

Notat

Til	Børne- og Undervisningsudvalget	Børn og Unge
Kopi til	Indtast Kopi til	Politik og Strategi - Sekretariat
Fra	Børn og Unge	Godthåbsgade 8
Sagsnr./Dok.nr.	2022-027737 / 2022-027737-6	9400 Nørresundby

13-06-2022

Kommissorium for analyse af specialområdet i Børn og Unge

Baggrund – ”Sammen om stærke fællesskaber”

Den stigende udvikling i antallet af børn og unge med behov for specialtilbud har været et tilbagevendende tema i byrådets budgetarbejde gennem en årrække.

Den 15. marts 2022 behandlede Børne- og Undervisningsudvalget en sag vedrørende stigende merudgifter på skolernes specialområde i Børn og Unge. I den forbindelse blev det besluttet, at specialområdet igen skal indgå som et budgettema i budgetforhandlingerne for 2023, og at der igangsættes en analyse, som skal skabe et velunderbygget afsæt for kommende beslutninger på det samlede Børn og Unge områdes fællesskaber på såvel almen- som specialområdet. Tids- og procesplanen for analysen blev godkendt af Børne- og Undervisningsudvalget den 3. maj.

Nærværende kommissorium er en konkretisering af tids- og procesplanens overordnede elementer med en beskrivelse af det organisatoriske setup for analysen. Kommissoriet er et dynamisk dokument, der løbende i processen kan tilpasses, og dermed kan der tilføjes evt. nye opgaver.

Udviklingen i det stigende antal af børn og unge, der befinder sig i en sårbar situation, og som har brug for en særlig tilrettelagt indsats, er ikke blot en lokal tendens. Udviklingen på landsplan de seneste 5 år synes sammenlignelig med udviklingen i Aalborg Kommune. At flere og flere børn og unge har behov for et specialpædagogisk tilbud har en række afledte konsekvenser for bl.a. børnenes udvikling, økonomien på området, anlægskapaciteten og for de understøttende funktioner såsom fx PPR.

Specialområdet er komplekst, og der er sammenhænge på tværs af hele Børn og Unge fra almen- og specialområdet på henholdsvis dagtilbuds- og skoleområdet til indsatserne i fx PPR. Allerede i dag arbejdes der med indsatser, som har fokus på kvalitetsudvikling i almenområdet og som skal imødekomme, at flere børn og unge indgår i udviklende fællesskaber, og det må forventes, at der i de kommende år kan spores en effekt af det stigende fokus på tidlige indsatser på dagtilbudsområdet, mellemformer på skoleområdet samt et sammenhængende PPR på hele 0-18 års området. Ligeledes er der på såvel dagtilbudsområdet som skoleområdet i seneste byrådsperiode vedtaget politiske strategier/principper for arbejdet med specialområdet herunder igangsat forskellige kompetenceudviklende initiativer.

Men udviklingen fordrer imidlertid, at der skal skabes et yderligere velunderbygget afsæt for kommende beslutninger på området, hvorfor det er forventningen, at det forestående analysearbejde får en væsentlig prioritet med et klart perspektiv på, at udviklingen i antallet af børn og unge, der mistrives, skal vendes, og at der findes nye mulige løsninger på stærke fællesskaber for alle på tværs af hele Børn og Unge.

Analysen forventes eksempelvis at kunne anvise nye veje til, hvordan flere børn og unge kan indgå i fællesskaberne i det almene dagtilbud og almenskolen, hvordan specialtilbuddene

kvalitetsmæssigt kan udvikles, og hvordan PPR i højere grad kan få tid til de mere forebyggende og rådgivende indsatser m.m. Sigtet er, som beskrevet, at analysen kan bidrage til yderligere løsninger, der kan imødekomme de kritiske afledte konsekvenser, der ses som følge af udviklingen på området.

Som grundlag for, at der kan anvises nye veje til, hvordan flere børn og unge kan indgå i inkluderende fællesskaber i dagtilbud og skole, er det vigtigt med et fælles vidensgrundlag og fælles principper, som der skal arbejdes efter. I forhold til sidstnævnte vil en del af den indledende proces således bestå af udarbejdelsen af fælles principper på tværs af hele Børn og Unge, som kan erstatte de nuværende politiske strategier/principper for arbejdet med inkluderende fællesskaber på henholdsvis dagtilbuds- og skoleområdet – ”Sociale fællesskaber der rykker” og ”Fællesskaber for alle”. Fremadrettet skal der være et fælles afsæt, så vi er *Sammen om stærke fællesskaber*.

