

A high-angle photograph of a young child lying on their back on a blue textured mat. The child's legs are bent and their arms are near their head. Scattered around the child are several colorful LEGO bricks in red, yellow, green, and blue. A white rectangular box containing text is positioned in the upper left area of the image.

Børn i udsatte positioner i dagtilbud

National kortlægning af kommuners
understøttende arbejde



DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

FORORD

Børn i udsatte positioner i dagtilbud

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) præsenterer i denne rapport resultaterne af en national kortlægning af kommunernes forskellige former for understøttelse af børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. Undersøgelsen ser på, hvad der kendetegner de forskellige former for understøttelse, og på dagtilbudschefernes vurdering af arbejdet med at understøtte børn i udsatte positioner.

I Danmark går langt størstedelen af de 0-6-årige i et dagtilbud, og selvom dagtilbuddene ikke kan løse alle udfordringer, så har de en særlig mulighed for tidligt at støtte børn, der i en eller anden grad befinder i en udsat position. Og vi ved fra forskning, hvor vigtigt det er at støtte børn i udsatte positioner tidligt i deres liv for at modvirke de negative effekter, som det at være i en udsat position kan have på børnenes trivsel, læring og udvikling, både nu og her, men også på længere sigt.

Det er mit ønske, at viden om kommuners understøttende arbejde kan informere og inspirere samt sætte de enkelte kommuners palet af understøttelsesformer i perspektiv og hermed støtte og kvalificere beslutningsgrundlaget for politikere og kommunale forvaltninger, når de skal udvikle deres understøttelse af børn i udsatte positioner.

God fornøjelse med læsningen.

Christina Barfoed-Høj
Direktør for EVA

Børn i udsatte positioner i dagtilbud

1	Resumé	7
----------	---------------	----------

2	Indledning	13
2.1	Formål og undersøgelsesspørgsmål	14
2.2	Afgrænsning	15
2.3	Datagrundlag	15
2.4	Ekspertinddragelse	16
2.5	EVA's projektgruppe	16
2.6	Læsevejledning	16

3	Lovgivning og viden om børn i udsatte positioner	18
3.1	Stigning i antallet af børn i udsatte positioner	18
3.2	Lovgivning om børn i udsatte positioner	21
3.3	Viden om børn i udsatte positioner	23
3.4	Viden om understøttelse af børn i udsatte positioner	29

4	Kommunale forhold i arbejdet med at understøtte børn i udsatte positioner	34
4.1	Kommunale forskelle på andel børn og andel af børn i udsatte positioner	35
4.2	Kommunerne har forskellig dagtilbudsstruktur	36
4.3	Kommunerne har forskellig ledelsesstruktur og organisering	37
4.4	Børne- og ungepolitikker og børn i udsatte positioner	38

5	Kortlægning af former for understøttelser	40
5.1	Kortlægning af kommunal praksis spænder fra forebyggende over foregribende til indgribende	41

5.2	Fem hovedkategorier i kommunal understøttelse af børn i udsatte positioner	42
6	Omfang og hyppighed af understøttelsesformer	50
6.1	Store forskelle i antal understøttelsesformer, men fordelingen er ens på tværs af kommuner	50
6.2	Store forskelle i kommunernes palet af understøttelsesformer	51
6.3	Kommunernes palet spænder over understøttelsesformer med både forebyggende, foregribende og indgribende formål	52
6.4	Hyppighed i anvendelse af understøttelsesformer	53
7	Generelle vurderinger af arbejdet med børn i udsatte positioner i dagtilbud	55
7.1	Alle dagtilbudsschefer oplever, at der er børn i udsatte positioner, som ikke får den hjælp, de har brug for	55
7.2	Få dagtilbudsschefer vurderer, at deres nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt	56
7.3	Dagtilbudsscheferne vurderer, at der er behov for at udvikle praksis med understøttelse af børn i udsatte positioner	57
7.4	Lidt under halvdelen af dagtilbudsscheferne oplever, at børn i udsatte positioner i høj grad er en politisk prioritet i deres kommune	57
7.5	Dagtilbudsschefer fra kommuner med en lille palet oplever i højere grad, at den er tilstrækkelig	58
7.6	Andel udsatte børn har en lille betydning for om udbud af understøttelsesformer opleves som tilstrækkeligt	59
7.7	Børn i udsatte positioner opleves oftere som en politisk prioritet i kommuner med over 3 % udsatte børn og unge	59
8	Vurderinger af enkelte understøttelsesformer	61
8.1	Målgruppens behov, ressourceforbrug og bidrag til bedre læringsmiljøer og kapacitetsopbygning	61
8.2	Vurderinger af forskellige formålstyper af understøttelsesformer	66
8.3	Større kommuner oplever oftere et godt match med målgruppens behov	70

Appendiks A – Litteraturliste	71
Appendiks B – Metodeafsnit	76
Appendiks C – Spørgeskema	82
Appendiks D – Figurer	84

1 Resumé

I Danmark går langt størstedelen af de 0-6-årige i et dagtilbud. Dagtilbuddene kan ikke løse alle udfordringer, der opstår nu eller senere, men de har en særlig mulighed for tidligt at støtte børn, der i en eller anden grad befinder sig i en udsat position. I denne rapport kortlægges og beskrives de forskellige former for understøttelse af børn i udsatte positioner, kommunerne konkret arbejder med for at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. Derudover ser vi nærmere på dagtilbudschefernes generelle vurdering af arbejdet med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud for at give indblik i den komplekse udfordring, som det er at skabe et inkluderende dagtilbud, som er med til at fremme gode børneliv, hvor alle børn trives, lærer, udvikles og dannes.

Denne rapport er skrevet sideløbende med rapporten *Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner. En national undersøgelse blandt dagtilbudschefers*, som beskriver dagtilbudschefers og PPR-chefers oplevelse af udfordringer forbundet med arbejdet med børn i udsatte positioner i dagtilbud. De to rapporter kan med fordel læses sammen, men giver også værdifuld indsigt i området hver for sig.

I dagtilbudsloven og derfor også i denne rapport opererer vi med en bred forståelse af begrebet børn i udsatte positioner. Det at være i en udsat position er dynamisk og kontekstafhængigt, og et barn kan derfor være i en udsat position i kortere eller længere perioder. At være i en udsat position kan bl.a. være forbundet med en social og/eller økonomisk udsat familiebaggrund, psykiske eller fysiske funktionsnedsættelser samt at være i risiko for at blive marginaliseret i forhold til børnefællesskabet i dagtilbuddet.

Relevans

I Danmark vokser ca. 20 % af alle børn op i omstændigheder, der påvirker deres udviklingsmuligheder på måder, der går ud over deres trivsel, læring og udvikling nu og her, og som også kan gøre det vanskeligt for dem at klare sig i uddannelsessystemet og på længere sigt (EVA, 2010; Jensen et al., 2009; Ringsmose, 2012; Ringsmose & Svinth, 2019; ROCKWOOL Fonden, 2016). Det er de børn, vi i denne rapport omtaler som børn i udsatte positioner.

Understøttelse af børn i udsatte positioner i dagtilbud foregår på mange niveauer. Det foregår hver dag i den pædagogiske praksis i dagtilbud gennem tilrettelæggelse af det pædagogiske læringsmiljø, i interaktioner og relationer med børnene og i samarbejdet med forældre. De enkelte dagtilbud har ikke ansvaret for opgaven alene. Det er kommunalbestyrelsen, der har det overordnede ansvar. Og arbejdet med børn i udsatte positioner involverer ofte samarbejde vertikalt mellem den kommunale forvaltning og ledere og pædagogisk personale i de enkelte dagtilbud. Samtidigt foregår samarbejdet ofte på tværs af professioner og sektorer og involverer fx psykologer, sundhedsplejerske og socialrådgivere.

Faglig kontekst

Det pædagogiske arbejde med børn i udsatte positioner er en central del af den styrkede pædagogiske læreplan, som blev indført i 2018, og som danner grundlaget for alle dagtilbud i Danmark. Det har medført et øget fokus på betydningen af det pædagogiske læringsmiljø for børn i udsatte positioner og for deres deltagelsesmuligheder, trivsel, læring, udvikling og dannelse. Og det er der god grund til. Forskning viser nemlig, at pædagogiske læringsmiljøer af høj kvalitet er afgørende for alle børn og især børn i udsatte positioners udvikling (fx Hestbæk & Christoffersen, 2002). Samtidig viser Danmarks Evalueringsinstituts (EVA) nationale undersøgelse af kvalitet i dagtilbud, at der er stor forskel på den læringsmiljøkvalitet, børnene møder på tværs af børnehaver og fra stue til stue (EVA, 2020d).

Tidligere undersøgelser har vist, at der er et behov for at støtte dagtilbuddenes arbejde med børn i udsatte positioner. I OECD's dagtilbudsundersøgelse fra 2018 viser at 80 og 84 % af pædagogisk personale i henholdsvis vuggestuer og børnehaver, ikke i høj grad mener, at de kan understøtte udviklingen hos børn fra udsatte hjem. (EVA, 2020e).

Vi ved i dag en del om, hvad der er medvirkende til, at nogle børn kommer i udsatte positioner i en kortere eller længere periode af deres barndom. Men vi har ikke systematisk viden om, hvordan kommunerne konkret arbejder med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. Det er det, som denne rapport bidrager med.

