressourcer til nye værtsskolers opstart.



Litteraturliste

- Børne- og Ungdoms Psykiatrisk selskab – BUP (2020)
"Midt i en mytetid – Hvidbog for børne og ungdomspsykiatrien 2020"
- Indenrigs og Boligministeriets Benchmarkingenhed - SIMB (2020)
"Udviklingstendenser i forhold til børn og unge med psykiatriske diagnoser"
- Momentum (2020a)
"Der bliver mindre og mindre forskel på børn med og uden diagnoser", udgivet 02. november 2020
- Momentum (2020b)
"Flere elever modtager specialtilbud", udgivet 23. januar 2020
- Momentum (2021)
Flere og flere børn i dagtilbud har brug for særlig indsats (kl.dk)
- PPR (2021)
"Planlægningsnotat skoleåret 2021/2022 – specialundervisningstilbud i Aarhus Kommune"
- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet – STUK (2020)
"Undersøgelse af undervisning i specialundervisningstilbud"
- Sundhedsstyrelsen (2020)
"Fagligt oplæg til en 10-årsplan - Bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelser"
- VIVE (2021) *"Kortlægning af PPR-ledernes oplevelse af de kommunale indsatser"*