Analyse af det specialiserede område

Det kræver samtale og samarbejde, når udviklingen skal vendes og udfordringerne omkring det stigende antal børn, der befinder sig i sårbare situationer og mistrives, skal løses.

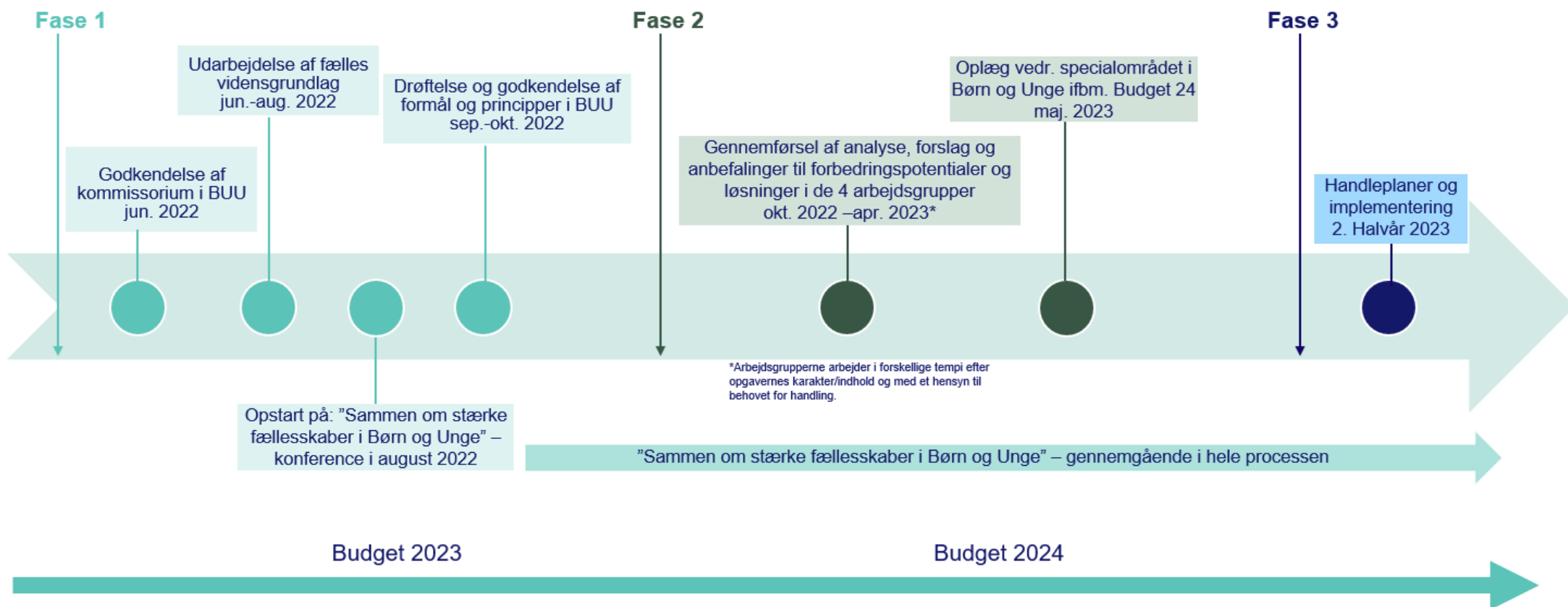
Analysen er dermed tilrettelagt og kendetegnende ved, at vi er *Sammen om stærke fællesskaber i Børn og Unge*. Der er tale om en involverende og samskabende proces, som vil variere i de enkelte faser af analysen afhængigt af opgavens karakter, og som derfor tilrettelægges særskilt i forhold til de enkelte delelementer. Det gennemgående opmærksomhedspunkt er dog, at vi skal være ”Sammen om” at udvikle løsningsforslagene.

Sammen om stærke fællesskaber er startskuddet til et fortløbende samtale- og udviklingsprogram ”Sammen om Børn og Unge”. Intentionen er, at fællesskabet skal drøfte udfordringsbilleder i kommunens dagtilbud, skoler og fritidstilbud med fokus på mulige justeringer og forbedringer, som kan gøre en positiv forskel for børn og unge i Aalborg Kommune. Gruppen forventes at komme til at bestå af Børne- og Undervisningsudvalget, BUPL Nordjylland, Aalborg Lærerforening, FOA Aalborg, Aalborg Skolelederforening, Aalborg Ungebyråd, Skole og Forældre (SFR), Dagtilbudsbestyrelser, bestyrelsen i Daglejen og relevante repræsentanter fra øvrige forvaltninger i Aalborg Kommune. Gruppen suppleres endvidere ad hoc til drøftelser af specifikke emner.