Afgrænsning

EVA har valgt i første omgang at afdække området på forvaltningsniveau, dels fordi det er kommunalbestyrelsen og dermed den kommunale forvaltning, der har det overordnede ansvar for understøttelsen, dels for at få et nationalt overblik og indblik i kommunernes praksis på området. I denne rapport kortlægges og beskrives de forskellige former for understøttelse af børn i udsatte positioner samt vurderinger af dette arbejde, mens undersøgelsens anden rapport, *Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner. En national undersøgelse blandt dagtilbudschefers, kortlægger udfordringerne i arbejdet fra dagtilbudschefers og PPR-chefers perspektiv*. Dermed er der foretaget en afgrænsning, i første omgang, fra andre centrale aktørers perspektiver på understøttelse af børn i udsatte positioner, herunder pædagogisk personale og ledere og andre fagprofessionelle involveret i de forskellige former for understøttelse samt børne- og forældreperspektiver.

Undersøgelsen fokuserer på understøttelsen af børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud. Derfor afdækker denne undersøgelse ikke alle former for understøttelse af børn i udsatte positioner fx specialdagtilbud for børn med særlige og vidtgående behov i alderen 0-6 år og andre indsatser målrettet børn uden for de almene dagtilbud.

Målgruppe

Målgruppen for rapporten er nationale og kommunale politikere og embedsfolk, herunder dagtilbudschefers, PPR-chefers og øvrige medarbejdere på dagtilbudsområdet, som arbejder med at udvikle praksis omkring børn i udsatte positioner inden for det almene dagtilbudsområde.

Resultater

På baggrund af interviews og spørgeskemaundersøgelse blandt dagtilbudsschefer i kommunale forvaltninger kan vi konkludere følgende om dels dagtilbudsschefernes vurdering af det generelle arbejde, dels de kommunale forvaltningers arbejde med børn i udsatte positioner.

Dagtilbudsschefernes vurderer, at der er udfordringer med arbejdet børn i udsatte positioner

Kommunernes dagtilbudsschefer er blevet spurgt ind til deres generelle vurdering af arbejdet med børn i udsatte positioner i dagtilbud i deres kommune. Undersøgelsen viser, at:

- Alle dagtilbudsschefer oplever i en eller anden grad, at der er børn i udsatte positioner, som ikke får den hjælp, de har brug for. 7 % af dagtilbudsscheferne oplever i høj grad, at der er børn, som ikke får den hjælp, de har brug for. 49 % oplever det i nogen grad, mens 44 % i mindre grad oplever, at der er børn i udsatte positioner, som ikke får den hjælp de har brug for.
- 41 % af dagtilbudsscheferne oplever, at børn i udsatte positioner i høj grad er en politisk prioritet i deres kommune. 43 % svarer i nogen grad og 16 % vurderer i mindre grad, at børn i udsatte positioner er en politisk prioritet i deres kommune. Dagtilbudsschefer fra kommuner med en moderat (3-5 %) eller stor (over 5 %) andel af udsatte børn og unge oplever i højere grad, at børn i udsatte positioner er en politisk prioritet i kommunen sammenlignet med dagtilbudsschefer fra kommuner med under 3 % udsatte børn og unge.
- Størstedelen (77 %) af dagtilbudsscheferne vurderer, at deres kommunes nuværende udbud af understøttelsesformer kun i nogen grad er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud. 9 % af dagtilbudsscheferne oplever, at udbuddet i mindre grad er tilstrækkeligt.
- 33 % af dagtilbudsscheferne vurderer, at der i høj grad er behov for at udvikle deres praksis med understøttelsen af børn i udsatte positioner. 60 % svarer, at det i nogen grad gør sig gældende, mens 7 % svarer, at der i mindre grad er behov for at udvikle kommunens praksis med understøttelse af børn i udsatte positioner.

Kommunerne har en række forskellige understøttelsesformer

Danske kommuner har og udvikler konkrete praksisser for at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud med udgangspunkt i lokale behov og vilkår i kommunen. Hver kommune har en række forskellige praksisser, som de kan anvende i deres understøttelse af børn i udsatte positioner, afhængig af hvilke konkrete udfordringer og behov der er tale om. Disse praksisser omtaler vi i denne rapport som en kommunes palet af forskellige understøttelsesformer.

På tværs af de deltagende kommuners forskellige former for understøttelse af børn i udsatte positioner i almene dagtilbud kan identificeres fem hovedkategorier af støtte:

- **Pædagogisk støtte.** Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved at være monofaglig pædagogisk støtte til at udvikle og tilpasse det pædagogiske arbejde med ét barn eller en børnegruppe, fx via ressourcepædagoger, inklusionspædagoger mv.
- **Tværfaglig støtte.** Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved at inddrage specialiseret viden og fagpersoner fra andre fagområder end det pædagogiske område, fx via samarbejde med psykologer, audiologopæder, socialrådgivere, sundhedsplejerske mv.

- **Støtte til systematik.** Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved forskellige redskaber og tilgange, der støtter systematik i arbejdet med børn i udsatte positioner, fx redskaber, der vurderer børns trivsel og udvikling med henblik på at kunne få øje på børn i udsatte positioner tidligt og følge op med støtte eller brug af redskaber til udvikling og tilpasning af det pædagogiske læringsmiljø.
- **Strukturel støtte.** Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved tiltag, der styrker de strukturelle rammer om barnet og børnegruppen. Det kan fx være tildeling af særlige midler, kompetenceudvikling af personale eller særlige pladser og grupper.
- **Anden støtte.** Ud over det allerede nævnte så gør kommunerne også andre ting for at understøtte børn i udsatte positioner i dagtilbud, og disse ting har vi samlet i denne kategori. Kategorien indeholder bl.a. familierettede indsatser og understøttende materialer.

Undersøgelsen viser, at kommunerne har flest forskellige former inden for *strukturel støtte* og *tværfaglig støtte*. Derefter følger understøttelsesformer inden for *pædagogisk støtte*. Endelig har vi understøttelsesformer inden for *støtte til systematik*, som der konsekvent er færrest af i kommunerne, hvis man ser bort fra kategorien *anden støtte*. Undersøgelsen viser samtidig, at understøttelsesformer inden for *støtte til systematik* (70 %) anvendes meget ofte eller ofte efterfulgt af *tværfaglig støtte* (66 %) og *pædagogfaglig støtte* (62 %). I den anden ende af skalaen er det blot 37 % af understøttelsesformerne inden for kategorien *strukturel støtte*, som anvendes meget ofte eller ofte. Understøttelsesformer inden for *pædagogfaglig støtte* og *tværfaglig støtte* anvendes meget ofte eller ofte i henholdsvis 62 % og 66 % af tilfældene.

Forebyggende støtte er udbredt, men opleves i lidt mindre grad at matche børn i udsatte positioners behov

Kommunernes palet af understøttelsesformer kan kategoriseres ift. tre formål: forebyggende, foregribende og indgribende indsatser. De specifikke understøttelsesformer kan falde i flere af de tre kategorier på samme tid.

Forebyggende understøttelse har til formål at gøre almene tilbud tilgængelige og givende for alle børn, uanset hvem de er. Det er understøttelsesformer, der ofte foregår på gruppeniveau og ikke er relateret til konkrete bekymringer eller sager.

Foregribende understøttelse har til formål mindske vanskeligheder hos et barn eller en gruppe med specifikke vanskeligheder og vil derfor ofte komme i spil ved bekymring eller konkret identificeret behov.

Indgribende understøttelse har til formål at afhjælpe børn, der kan være i alvorlige vanskeligheder og i risiko for hel eller delvis eksklusion, og er ofte målrettet et specifikt barn. Indgribende støtte vil være foranstaltninger, som sættes i værk i forbindelse med aktive børnesager.

Undersøgelsen viser, at cirka to ud af tre (68 %) af kommunernes understøttelsesformer anvendes forebyggende, mens lidt flere end halvdelen (55 %) har et foregribende formål. Endelig er det blot lidt flere end hver tredje (36 %), som har et indgribende formål. Undersøgelsen viser samtidig, at de tre typer af understøttelsesformer anvendes stort set lige meget. 60 % af understøttelsesformerne med forebyggende formål anvendes således meget ofte eller ofte. Det samme gør sig gældende for knap 63 % af de foregribende former og 57 % af de indgribende former.

Undersøgelsen viser samtidig, at understøttelse med et forebyggende formål i lidt mindre grad opleves at matche målgruppens behov sammenlignet med de øvrige formål. En del af forklaringen,

som træder frem i interviewene med dagtilbudsschefer, er, at der særlig har været fokus på de foregribende og indgribende understøttelsesformer, og at man først nu er ved at udvikle de forebyggende understøttelsesformer. En anden del af forklaringen på, at dagtilbudsschefer og PPR-chefer oplever, at den forebyggende indsats matcher målgruppens behov i lavere grad end andre indsatser, kan være, at der i forebyggende indsatser i højere grad arbejdes med et løft af det pædagogiske læringsmiljø bredt set med det formål at skabe et mere inkluderende miljø for alle børn. Derfor kan det være sværere at få øje på, hvorvidt de forebyggende indsatser matcher målgruppen af børn i udsatte positioners behov. I de understøttelsesformer, der har et foregribende eller indgribende formål, er fokus i højere grad på enkelte børn. Når dagtilbudsscheferne bliver spurgt, om understøttelsesformen matcher målgruppens behov, kan resultatet derfor være et udtryk for, at forandringerne træder mere tydeligt frem, når børnene støttes individuelt.

Perspektivering

Behov for national understøttelse af udvikling af understøttelsesformer?

Vi ved fra vores egen undersøgelse, men også fra forskning og andre undersøgelser, at antallet af børn i udsatte positioner med et behov for støtte er steget de senere år. Denne rapport giver et nationalt overblik over, hvordan kommunerne konkret arbejder med at understøtte børnene og det pædagogiske personale, som arbejder med dem. Undersøgelsen viser, at, dagtilbudsschefer i alle kommuner i en eller anden grad oplever, at deres udbud af understøttelsesformer er utilstrækkeligt, og at der er behov for at udvikle praksis. Der er således ikke tale om enkeltstående lokale udfordringer. Det er en så udbredt vurdering, som derfor også peger på relevansen af en bred national opmærksomhed.

Undersøgelsen giver særligt anledning til at se nærmere på at styrke og forbedre det forebyggende arbejde. Selvom der er tale om små forskelle, så er det understøttelsesformer med et forebyggende formål, som dagtilbudsscheferne oplever i mindre grad matcher målgruppens behov sammenlignet med understøttelsesformer med foregribende eller indgribende formål. Samtidig er det forebyggende arbejde det allervigtigste at få hånd om, hvis vi skal kunne hjælpe og forebygge det stigende antal børn, der oplever at komme i en udsat position, og på sigt bryde tendensen til en stigning i mistrivsel blandt de yngste børn.

Fælles overblik og sprog kan understøtte erfaringsudveksling og udvikling

Dagtilbudsområdet er på nuværende tidspunkt kendetegnet ved et væld af understøttelsesformer. En understøttelsesform i en kommune kan hedde én ting, mens en lignende form for understøttelse hedder noget helt andet i en anden kommune. Der er ikke et fælles sprog blandt kommunerne for deres understøttende arbejde. Vi ved fra andre evalueringer, at et fælles sprog og en fælles forståelse er vigtige elementer, når man ønsker at erfaringsudveksle, sammenligne og udvikle praksis på området internt i kommunen og på tværs af kommuner. Rapporten her tilbyder et fælles overblik over, hvad danske kommuner har i værktøjskassen, når de understøtter børn i udsatte positioner, og et første bud på et fælles sprog for de forskellige understøttelsesformer. Det kan kommunerne anvende til at give deres palet af understøttelsesformer et serviceeftersyn og erfaringsudveksle med andre kommuner.

Om datagrundlaget

Undersøgelsen er en national kortlægning af kommunale understøttelsesformer samt dagtilbudschefers oplevede udfordringer i understøttelsen af børn i udsatte positioner. Da kommunal praksis på området i høj grad er præget af lokale løsninger og variationer, er der valgt et undersøgelsesdesign, som både favner bredden og nuancerne i arbejdet. Derfor baserer undersøgelsen sig på et mixed-methods-design bestående af kvalitative interviews med dagtilbudschefer/forvaltningsmedarbejdere og udvalgte chefer for PPR samt en spørgeskemaundersøgelse blandt dagtilbudschefer, hvor der spørges systematisk ind til kendetegn ved understøttelsesformerne. Hertil er der gennemført en forundersøgelse med det formål at kvalificere design, afgrænsning, interviewguides og spørgeskemaer.

Alle danske kommuner er inviteret til at deltage. 80 kommuner deltog i undersøgelsen, mens 18 kommuner ikke deltog. Fem af de deltagende kommuner har deltaget i interviewet, men har ikke besvaret spørgeskemaet, mens to kommuner kun har besvaret en mindre del af spørgeskemaet. Der er 73 kommuner, som har besvaret størstedelen eller hele spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 82 % i interviewdelen og 74 % i spørgeskemadelen.

2 Indledning

Ikke alle børn får en dagtilbuds- og skoletid, hvor de trives og er med i børnefællesskabet. I dag er det ca. hver sjette folkeskoleelev, der ikke får en adgangsgivende eksamen efter 9. klasse, og 19 % af de 30-årige, som ikke har en kompetencegivende uddannelse (ROCKWOOL Fonden, 2020, Danmarks Statistik, 2021). Der er også stadig en stærk sammenhæng mellem forældres og børns uddannelse. I grundskolen ser vi desuden aktuelt en markant stigning i segregering af elever, der har brug for særlige tilbud, mens vi på dagtilbudsområdet ser stadigt flere børn, der ikke trives og har behov for ekstra støtte (Momentum, 2021).

I denne rapport går vi tæt på kommuners arbejde på dagtilbudsområdet for at få indblik i den komplekse udfordring, som det er at skabe et inkluderende dagtilbud- og uddannelsessystem, som er med til at fremme gode børneliv, hvor alle børn trives, lærer, udvikles og dannes. I Danmark går langt størstedelen af de 0-6-årige i et dagtilbud, og selvom dagtilbuddene ikke kan løse alle udfordringer, der senere opstår, så har de en særlig mulighed for tidligt at støtte op om børn, der i en eller anden grad befinder i en udsat position. Derfor zoomer vi i denne undersøgelse ind på arbejdet med børn i udsatte positioner i almene dagtilbud.

Børn i udsatte positioner er en central del af den styrkede pædagogiske læreplan, som blev indført i 2018, og som danner grundlaget for alle dagtilbud i Danmark. Læreplanen øger fokus på arbejdet med børn i udsatte positioner, herunder det pædagogiske læringsmiljøes betydning for børns deltagelsesmuligheder og deres trivsel, læring, udvikling og dannelse. Og det er der god grund til. Forskning viser nemlig, at pædagogiske læringsmiljøer af høj kvalitet er afgørende for alle børn og især børn i udsatte positioners udvikling (fx Hestbæk & Christoffersen, 2002). Samtidig viser Danmarks Evalueringsinstituts (EVA) nationale undersøgelse, at der er stor forskel på den læringsmiljøkvalitet, børnene møder på tværs af børnehaver og fra stue til stue (EVA, 2020d).

Understøttelse af børn i udsatte positioner foregår på mange niveauer. Det foregår hver dag i den pædagogiske praksis i dagtilbud gennem tilrettelæggelse af det pædagogiske læringsmiljø, i interaktioner og relationer med børnene og i samarbejdet med forældre. De enkelte dagtilbud har ikke ansvaret for opgaven alene. Det er i sidste ende kommunens ansvar. Og dagtilbuddenes arbejde med børn i udsatte positioner involverer ofte samarbejde vertikalt mellem den centrale forvaltning og ledere og pædagogisk personale i de enkelte dagtilbud. Samtidigt foregår samarbejdet ofte horisontalt på tværs af fagligheder og involverer fx psykologer, sundhedsplejerske og socialrådgivere. De kommunale forvaltningers understøttelse af og samarbejde med dagtilbuddene er derfor særligt centralt, når dagtilbud skal lykkes med at gøre en positiv forskel for børn i udsatte positioner. Inklusionsdagsordenen og det styrkede fokus på betydningen af det pædagogiske læringsmiljø medfører, at kommunernes arbejde med at understøtte børn i udsatte positioner foregår på nye måder, og at kommunerne løser dette forskelligt (Madsen m.fl., 2017).

Definition: Børn i udsatte positioner

Børn i udsatte positioner anses i tråd med den styrkede pædagogiske læreplan som en sammen-sat gruppe. Det at være i en udsat position er dynamisk og kontekstbestemt, og et barn kan derfor være i en udsat position i kortere eller længere tid. Det kan bl.a. være forbundet med en social og/eller økonomisk udsat familiebaggrund, psykiske og fysiske funktionsnedsættelser samt børn, der er i risiko for at blive marginaliseret i forhold til fællesskabet i dagtilbuddet.

2.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Undersøgelsen belyser arbejdet med børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet. Formålet er at bidrage med bred viden, der kan danne grundlag for udvikling af kommunernes understøttende praksis til gavn for alle børn, men særligt børn i udsatte positioner.

Konkret giver undersøgelsen indsigt i forskellige former for understøttelse i danske kommuner samt oplevede udfordringer i arbejdet med børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. I undersøgelsen stiller vi skarpt på følgende spørgsmål:

- Hvordan understøtter kommunale forvaltninger børn i udsatte positioner i almene dagtilbud?
 - Hvad kendetegner kommunernes forskellige former for understøttelse af børn i udsatte positioner i almene dagtilbud?
 - Hvilke centrale udfordringer oplever chefer i kommunale forvaltninger i arbejdet med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud?

Definition: Understøttelsesform

Understøttelsesformer anvendes i denne rapport som en fælles betegnelse for de forskellige indsatser, tilbud og praksisser, som hver kommune har i deres værktøjskasse. En understøttelsesform kan have meget forskellig karakter og kan fx være forløb med en ressourcepædagog, fremskudt sundhedspleje, redskab til tidlig opsporing, særlige pladser mv. I kortlægningen har fokus været på understøttelsesformer, 1) hvor forvaltningen spiller en central rolle, 2) der foregår inden for rammen af almene dagtilbud, og 3) som har fokus på børn i udsatte positioner.

Undersøgelsen afrapporteres i to rapporter:

1. *Børn i udsatte positioner i dagtilbud. En national kortlægning af kommuners understøttende arbejde.*
2. *Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner. En national undersøgelse blandt dagtilbudsschefer.*

I denne rapport (rapport 1) kortlægger vi de former for understøttelse, som kommunerne stiller til rådighed, og som dagtilbuddene indgår i og trækker på, når de med fokus på børn i udsatte positioner arbejder med at udvikle de pædagogiske læringsmiljøer i de almene dagtilbud.