Som følge af analysens omfattende karakter og samskabende proces vurderes det, at der er behov for at opdele den samlede analyse i tre faser, hvori der sættes fokus på forskellige delelementer. Ligeledes rettes der opmærksomhed på, at processen er tænkt som forberedelse og grundlag for Børne- og Undervisningsudvalgets arbejde i forhold til såvel budget 2023 og 2024.

I nedenstående fremgår tids- og procesplan for analysen. De tre faser uddybes efterfølgende.

Tids- og procesplan for analysen af det specialiserede område i Børn og Unge



Fase 1 – Fælles vidensgrundlag og fælles principper

Fase 1 er særligt karakteriseret ved opbygning af et fælles vidensgrundlag i Børne- og Undervisningsudvalget om bl.a. den nuværende praksis på specialområdet i Aalborg Kommune, økonomi og nøgletal samt relevant forskning på området (fx VIVE's undersøgelser).

Formålet er at give et dybdegående blik ned i, hvordan det "ser ud" på skole- og dagtilbudsområdet i Aalborg Kommune i dag, hvilket dels skal ses som forberedelse og som et afsæt for kvalificerede drøftelser til budget 2023, og derudover skal den indsamlede viden ligge til grund for Børn og Unges samt udvalgets efterfølgende arbejde i fase 2 og 3 i analysen. Udover Børne- og Undervisningsudvalget vil vidensgrundlaget også være et afsæt for de øvrige aktører, der løbende inddrages i analysefasen.

Som en del af at skabe et fælles vidensgrundlag afholdes der i august 2022 en konference "*Sammen om stærke fællesskaber i Børn og Unge*" med henblik på at drøfte udviklingen på specialområdet i Aalborg Kommune og de deraf afledte økonomiske og faglige udfordringer. Vidensgrundlaget kan bl.a. indeholde elementer om indsatsen i Aalborg Kommune ift. typer af indsatser, effekt og økonomi samt gerne erfaringer fra andre kommuner og forskning på området.

Konferencen skal ligeledes bidrage med input til kommende principper for arbejdet med "*Sammen om stærke fællesskaber i Børn og Unge*", som skal erstatte de nuværende politiske strategier/principper - "Sociale fællesskaber der rykker" og "Fællesskaber for alle". Inden konferencen udarbejdes et forslag til nye fælles principper i Børn og Unge for arbejdet med stærke fællesskaber på henholdsvis dagtilbuds- og skoleområdet. Der tages afsæt i de nuværende principper og ydermere, at de kommende principper understøtter de perspektiver, der fremhæves i forskningen på området. Principperne skal sætte retning for ambitionerne for området, hvilken udvikling der ønskes, pejlemærker for de kommende års indsatser mv. Konferencen skal dermed bidrage til at kvalificere dette forslag.

Konferencen vil, som det kendetegner den øvrige del af analysen, være kendetegnende ved en samskabende og bred involvering af bl.a. Børne- og Undervisningsudvalget, BUPL Nordjylland, Aalborg Lærerforening, FOA Aalborg, Aalborg Skolelederforening, Aalborg Ungebyråd, Skole og Forældre/SFR, Dagtilbudsbestyrelserne og relevante repræsentanter fra øvrige forvaltninger i Aalborg Kommune. Disse er også en del af det fortløbende samtale- og udviklingsprogram "*Sammen om Børn og Unge*", som tidligere beskrevet.

Med afsæt i ovenstående vil Børne- og Undervisningsudvalget i efteråret 2022 behandle såvel budget 2023 samt en sag vedrørende fastlæggelse af politiske principper på området.

I fase 1 arbejdes der henimod en fælles rammesætning i Børne- og Undervisningsudvalget, som kan sætte retning for den fremadrettede analyse og indsats i Børn og Unge, og dermed hvilke temaer og ønskede tilstande analysen skal ses i sammenhæng med. Som bidrag til processen udarbejdes en kommunikationsplan for den samlede analysefase.