2.2 Afgrænsning

EVA har valgt i første omgang at afdække de oplevede udfordringer hos chefer på forvaltningsniveau, dels fordi det er kommunalbestyrelsen og i forlængelse heraf den kommunale forvaltning, der har det overordnede ansvar for rammerne for god understøttelse, dels for at få et nationalt overblik og indblik i kommunernes praksis på området. Dermed er der foretaget en afgrænsning, i første omgang, fra andre centrale aktørers perspektiver på understøttelse af børn i udsatte positioner, herunder pædagogisk personale og ledere og andre fagprofessionelle involveret i de forskellige former for understøttelse samt børne- og forældreperspektiver.

Valget betyder desuden, at der vil være former for understøttelse decentralt i kommunerne, som ikke indgår i denne undersøgelse, fx understøttelsesformer, som er opstået og lever i enkelte dagtilbud i kommunen, men hvor forvaltningen ikke spiller en rolle.

2.3 Datagrundlag

Undersøgelsen fokuserer på understøttelsen af børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud. Derfor afdækker denne undersøgelse ikke alle former for understøttelse af børn i udsatte positioner fx specialtilbud og andre indsatser målrettet børn uden for de almene dagtilbud.

Undersøgelsen er en national kortlægning af kommunale understøttelsesformer samt oplevede udfordringer. Da kommunal praksis på området i høj grad er præget af lokale løsninger og variationer, er der valgt et design, som både favner bredden og nuancerne i arbejdet. Derfor baserer undersøgelsen sig på et mixed-methods-design bestående af:

- Kvalitative interviews med dagtilbudsschefer/ forvaltningsmedarbejdere i 80 kommuner
- Kvalitative interviews med 12 udvalgte chefer for pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt dagtilbudsschefer, hvor der spørges systematisk ind til kendetegn ved kommunens understøttelsesformer.

Formålet med de kvalitative interviews med dagtilbudsscheferne har været, dels at afdække, hvilke understøttelsesformer kommunerne anvender, dels at få indblik i udfordringer og barrierer i arbejdet med børn i udsatte positioner. Interviewene med chefer for PPR har udelukkende haft fokus på de oplevede udfordringer og potentialer.

Spørgeskemaundersøgelsen har bestået af skræddersyede spørgeskemaer til hver kommune opsat ud fra den liste af understøttelsesformer, som blev kortlagt i interviewet. Derudover bestod

spørgeskemaet af en række spørgsmål om dagtilbudschefens oplevelse af kommunens arbejde med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. Da dagtilbudscheferne sjældent har indgående kendskab til kommunens samlede udbud af understøttelsesformer, er der i spørgeskemaet mulighed for at inddrage relevante medarbejdere til at udfylde hele eller dele af spørgeskemaet.

Alle danske kommuner er blevet inviteret til at deltage. 18 kommuner har ikke deltaget i undersøgelsen, 5 kommuner har deltaget i interviewet, men har ikke besvaret spørgeskemaet, mens 2 kommuner kun har besvaret en mindre del af spørgeskemaet. Der er således 73 kommuner, som har besvaret størstedelen af eller hele spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 82 % i interviewdelen og 74 % i spørgeskemadelen.

For mere information om design og metode se appendiks.

2.4 Ekspertinddragelse

Undersøgelsen har haft en ekspertgruppe tilknyttet, som har fungeret som sparringspartnere og kritiske læsere, og de har dermed bidraget til at skærpe projektgruppens analytiske blik fra projekt-opstart til projektafslutning. De tilknyttede eksperter er:

- Charlotte Mariane Buchhave, Konsulent, Børn og Unge, Aarhus Kommune
- Christian Quvang, Docent, UC SYD
- Dorte Kousholt, Lektor, DPU, Aarhus Universitet
- Hans Jørn Søberg, PPR-leder, Svendborg Kommune
- Line Togsverd, Docent, UC SYD
- Maiken Linnet Trentemøller, Souschef, Dagtilbud, Gentofte Kommune
- Maja Wirenfeldt Vad Pedersen, Dagtilbudschef, Høje-Taastrup Kommune.

2.5 EVA's projektgruppe

En projektgruppe fra EVA har varetaget det praktiske og metodiske ansvar for gennemførelsen af projektet. Projektgruppen består af: seniorkonsulent Line Buer Bjerre (projektleder), konsulent Astrid Arbjerg Lundby, seniorkonsulent Mathias Tolstrup Wester, seniorkonsulent Laura Detlefsen og praktikant Johanne Breinholt Schunck.

2.6 Læsevejledning

Denne rapport, *Børn i udsatte positioner i dagtilbud. En national kortlægning af kommuners understøttende arbejde*, indledes med et rammesættende kapitel, der gennemgår lovgivning og eksisterende viden på området efterfulgt af et kapitel om kommunernes forskellige rammer og vilkår i forhold til deres opgave med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. Resultater fra interview- og spørgeskemaundersøgelsen blandt dagtilbudschefer formidles i fire kapitler:

I kapitel 5 præsenteres kategoriseringen af kommunernes understøttelsesformer. Vi præsenterer her 5 hovedkategorier og 13 underkategorier. I kapitlet beskriver vi helt overordnet, hvad der kendetegner kommunernes understøttelsesformer inden for de fem hovedkategorier, både hvad angår det, de har til fælles, og hvordan de varierer.

I kapitel 6 ser vi nærmere på antal og fordeling af understøttelsesformer i kommunerne, herunder hvordan understøttelsesformerne fordeler sig på de fem hovedkategorier, og hvordan vægtningen er ift. det forebyggende, foregribende eller indgribende arbejde.

I kapitel 7 præsenteres analyserne af de enkelte undersøgelsesformer baseret på dagtilbudsschefernes vurdering af hver enkelt understøttelsesform, som kommunen anvender.

I kapitel 8 præsenteres dagtilbudsschefernes vurderinger af det generelle arbejde med børn i udsatte positioner. Vi undersøger desuden, om der er en tendens til, at kommuner med få eller mange understøttelsesformer i højere grad oplever deres udbud som tilstrækkeligt, og om der er forskel på vurderingerne på tværs af kommuner med relativt små eller store andele af udsatte børn.

3 Lovgivning og viden om børn i udsatte positioner

De udfordringer, som børn kan opleve igennem deres opvækst, er igennem tiden beskrevet med mange forskellige begreber. I denne undersøgelse opererer vi med en bred forståelse af børn i udsatte positioner. I tråd med den styrkede pædagogiske læreplan ses børn i udsatte positioner som en sammensat gruppe (Børne- og Undervisningsministeriet, 2018). Det at være i en udsat position er dynamisk og kontekstafhængigt, og et barn kan derfor opleve at være i en udsat position i kortere eller længere perioder. At være i en udsat position kan bl.a. være forbundet med en social og/eller økonomisk udsat familiebaggrund, psykiske eller fysiske funktionsnedsættelser samt at være i risiko for at blive marginaliseret i forhold til børnefællesskabet i dagtilbuddet (ibid.). Med afsæt i denne forståelse og eksisterende viden på området kigger vi i dette kapitel nærmere på:

1. Hvad ved vi om stigningen i antallet af børn i udsatte positioner?
2. Hvad siger lovgivningen om børn i udsatte positioner?
3. Hvad ved vi om børn i udsatte positioner?
4. Hvad ved vi om understøttelse af børn i udsatte positioner?

Som følge af en kontekstuel forståelse af udsathed bruger vi begrebet børn i udsatte positioner i denne rapport. Anden viden, der trækkes på i kapitlet, bruger imidlertid andre betegnelser for denne sammensatte gruppe af børn, og vi gengiver disse betegnelser, når vi refererer til denne viden. Vi gengiver også de betegnelser, som der i den eksisterende viden på området bruges til at beskrive de udfordringer, som børn i udsatte positioner kan befinde sig i. Nogle af disse betegnelser er oversat fra engelsk og er derfor ikke betegnelser, der ofte bruges på området.

3.1 Stigning i antallet af børn i udsatte positioner

I Danmark er det ca. 20 % af alle børn, der vokser op i omstændigheder, der påvirker deres udviklingsmuligheder på måder, der både kan gå ud over deres trivsel, læring og udvikling nu og her samt gøre det vanskeligt for dem at klare sig i uddannelsessystemet og på længere sigt (EVA, 2010; Jensen et al., 2009; Ringsmose, 2012; Ringsmose & Svinth, 2019; ROCKWOLL Fonden, 2019). Forløbet af barnets tidlige udvikling er imidlertid ikke determinerende for dets senere udvikling, men den tidlige udvikling er det fundament, som barnets senere udvikling bygger på (Holstein et al., 2021).

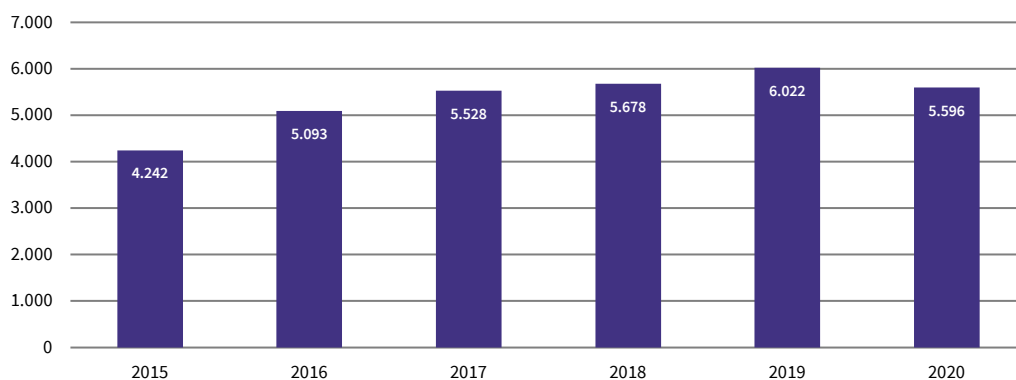
De kommunale dagtilbudsschefer oplever, at opgaven med at give støtte til børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet er vokset over de senere år. Det viser del to af denne undersøgelse fra EVA (EVA, 2022), som også bakkes op af anden ny undersøgelse gennemført af Momentum for KL (2021). Her peger 85 % af dagtilbudsscheferne på, at andelen af børn, der har behov for en særlig indsats i eller uden for det almene dagtilbud, er større eller meget større i dag end for fem år siden, mens 8 % vurderer, at behovet er uændret (Baes-Jørgensen, J., 2021; Momentum & KL, 2021). Samtidig vurderer 62 % af dagtilbudsscheferne, at andelen af børn, der har behov for et decideret specialtilbud (efter servicelovens § 32), er større eller meget større set i relation til samme tidsrum, mens 28 % svarer, at det er uændret (Baes-Jørgensen, J., 2021; Momentum & KL, 2021). En undersøgelse gennemført af VIVE for Psykiatrifonden viser også, at hovedparten af de adspurgte PPR-lederne oplever, at der er sket en stigning i antallet af børn og unge i psykisk mistrivsel i deres kommune inden for de sidste fem år (Bjørnholt & Thøstesen, 2021). 69 % angiver, at de oplever, at antallet af børn og unge i psykisk mistrivsel er stigende, mens 14 % angiver, at det er markant stigende (ibid.).

Stigning i antal underretninger og udredninger

Dagtilbudsschefernes og PPR-schefernes oplevelse af, at der er sket en stigning i antallet af børn i udsatte positioner, kan ses i sammenhæng med, at der inden for den seneste årrække er sket en stigning i antallet af underretninger. Figur 3.1 viser, at der er sket en procentvis stigning fra 2015 til 2020 på 32 %, hvad angår underretninger på 0-6-årige børn foretaget af dagtilbuddene. I 2015 blev der foretaget 4.242 underretninger af dagtilbuddene for denne aldersgruppe, mens det i 2020 gjaldt for 5.596 børn.

FIGUR 3.1

Underretninger på 0-6-årige børn foretaget af dagtilbud



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af tal fra Danmarks Statistiks Statistikbanken.

Samtidig er der sket en procentvis stigning på 42 % i antallet af underretninger på 0-6-årige børn lavet af alle offentlige instanser, institutioner (inkl. dagtilbud), forældre osv. I 2015 blev der fra alle instanser således lavet 24.449 underretninger for 0-6-årige børn, mens der i 2020 blev lavet 34.728 underretninger for samme aldersgruppe (se figur D.1 i appendiks D).

I forbindelse med stigningen i antal underretninger for børn i 0-6-årsalderen viser undersøgelser desuden, at der også er sket en stigning fra 2018 til 2020 i antallet af udredninger i daginstitutionerne (Bureau 2000, 2018, 2020). Kvalitativ forskning peger ligeledes på, at PPR igennem en år-række har oplevet en stigende henvisningsfrekvens og efterspørgsel efter udredningsforløb – særligt med henblik på diagnosticering (Kousholt & Lentz, 2021).

Udviklingen i antal underretninger og udredninger kan på den ene side tolkes, som om at der er kommet flere børn i udsatte positioner end tidligere. Den kan på den anden side dog også ses som et udtryk for, at der er kommet et øget fokus på netop at lave flere underretninger og udredninger som led i en nuværende politisk, forskningsmæssig og pædagogisk opmærksomhed på tidlig indsats, der skal tilgodesee børn i udsatte positioner og deres behov (Ringsmose & Svinth, 2019; Holstein et al., 2021; BUVM, 2020b).

Stigning i diagnoser og psykisk mistrivsel

Særligt diagnoser og psykisk mistrivsel opleves som i fremvækst. Ser vi nærmere på psykiatriske diagnoser, er antallet af børn, der diagnosticeres med en psykiatrisk diagnose, steget voldsomt det seneste årti. Fra 2009-2019 er andelen af børn og unge i alderen 0-17 år, der får en diagnose, steget med mere end 50 %. I 2009 fik 32 børn pr. 1.000 i alderen 0-17 år en diagnose, mens tallet var 49 i 2019 (Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, 2020). Pr. 1. januar 2019 havde omkring 57.100 børn og unge en psykiatrisk diagnose, hvilket svarer til 5 % (ibid.). Tallene dækker dog kun over de børn, der er blevet udredt i psykiatrien, og ikke dem, der måtte være udredt hos fx privat praktiserende psykologer.

Omfanget af psykiatriske diagnoser, der gives til børn, fordeler sig forskelligt på tværs af Danmark. Region Sjælland er den region, hvor flest børn diagnosticeres. Her diagnosticeres næsten 60 ud af 1000 børn. Til sammenligning diagnosticeres der færrest i Region Nordjylland, hvor 40 ud af 1000 børn får en diagnose (ibid.).

I rapporten *Børns mentale sundhed* udarbejdet af Vidensråd for Forebyggelse (2021) fremgår det, at 8 % af danske børn i gruppen 0-9-årige bliver diagnosticeret med en psykisk udviklingsforstyrrelse eller anden psykisk sygdom. Rapporten viser endvidere, at børn diagnosticeres med forskellige diagnoser alt afhængigt af deres alder. I aldersgruppen 0-9 år diagnosticeres børn primært med "psykiske udviklingsforstyrrelser som mental retardering, autismspektrumforstyrrelser og forstyrrelser af aktivitet og opmærksomhed" (ibid.). De hyppigste diagnoser, der stilles ift. de lidt ældre børn i puberteten, er angsttilstande og depressioner (ibid.). Ny forskning på området påpeger, at mentale helbredsproblemer og psykisk sygdom er nogle af de faktorer, der udgør den største fare for børns udvikling og trivsel, både i barndommen og videre ind i voksenlivet (ibid.).

Selvom antallet af børn, der diagnosticeres i Danmark, er steget markant det seneste årti, er omfanget højere i andre lande. Internationale undersøgelser fra bl.a. USA og England viser, at diagnoser som ADHD og adfærdsforstyrrelser forekommer dobbelt så ofte der som de i nordiske lande (Holstein et al., 2021). Forskellen forklares med, at velfærden i de nordiske lande og den relative sociale tryk her har en positiv betydning for børns mentale sundhed (Holstein et al., 2021).

3.2 Lovgivning om børn i udsatte positioner

I dette afsnit beskriver vi kort den lovgivningsramme, som kommunernes arbejde med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud foregår indenfor. Fokus er på dagtilbudsloven og serviceloven. Der er dog også bestemmelser i Bekendtgørelse nr. 1344 af 03/12/2010 om forebyggende sundhedsydelse til børn og unge, som kommunerne desuden arbejder indenfor, men som ikke beskrives nærmere her.¹

Overordnet set er der i lovgivningen kommet et langt større fokus på det pædagogiske læringsmiljø og arbejdet med alle børns trivsel, læring, udvikling og dannelse i de sidste 20 år. Først blev pædagogiske læreplaner indført i 2004, og siden blev de almene dagtilbuds opgave med inklusion af børn med såkaldte særlige behov ekspliciteret i dagtilbudsloven i 2007, der formulerer et krav om at "imødegå social eksklusion". Kravet følges op af en lang række inklusionsprojekter og efteruddannelse finansieret af staten, og inklusion bliver en stor del af det pædagogiske personales faglighed. Den nye dagtilbudslov og den styrkede pædagogiske læreplan træder derefter i kraft i 2018, hvor der er et særskilt fokus på børn i udsatte positioner. Nu skal det fremgå af de lokale pædagogiske læreplaner, hvordan der bliver taget højde for børn i udsatte positioner i det pædagogiske læringsmiljø, så alle børns trivsel, læring, udvikling og dannelse fremmes. Det bliver dermed en del af lovteksten, at der skal skabes deltagelsesmuligheder for børn i udsatte positioner. Børn skal ikke bare være fysisk eller social til stede. De skal opleve sig inkluderet. Børns egne oplevelser er altså vigtige, og problemer anses ikke for at være karaktertræk hos børnenes selv. I stedet opstår en udsat position i børnenes relation til læringsmiljøet, som det er en pædagogisk opgave at tilpasse og arbejde med, så alle børn har mulighed for at bidrage. Børn betragtes som sociale væsener, som handler ud fra de muligheder, de får stillet til rådighed i fællesskaber (EVA, 2021a; Rådet for Børns Læring, 2020). Børn i udsatte positioner beskrives i den sammenhæng i den styrkede pædagogiske læreplan som en bred gruppe af børn. Der står, at børn i udsatte positioner er:



[...] en sammensat gruppe af børn, der fx kan være børn med en svag socioøkonomisk baggrund, børn med en fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, børn i risiko for at stå uden for fællesskabet mv.