Herunder er en oversigt over konkrete opgaver, tidsplan og ansvarlige i forhold til fase 1.

Opgaver i fase 1	Tidsplan	Ansvarlig
Udarbejdelse af kommunikationsplan	Juni - August	Styregruppen / Projektgruppen
Udarbejdelse af fælles vidensgrundlag og udkast til fælles principper	Juni - August	Styregruppen / Projektgruppen
Planlægning og gennemførelse af konference	Juni – August	Styregruppen / Projektgruppen

Justering af fælles principper for arbejdet med "Sammen om stærke fællesskaber i Børn og Unge" samt Godkendelse i Børn- og Undervisningsudvalget.	September - Oktober	Styregruppen / Projektgruppen
---	---------------------	-------------------------------

Fase 2 – Analysefase med forslag til forbedringspotentialer og løsninger

Med afsæt i den indsamlede viden, de fælles principper og formål for analysen omfatter fase 2 gennemførelse af analysen med udarbejdelse af forslag og anbefalinger til forbedringspotentialer samt mulige løsningsforslag til at understøtte det fremadrettede arbejde med specialområdet i Børn og Unge. Også denne fase er kendetegnet ved, at vi er "Sammen om stærke fællesskaber i Børn og Unge", hvorfor processerne i fase 2 tager afsæt i en involverende og samskabende proces.

Til at gennemføre analysen nedsættes fire arbejdsgrupper, der skal belyse og analysere tematikker, som vurderes at have en særlig relevans for specialområdet i Børn og Unge. I arbejdsgrupperne vil der også være forslag til forbedringer og tematikker, som med fordel kan arbejdes videre med. Arbejdsgrupperne kan ligeledes foreslå igangsætning af forskellige prøvehandling, der fx kan forankres i et eller flere børn- og ungeområder. Det kan ligeledes være relevant, at de enkelte arbejdsgrupper udarbejder forslag til konkrete handlingsplaner for implementering jf. fase 3.

Tematikkerne, som arbejdsgrupperne inddeles efter, er følgende:

- Kvalitet i dagtilbud, undervisning, fritidstilbud og ledelse
- Understøttende funktioner, herunder særligt samarbejde og faglig sparring med PPR og Job og Velfærd (Børne- og Familieafdelingen)
- Forældresamarbejde
- Visitation, tilbud på dagtilbuds- og skoleområdet samt økonomi

Den enkelte arbejdsgruppe skal i tilrettelæggelsen af processen have fokus på at der gennemføres en samskabende og involverende proces med inddragelse af relevante interessenter jf. "Sammen om stærke fællesskaber i Børn og Unge". Hver arbejdsgruppe er desuden forpligtet til at afholde et temamøde med inddragelse af bl.a. referencegruppen med henblik på at drøfte relevant indhold i de enkelte tematikker.

Der udpeges en afdelingschef som tovholder for hver arbejdsgruppe og der tilknyttes en konsulent til varetagelse af sekretariatsfunktionen. Arbejdsgruppen tilrettelægger processen og afstemmer tidsplan med styregruppen (se mere i afsnittet om organisering).

Tidsperspektiv for arbejdsgrupperne

Den analytiske del af fase 2 er samlet set færdig senest i foråret 2023, da materialet skal indgå i Børne- og Undervisningsudvalgets forberedende arbejde med budget 2024. Der vil være forskellige tempi for arbejdsgrupperne som følge af opgavernes karakter og indhold samt med et hensyn til behovet for handling på området. Tovholder for den enkelte arbejdsgruppe afstemmer tidsplan for arbejdsgruppens arbejde med styregruppen.

Analysens karakter og prioritering betyder ydermere, at der løbende vil være sager til udvalgets orientering og behandling frem mod budget 2024.

Nedenfor fremgår en oversigt over arbejdsgrupperne og indholdet i disse.