Børne- og Undervisningsministeriet, 2018, s. 26

I den styrkede pædagogiske læreplan lægges der vægt på, at børn i udsatte positioner ikke kan ses isoleret, men i stedet netop er en del af og bliver til som børn med muligheder og udfordringer i et pædagogisk læringsmiljø, som kan understøtte børnenes udvikling og læring med pædagogisk faglighed. Betydningen af det pædagogiske læringsmiljø og den pædagogiske faglighed for børn i udsatte positioner og deres udvikling og læring bliver beskrevet således:

1 Bekendtgørelse nr. 1344 af 03/12/2010 om forebyggende sundhedsydelser til børn og unge bestemmer, at kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge den kommunale sundhedstjenestes opgaver, så den forebyggende og sundhedsfremmende indsats over for alle børn og unge i videst muligt omfang fremmes (§ 8). Det skal ske ved sygdomsforebyggende og sundhedsfremmende foranstaltninger i bl.a. barnets hjem og dagtilbud, ved oplysning og vejledning af forældrene og ved at føre tilsyn med barnets fysiske og psykiske sundhed og trivsel. Af bekendtgørelsens fremgår også, at funktionsundersøgelserne normalt skal finde sted ved besøg i barnets hjem (§ 10, stk. 2). Dertil skal børn og unge med særlige behov indtil undervisningspligtens ophør tilbydes en særlig indsats, herunder en øget rådgivning, bistand samt eventuelt yderligere undersøgelser ved en læge eller en sundhedsplejerske (§ 12), ligesom børn med særlige behov ud over 1-årsalderen skal tilbydes hjemmebesøg af en sundhedsplejerske (§ 13) (Sundheds- og Ældreministeriet, 2010). Derudover bestemmer bekendtgørelsen, at den kommunale sundhedstjeneste ofte i samarbejde med tværfaglige samarbejdspartnere vurderer, hvem der har behov for yderligere indsats (§ 14), og at kommunalbestyrelsen for at tilgodese børn med særlige behov opretter en eller flere tværfaglige grupper, der skal sikre, at der formidles kontakt til den rette sagkundskab, således at den enkeltes sundhed og trivsel fremmes (§ 15) (Sundheds- og Ældreministeriet, 2010).



I lighed med andre børn lærer og udvikler børn i udsatte positioner sig i et fagligt kompetent pædagogisk læringsmiljø og i mødet med en velfunderet pædagogisk faglighed.

Børne- og Undervisningsministeriet, 2018, s. 26

Dette potentiale for at understøtte børn i udsatte positioner og deres udvikling og læring formuleres som et ansvar, det pædagogiske personale har sammen med andre fagprofessionelle:



Det pædagogiske personale i dagtilbud har, sammen med andre relevante fagprofessionelle, et ansvar for at støtte børn med forskellige udfordringer og sikre, at alle børn deltager i fællesskabet.

Børne- og Undervisningsministeriet, 2018, s. 26

I den forbindelse beskrives det, at understøttelsen af børn i udsatte positioner handler om at skabe gode forhold for, at alle børn er en del af børnefællesskabet og de aktiviteter og lege, der hører til dette. Betydningen af børn i udsatte positioner og deres deltagelse i det almene børnefællesskab er formuleret på denne måde:



At etablere et pædagogisk læringsmiljø for børn i udsatte positioner handler ikke om at trække et enkelt barn ud af det almene børnefællesskab for at lave en særligt tilrettelagt aktivitet med barnet. Det handler som udgangspunkt om, at børn i udsatte positioner skal udfordres og opleve mestring i forbindelse med blandt andet børne- og vokseninitierede lege og aktiviteter.

Børne- og Undervisningsministeriet, 2018, s. 26

Det pædagogiske arbejde med at understøtte børn i udsatte positioner er på denne måde skrevet centralt frem i den styrkede pædagogiske læreplan.

Lovgivning om børn i udsatte positioner går på tværs af dagtilbud- og serviceloven

Lovgivning på dagtilbudsområdet vedr. børn i udsatte positioner går på tværs af *dagtilbudsloven* og *serviceloven*. Hvor dagtilbudsloven retter sig mod alle børn, herunder hvad der kaldes for børn med behov for en særlig indsats, bl.a. grundet nedsat psykisk og fysisk funktionsevne, så retter serviceloven sig mod børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

I dagtilbudslovens formålsparagraf står, at dagtilbuddene har en opgave ift. at:



Forebygge negativ social arv og eksklusion ved, at de pædagogiske tilbud er en integreret del af både kommunens samlede generelle tilbud til børn og unge og af den forebyggende og støttende indsats over for børn og unge med behov for en særlig indsats, herunder børn og unge med nedsat psykisk og fysisk funktionsevne.

Dagtilbudsloven § 1, stk. 3

En lignende formulering findes i serviceloven, hvor det fremgår, at:



Kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge en indsats, der sikrer sammenhæng mellem kommunernes generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte.

Serviceloven § 11

Det betyder, at det beror på en konkret vurdering, hvilken lovgivning støtteforanstaltninger rettet mod et barn i en udsat position hører under.

Støtte bliver tildelt både efter dagtilbudsloven og serviceloven

Børn i udsatte positioner, der har behov for støtte, kan få tildelt dette både efter dagtilbudslovens § 4 og servicelovens § 32. Serviceloven indeholder specialindsatser, og dagtilbudsloven inkluderer støtte i de almene dagtilbud (jf. dagtilbudsloven § 4, stk. 3). Der kan imidlertid være overlap, hvor et barn både får støtte i et alment tilbud, men samtidig også får støtte ifølge serviceloven (jf. serviceloven § 19, stk. 3, og § 32, dagtilbudsloven § 4, stk. 3).

Når der igangsættes støtte eller tilbud under dagtilbudsloven eller serviceloven, sker det på baggrund af en vurdering af funktionsevne, og derfor er tildelingen oftest bundet op på argumenter i et individorienteret perspektiv (Madsen et al., 2017). Med indførelsen af den styrkede pædagogiske læreplan i 2018 er der lagt vægt på læringsmiljøets betydning for gruppen af børn i udsatte positioner, og dermed er der også et fokus på at støtte børnene gennem læringsmiljøet. Graden og varighed af behov for støtte afgør i den forbindelse, hvilken lovgivning støtten tildeles efter. I *Bekendtgørelse om pædagogiske mål og indhold i seks læreplanstemaer* (2018) præciseres det, at særligt børn, der længerevarende befinder sig i udsatte positioner, er afhængige af, at det pædagogiske læringsmiljø opfatter forskellighed som en ressource og understøtter muligheden for deltagelse og medindflydelse til fælles glæde og engagement. Det fremgår derudover, at børn med betydelig og varig nedsat funktionsevne med særligt behov for støtte skal have behovene dækket efter serviceloven (Dagtilbudsloven § 4, stk. 3). Ifølge servicelovens § 32 kan støtten tilrettelægges i særlige dagtilbud eller i forbindelse med andre tilbud efter serviceloven eller dagtilbudsloven.

3.3 Viden om børn i udsatte positioner

Omstændigheder, der påvirker barnets trivsels- og udviklingsmuligheder, kan både handle om genetiske sårbarheder, medfødte sygdomme og barnets første leveår, familieforhold og hverdag i dagtilbud – ligesom bl.a. børns sprogtilegnelse samt fysiske og psykiske funktionsnedsættelser og handicap kan have stor betydning for deres udviklingsmuligheder, hvor disse funktionsnedsættelser og handicap dækker en bred vifte af udfordringer. Forskning peger i den forbindelse på, at al menneskelig udvikling foregår i et gensidigt samspil mellem individ, kultur og samfund (Ringsmose & Svinth, 2019). Udvikling er således et resultat af interaktion mellem individets psyke, modning og samspillet med omgivelserne (Holstein et al., 2021; Vygotsky, 1982).

I de følgende afsnit sætter vi fokus på udvalgte faktorer, som kan bidrage til at skabe udsatte positioner. Som figuren viser handler det om familiemæssige og strukturelle faktorer, sprogvanskeligheder, funktionsnedsættelser og det pædagogiske læringsmiljø.

FIGUR 3.2

Faktorer der kan bidrage til udsatte positioner



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut

Det er vigtigt at være opmærksom på, at blot fordi en eller flere faktorer er til stede i et barns liv, så er det ikke ensbetydende med, at et barn ender i en udsat position. Der er blot en øget risiko for det. Lige såvel som det, at forældrene er arbejdsløse, ikke har en uddannelse mv., ikke er ensbetydende med, at de er i udsatte positioner. Der er blot en større sandsynlighed, end hvis de ikke havde været arbejdsløse mv.

Familiemæssige og strukturelle faktorer kan bidrage til at skabe udsatte positioner

De yngste børns opvækstbetingelser skaber forskellige udviklingsmuligheder, som kommer til udtryk tidligt på alle områder af et barns udvikling (Ringsmose et al., 2019). Fokuserer vi på familiemæssige og strukturelle faktorer, der kan give sig udslag i en øget risiko for, at et barn vokser op i et udsat opvækstmiljø, så kan de bl.a. handle om forældretype, familietype, forældres uddannelsesniveau, indkomst, arbejdsmarkedsstatus og etniske baggrund (Ringsmose & Svinth, 2019; Kloppenborg & Wittrup, 2015; Rambøll et al., 2016). I det følgende ser vi nærmere på udvalgte faktorer, som kan bidrage til, at et barn kommer i en udsat position.

Det har fx vist sig, at der er sammenhæng mellem 3-5-årige børns socio-emotionelle, sproglige og tidlige matematiske kompetencer og deres forældres uddannelse og etniske baggrund samt familietype. Børn af mødre med korterevarende uddannelse, børn af enlige mødre og børn med ikke-vestlig baggrund har fx gennemsnitligt svagere socio-emotionelle, sproglige og tidlige matematiske kompetencer sammenlignet med børn af mødre med længerevarende uddannelser, børn af samlevende forældre og børn med vestlig baggrund (Rambøll et al., 2016).² Det samme gør sig gældende, hvad angår børns sproglige udvikling. Mødres uddannelsesniveau har her vist sig at være

2 Analyserne i undersøgelsen af sammenhænge mellem børnenes kompetencer og familiebaggrund er baseret på gennemsnitsbetragtninger. Analyserne viser derfor en generel tendens, hvor der vil være individuelle forskelle (Rambøll et al., 2016).

særligt afgørende for børns sprogudvikling. Andelen af børn med, hvad der benævnes sproglige vanskeligheder,³ fordeler sig sådan, at 21 % af børn, der har mødre, hvis højeste uddannelse svarer til grundskoleniveau, har sprogvanskeligheder, mens det samme gælder for 11 % af de børn, der har mødre med en uddannelse, der er højere end grundskole, men lavere end en mellemlang videregående uddannelse. Endelig er det 8 % af børn, der har mødre med en mellemlang videregående uddannelse, der har sprogvanskeligheder (Deding et al., 2016; EGMONT Fonden, 2016; ROCKWOOL Fonden, 2019). Samtidig har det vist sig, at børns sproglige udvikling i treårsalderen hænger sammen med forældrenes uddannelsesniveau. Resultaterne af 13.000 børns sprogvurderinger er blevet analyseret og viser, at barnets sociale baggrund har betydning for, om de er blandt de 8 %, der har brug for en *fokuseret indsats*, hvor børnehaven fx arbejder med at stimulere barnets sprogudvikling, eller om de er blandt de 9 %, som har brug for en *særlig indsats* i form af omfattende sproglig stimulering (EVA, 2010; Holstein et al., 2021).

Forskning viser også, at socioøkonomiske forhold har betydning for børns mentale helbred. Børn fra, hvad der betegnes for lavere socioøkonomiske samfundsgrupper, er nemlig i højere risiko for at få såkaldte mentale helbredsproblemer (Holstein et al., 2021). Det gør sig gældende uanset, om de socioøkonomiske forhold handler om forældrenes uddannelse, husstandsindkomst, fattigdom eller arbejdsrelateret social status. Ser vi nærmere på familietyper, så viser danske undersøgelser, at der desuden er en øget risiko for mentale helbredsproblemer og psykisk sygdom blandt børn, hvis forældre ikke er samboende ved barnets fødsel, og fx en firedoblet risiko for børn, som har været udsat for ændringer i familiesammensætningen, inden de fylder fem år (ibid.).

En nyere undersøgelse af fattigdom gennemført af Rambøll for Egmont Fonden viser, at der fortsat er en betydelig gruppe børn og unge, som vokser op i økonomisk fattigdom (Rambøll, 2021). I 2018 er der ca. 4.000 børn, der fødes ind i fattigdom, mens der er ca. 21.000 fattige børn blandt de 0-5-årige. Et barn, der bliver født ind i en fattig familie, har betydeligt ringere chancer for at klare sig godt igennem skole- og uddannelseslivet end børn fra ikke-fattige familier, når man kontrollerer for andre baggrundsfaktorer som forældrenes uddannelse (ibid.). Relativt flere af dem klarer sig dårligt ved de nationale test, færre gennemfører grundskolen, og andelen, der påbegynder og gennemfører en ungdomsuddannelse, ligger 12-14 procentpoint lavere end i familier, hvor forældrene ikke var fattige, da barnet blev født (ibid.). Fattigdom defineres i rapporten her som: Et barn eller en familie betegnes som økonomisk fattig i et givent år, hvis den ækvivalerede disponible indkomst i familien i det år er mindre end 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen.

Sprogvanskeligheder kan bidrage til at skabe udsatte positioner

At der er forsket i sammenhænge mellem familiebaggrund og børn, der er i sproglige vanskeligheder, giver god mening. Sproglige vanskeligheder kan nemlig bl.a. hæmme børns adgang til leg og dermed børnefællesskaber i dagtilbud, hvor kommunikation og sprog spiller en vigtig rolle (EVA, 2020c; EVA 2020b). En undersøgelse gennemført af Rambøll, Aarhus Universitet og Syddansk Universitet (2016) viser, at børn i sprogvanskeligheder i treårsalderen også klarer sig dårligere ved folkeskolens afgangsprøve efter 9. klasse, forstået sådan at der er færre, der består denne prøve, og flere, der får karakterer under middel. I gruppen af 11-årige med, hvad der benævnes adfældsproblemer, har 26 % også fx haft sproglige vanskeligheder som treårige. Hos andre 11-årige er andelen under det halve – nemlig 11 % (EGMONT Fonden 2016; Rambøll et al., 2016).

3 Sprogvanskeligheder er målt som summen af negative svar på spørgsmålet: "Barnet kan svare på enkle spørgsmål", dvs. "klarer det nogenlunde" plus "klarer det ikke" (Deding et al., 2016; EGMONT Fonden, 2016).

Ved skolestart har ca. 7 % af alle børn en udviklingsmæssig sprogforstyrrelse, DLD (Developmental Language Disorder), uden kendt årsag (Jørgensen, 2020; Norbury et al., 2016). Børn med DLD har svært ved at lære, tale og forstå sprog i en grad, der hindrer dem i deres kommunikation og læring i hverdagen, og de får i højere grad læsevanskeligheder, sociale vanskeligheder, ringere livskvalitet og lavere uddannelsesniveau end deres jævnaldrende. Børn, der har sprogforstyrrelser som led i andre vanskeligheder, fx børn med autismespektrumforstyrrelse eller udviklingshæmning, har ofte også sprogforstyrrelser med lige så omfattende konsekvenser. Der er samtidig børn, der har et begrænset sprog, fordi de har manglende erfaring med dansk eller sprog i det hele taget (Bishop et al., 2017; Christensen, 2019; Jørgensen, 2020).

Der er markant forskel i børns sproglige og desuden deres matematiske og sociale evner i alderen 0 til 6 år, viser undersøgelsen fra Rambøll, Aarhus Universitet og Syddansk Universitet (Rambøll et al., 2016). Det betyder, at der er mange børn, der allerede inden skolestart befinder sig i en udsat position, fordi de er sat så langt som to år tilbage i forhold til deres jævnaldrende. De 15 % af børnene, der scorer lavest i en række test i undersøgelsen, har i en alder af fire og et halvt år et sprogligt niveau svarende til en gennemsnitlig treårig eller derunder. Et lignende billede gælder børnenes tidlige matematiske færdigheder og evne til at danne venskaber og have empati (ibid.).

Sprogvurderinger i dagtilbud

Arbejdet med børns sproglige udvikling fremhæves både i forskning og i lovgivning som en væsentlig del af det understøttende arbejde med børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet (EVA, 2020c). Evalueringen af den styrkede pædagogiske læreplan fra 2018 peger desuden på, at kommunerne oplever deres sprogvurderinger og sprogarbejde som en væsentlig del af deres understøttende arbejde (EVA, 2018).



I 2007 får dagtilbuddene en selvstændig lovgivning, hvori det bl.a. beskrives, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at alle treårige børn i kommunen får tilbudt en sprogvurdering og efter behov skal tilbydes sprogunderstøttende aktiviteter og anden bistand.

Dagtilbudsloven 2007 § 11.



I 2010 blev lovgivningen ændret, så sprogvurderinger i dag ikke er obligatoriske for alle børn, men dagtilbuddet er forpligtet til at foretage en sprogvurdering, hvis der er en formodning om, at barnet har behov for sprogstimulering.

Dagtilbudsloven 2020 § 11.

Af dagtilbudsloven fremgår det således, at der skal laves sprogvurderinger af børn, hvis der er forhold omkring børnenes sprog, som kan pege på, at barnet kan have brug for sprogstimulering:



Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at der gennemføres en sprogvurdering af børn i alderen omkring 3 år, der er optaget i et dagtilbud, hvis der er sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold, der giver formodning om, at barnet kan have behov for sprogstimulering. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at der gives sprogstimulering til børn, som på baggrund af en sprogvurdering efter stk. 1, 2 og 4 vurderes at have behov for sprogunderstøttende aktiviteter.

Dagtilbudsloven § 11.

Fysiske og psykiske funktionsnedsættelser kan bidrage til at skabe udsatte positioner

Udsathed i form af fysiske og psykiske funktionsnedsættelser eller handicap kan også have vidtrækkende negative konsekvenser for et barns trivsel, læring og udvikling. Studier viser fx, at hvad der i en undersøgelse kaldes for mentale helbredsproblemer og psykisk sygdom, herunder psykiske funktionsnedsættelser, hæmmer børns indlevelse i andres børns perspektiver og deres socioemotionelle trivsel i børnefællesskabet, og at disse samt fysiske funktionsnedsættelser og handicap samlet set udfordrer børnenes læring, helbred, uddannelse og senere tilknytning til arbejdsmarkedet (Holst et al., 2015; Holstein et al., 2021; Jørgensen et al., 2013; Ringsmose & Svinth, 2019; Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, 2020; Sundhedsstyrelsen, 2019; Væver, 2010).