Arbejdsgruppen vedr. kvalitet i dagtilbud, undervisning, fritidstilbud og ledelse
Afdelingschef: Skolechef Mads Rune Jørgensen (tovholder) og dagtilbudschef Hans Chr. Mariegaard

Konsulent: Sofie Qvortrup og Lene Thorhauge
Øvrige deltagere: <i>Afklares når det endelige kommissorium er godkendt.</i>
Konkrete opgaver arbejdsgruppen skal løse: <ul style="list-style-type: none"> - Udvikling af kvalitetsmarkører for gode dagtilbud, god undervisning, gode fritidstilbud og god ledelse - Beskrivelse/måling af kobling mellem kvalitet og effekt - Kompetenceudvikling som følge af nye kvalitetsmarkører; herunder fx har de ansatte de fornødne specialiserede kompetencer, og hvor er der evt. udfordringer? - Hvordan skabes de bedste handlemuligheder for at arbejde med stærke fællesskaber i almenområdet? - Hvordan skabes den bedst mulige sammenhæng mellem almen- og specialområdet? - Overgange mellem dagtilbud og skole herunder baggrunden for at flere børn starter i skole i et specialtilbud <p>Arbejdsgruppen skal ses i sammenhæng med opfølgningen på projekt PLL i Børn og Unge.</p> <p>Arbejdsgruppen skal sikre kobling til arbejdsgruppen vedr. serviceeftersyn af fraværsindsatsen hvor kommissorium behandles i Børne- og Undervisningsudvalget den 10. juni.</p> <p>Arbejdsgruppen forventes at have færdiggjort sit arbejde ultimo 2022.</p>

Arbejdsgruppen vedr. Understøttende funktioner, herunder særligt samarbejde og faglig sparring med PPR og Job og Velfærd (Børne- og Familieafdelingen)
Afdelingschef: Chef for Sammenhæng og Kvalitet Susanne Nielsen
Konsulent: Anne-Louise Priess Christensen
Øvrige deltagere: <i>Afklares når det endelige kommissorium er godkendt.</i>
Konkrete opgaver arbejdsgruppen skal løse: <ul style="list-style-type: none"> - Indsatser og tilbud i PPR og tværgående teams ift. behovene på dagtilbuds- og skoleområdet. - Hvordan bidrager PPR og tværgående teams bedst mulig til sammenhæng i Børn og Unge ift. børn og med særlige behov - Opfølgning på behovsanalyse - Samarbejdet med andre kommunale aktører fx familiegrupperne, sundhedsplejen og psykiatrien <p>Arbejdsgruppen skal sikre kobling til den gennemførte behovsanalyse af tilbud til børn og unge med psykiske vanskeligheder i Aalborg Kommune. Skoleudvalget godkendte på møde den 21. december 2021 analysen. Familie- og Socialudvalget godkendte på deres møde den 10. december 2021 analysen.</p> <p>Aktuelt pågår der et arbejde med opfølgning på behovsanalysens anbefalinger i Børn og Unge samt i Job og Velfærd.</p>

Arbejdsgruppen vedr. Forældresamarbejde
Afdelingschef: Dagtilbudschef Hans Chr. Mariegaard (tovholder) og skolechef Mads Rune Jørgensen

Konsulent: Peter Buksti
Øvrige deltagere: <i>Afklares når det endelige kommissorium er godkendt.</i>
Konkrete opgaver arbejdsgruppen skal løse: <ul style="list-style-type: none"> - Der indhentes viden om forældreperspektivet på sammenhængene mellem almen- og specialområdet - Input til at styrke et forpligtende forældresamarbejde i Børn og Unge - Hvordan skabes et samarbejde, der drager fordel af forskellige perspektiver?

Arbejdsgruppen vedr. visitation, tilbud på dagtilbuds- og skoleområdet samt økonomi
Afdelingschef: Mads Rune Jørgensen (tovholder) og Morten Skipper Christensen
Konsulent: Per Sand
Øvrige deltagere: <i>Afklares når det endelige kommissorium er godkendt.</i>
Konkrete opgaver arbejdsgruppen skal løse: <ul style="list-style-type: none"> - Fordele og ulemper ved de nuværende visitationsprocesser/procedurer på hhv. dagtilbuds- og skoleområdet - Hvordan understøtter visitationsproceduren bedst udvikling af stærke fællesskaber? - Fordele og ulemper ved de nuværende økonomistyringsmodeller på specialområdet - Hvilken økonomistyringsmodel understøtter bedst udvikling af stærke fællesskaber? - Typer af tilbud, antal pladser og målgruppe - Hvilke tilbud er der behov for? - Hvilke tilbudsstørrelser er mest hensigtsmæssige? - Hvor skal tilbuddene placeres? - Hvad er taksten i de forskellige tilbud? <p>Der forventes afklaring omkring visitationsprocedurer ultimo 2022, mens afklaring omkring økonomi først forventes afklaret i forbindelse med budgettet for 2024.</p> <p>Data skal sammenholdes med data fra 6-byerne.</p>

Opgaver i fase 2	Tidsplan	Ansvarlig
Gennemførelse af analyser i de respektive arbejdsgrupper mhp. at der udarbejdes anbefalinger til forbedringsforslag.	Oktober 2022 – April 2023	Afdelingscheferne ift. de konkrete arbejdsgrupper
Igangsætte evt. konkrete prøvehandlinger mhp. at opnå erfaringer	Oktober 2022 - April 2023	Afdelingscheferne ift. de konkrete arbejdsgrupper og Styregruppen
Forberedelse af oplæg vedr. specialområdet i Børn og Unge i forbindelse med Budget 2024	April – Juni 2023	Styregruppen
Budgetforhandlinger 2024	September – Oktober 2023	Styregruppen

Fase 3 – Handleplaner og Implementering

I takt med at der træffes beslutninger inden for de enkelte tematikker skal der udarbejdes en plan for implementering.

I praksis betyder det, at der tidsmæssigt kan være overlap mellem fase 2 og 3, da der dels er forskellige tempi i arbejdsgrupperne, og fordi der løbende kan træffes beslutninger i fase 2, som nødvendiggør en plan for implementering. Ligeledes vil der i fase 3 være en status og opfølgning på de igangsatte prøvehandlinger.

Hvordan der skal arbejdes med implementering af de konkrete løsningsforslag, vil overordnet være et vigtigt fokusområde i processen.

Opgaver i fase 3	Tidsplan	Ansvarlig
Opfølgning på igangsatte prøvehandlinger i fase 2	2. halvår 2023	Afdelingscheferne ift. de konkrete arbejdsgrupper
Implementering af beslutninger mv.	2. halvår 2023 – 1. halvår 2024	Afdelingscheferne / styregruppen

Organisering

Forvaltningsledelsen i Børn og Unge er styregruppe for den samlede analyse. Der nedsættes ydermere en projektgruppe, som vil være gennemgående i hele analysefasen med henblik på at sikre kontinuitet, sammenhæng og opsamling af viden på tværs af de enkelte delelementer og faser i analysen. Der nedsættes derudover, som beskrevet, specifikke arbejdsgrupper til delanalyserne i fase 2.

Projektgruppen består af følgende:

- Formand for projektgruppen: Ole Thinggaard
- Projektleder: Anne-Louise Priess Christensen, konsulent i Politik & Strategi
- Cecilie Dal Jørgensen, konsulent i Politik & Strategi
- Per Sand, konsulent i Fagcenter Børn & Unge, Skoler
- Sofie Qvortrup, konsulent i Fagcenter Børn & Unge, Dagtilbud
- Peter Buksti, konsulent i Fagcenter Børn og Unge, Skoler
- Dina Buus Andersen, kommunikationsmedarbejder i Politik & Strategi (ad-hoc)

Projektleder og projektgruppen udgør en kerne i projektet sammen med styregruppen, men de tematiserede arbejdsgrupper er en afgørende vej til produktion af viden og videndeling. Der skabes sammenhæng mellem styregruppe, projektgruppe og arbejdsgrupper, da repræsentanter fra styregruppe og projektgruppe vil deltage i arbejdsgrupperne.

I projektgruppen kan øvrige deltagere fra arbejdsgrupperne inddrages ad hoc.

Strategisk Lederforum (SL) i Børn og Unge har en central rolle i processen - både som en referencegruppe, men også som et forum, som løbende inddrages i drøftelser, sparring, videndeling, gennemførelse af prøvehandlinger undervejs i processen mv. Repræsentanter fra SL vil desuden indgå i arbejdsgruppen.

Der tilknyttes en ekspertgruppe i processen, hvis opgave bliver løbende at kvalificere styregruppens, projektgruppens og arbejdsgruppernes arbejde. Formen for inddragelsen af ekspertgruppen skal afklares nærmere i forbindelse med sammensætningen af gruppen, men det kunne være deltagere fra fx UCN, Aalborg Universitet, KL, Børne- og Ungevisningsministeriet,

VIVE, Tænk tanken DEA mv. Ift. inddragelse af eksperter kan overvejelserne også gå i retning af en form for partnerskabsaftale med fx UCN og Aalborg Universitet. Dette vil blive drøftet og afklaret i styregruppen, når kommissoriet er godkendt.

Endelig vil der være en løbende involvering af øvrige væsentlige interessenter i processen, som beskrevet under fase 2.