Mens børn fødes med nogle elementære psykiske funktioner, så dannes deres højere psykiske funktioner gennem interaktion med andre. Disse højere psykiske funktioner er både kulturelle og kognitive værktøjer som sprog og samtidig kognitive processer som logisk hukommelse og selektiv opmærksomhed (Ringsmose & Svinth 2019; Vygotsky, 2004). Psykiske funktionsnedsættelser dækker bl.a. over kognitive forstyrrelser, udviklingsmæssige forstyrrelser, angst, depression og tilknytningsforstyrrelser, mens fysiske funktionsnedsættelser bl.a. dækker over hørenedsættelse, synsnedsættelse og mobilitetsnedsættelse (Socialstyrelsen, u.å.).

Det er mindst 16 % af de 0-9-årige børn i Danmark, der oplever at få det, der kaldes for betydelige mentale helbredsproblemer, og 8 %, der bliver diagnosticeret med en psykisk sygdom i hospitalsvæsenet, inden de fylder 10 år (Holstein et al., 2021). De benævnte mentale helbredsproblemer er også påvist hos de alleryngste børn i dagtilbud. I en ældre populationsundersøgelse peges der på, at omkring 18 % af de halvandenårige børn led af såkaldte psykiske forstyrrelser, hvilket stort set svarer til forekomsten af psykiske forstyrrelser i gruppen af ældre børn (Ringsmose & Svinth, 2019; Væver, 2010). I den tidlige barndom omfatter diagnoserne mental retardering, autismspektrumforstyrrelser (ASF) og forstyrrelser af aktivitet og opmærksomhed (attention deficit hyperactivity disorder (ADHD)). Mange børn befinder sig desuden i udsatte positioner i form af de såkaldte mentale helbredsproblemer uden en registreret psykiatrisk diagnose. Forskere skønner, at forekomsten af det, der kalder for mentale helbredsproblemer for børn mellem 4-12 år, udgør mellem 10 % og 20 %, hvilket både gælder diagnosticerede og ikke-diagnosticerede børn (Holstein et al., 2021).

Hvad angår fysiske funktionsnedsættelser og handicap, så mangler der i Danmark tal for, hvor mange børn, det gælder for (Danske handicaporganisationer, u.å.). Det er overraskende, da der findes viden om, hvor store konsekvenser fysiske – såvel som psykiske – funktionsnedsættelser kan have for det enkelte barn, både hvad angår dets trivsel, læring og udvikling. Der findes imidlertid tal, der viser, at godt 10 % af alle børn ved indskolingen har såkaldte motoriske vanskeligheder, og 3 % af syvårige har, hvad der kaldes for en mild motorisk forstyrrelse (Sundhedsstyrelsen, 2019; Holst et al., 2015; Jørgensen et al., 2013).

Børn kan have funktionsnedsættelser i større eller mindre grad og i kortere eller længerevarende perioder. Der skelnes i den forbindelse i WHO-regi (World Health Organisation, 2001) mellem en funktionsnedsættelse og et handicap, da en funktionsnedsættelse i sig selv ikke indebærer et handicap (Larsen & Høgelund, 2014). Det er i stedet i mødet med omgivelserne, at det afgøres, om der er tale om et handicap. Det viser sig ved, at den enkelte har en funktionsnedsættelse, der betyder, at der er aktiviteter, som personen ikke kan deltage i, mens det er muligt for personer uden handicap (Amilon et al., 2017).

Det pædagogiske læringsmiljø kan bidrage til at skabe udsatte positioner

Forskning viser, at det pædagogiske læringsmiljø har stor betydning for, hvorvidt et barn befinder sig i en udsat position. Et pædagogisk læringsmiljø af høj kvalitet har i den forbindelse ikke alene betydning for barnets udvikling nu og her, men en vedvarende betydning for barnets liv fremover, og det gælder særligt for børn, der af den ene eller anden grund befinder sig i en udsat position (Sylva et al., 2003; Nielsen et al., 2013; Ringsmose & Svinth, 2019). Det omvendte kan dog også gøre sig gældende. Det pædagogiske læringsmiljø kan i sig selv skabe eller forstærke udsatte positioner, ved at det pædagogiske personale fx ikke får skabt rammerne for, at der er plads til, at alle børn kan indgå i børnefællesskabet – bl.a. ved at hjælpe de børn ind i legen, som har behov for det. Denne position er tæt forbundet med den del af forskningen, der netop peger på den store betydning, som omgivelserne har ift. enten at understøtte, at barnet bevæger sig ud af en udsat position eller fastlåser barnet i en udsat position – i børnefællesskabet og i det store dagtilbudsfællesskab i dagtilbuddet (Holstein et al., 2021; EVA, 2020a). Det kan bl.a. handle om interaktioner mellem børn og pædagogisk personale af ringe kvalitet eller manglende differentiering i læringsmiljøet, som kan medføre, at de børn, der fx ikke har ro til at sidde til samling i længere tid ad gangen, bliver tildelt en afvigende rolle fremfor at få mulighed for at deltage i samling på forskellige måder (EVA, 2020a; 2021a).

Et andet eksempel på, at det pædagogiske læringsmiljø kan skabe eller forstærke udsatte positioner, stammer fra en undersøgelse af pædagogernes kommunikation med børn i børnehavealderen. Den viser, at kommunikation mellem pædagoger og børn, kan opdeles i hhv. en udvekslingstone og en undervisningstone (Palludan, 2005). Det viser sig, at det langt fra er alle børn, der har erfaringer med at blive mødt af udvekslingstone, hvor børn og pædagoger taler sammen, udveksler oplevelser, fortolkninger, meninger, erfaringer og viden. Det er nemlig hovedsageligt etniske majoritetsbørn, der oplever dette, hvorimod tosprogede/etniske minoritetsbørn først og fremmest bliver mødt af undervisningstone. Denne tone er modsat udvekslingstone karakteriseret ved, at børnene får forklaret ting eller bliver instrueret til at gøre noget bestemt, hvor de typisk skal forholde sig lyttende og følge pædagogens anvisninger (Palludan, 2005). Samtidig viser forskning, at der også kan være forskel på den måde, der bliver kommunikeret med børn på baggrund af deres køn. Drengene bliver i en undersøgelse typisk spurgt om ting, de kan svare på med enstavelsesord – fx 'Vil du have vand?' eller 'Vil du have et stykke med leverpostej?' Mens piger bliver bedt om at beskrive, hvad de ønsker sig. De betyder bl.a. noget for børnenes sprogstimulering, hvor drengene får et stort passivt ordforråd, men ikke lærer noget om at udtrykke sig, hvilket igen kan få betydning for, hvad de kan spille ind med i den fælles leg (Eidevald, 2009; EVA, 2011).

Der er også en position, der peger på, at *selve karakteristiken af børn som udsatte i sig selv skaber børn i udsatte positioner*. Det handler fx om, at et barn kategoriseres som værende i en udsat position som følge af familiemæssige forhold eller pga. sprogsværligheder. Argumentet er, at andelen af børn i udsatte positioner stiger ved at fokusere på fejl og mangler ved børnene og i det hele taget ved at fremhæve karakteristika, der knytter sig til børnene. Blandt disse fagfolk bliver der bl.a. peget på, at en af grundene til denne problematisering af børnene skal findes i det politiske fokus, der har været i nogle år på tidlig indsats i landets dagtilbud for børn, der afviger fra det 'normale', hvormed normalitetsbegrebet er blevet indsnævret. Derudover peges der på, at såkaldte belastede institutioner med mange børn i udsatte positioner ikke altid kan genkende sig selv i disse fortællinger og på den måde stigmatiseres uden grund både set fra det pædagogiske personales side og fra denne gren af forskningen (Annegrethe Ahrenkiel i Mainz, 2021; Munck & Kirkeby, 2021; Kirkeby, 2021).

3.4 Viden om understøttelse af børn i udsatte positioner

Det er en stor og vigtig opgave for kommuner og dagtilbud at skabe et pædagogisk læringsmiljø, hvor alle børn trives, lærer, udvikles og dannes – også børn i udsatte positioner. Alligevel findes der ingen nationale opgørelser over andelen af de børn, som modtager støtte i de almene dagtilbud, samt hvilke former for understøttelse der gøres brug af, eller omkostningerne forbundet med denne støtte (Rådet for børns læring, 2020). Dog eksisterer der forskellige undersøgelser, der samlet set siger noget om, hvordan der arbejdes med at understøtte børn i udsatte positioner, hvilket afsnittene nedenfor uddyber.

Lille grad af segregering på dagtilbudsområdet

Politisk har der i efterhånden mange år været et ønske om at inkludere børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud (Rådet for børns læring, 2020). Dette skal gøres ved, at disse tilbud "er tilstrækkeligt rummelige til, at der ikke sker en udstødelse af de børn, der har behov for støtte efter dagtilbudslovens og servicelovens regler" (BUVM, 2020a). Det afspejles ved, at langt de fleste 0-5-årige børn i udsatte positioner i dag går i almene dagtilbud. I 2018 blev blot 0,3 procent af de 0-5-årige i dagtilbud optaget i specialtilbud efter serviceloven svarende til ca. 750 børn (Rådet for børns læring, 2020). Stort set alle andre børn fra treårsalderen og frem til skolestart er indskrevet i de almene dagtilbud med eller uden specielle støtteordninger. Således viser tal fra Danmarks Statistik fra 2018, at 97,2 % børn fra treårsalderen går i almene dagtilbud, indtil de starter i skole (Rådet for børns læring, 2020).

Sociale normeringer har vundet indpas

Sociale normeringer i de almene dagtilbud har vundet frem i flere kommuner. I 2016 blev der i 35 % af kommunerne med mange børn i udsatte positioner således tildelt en højere normering (Rådet for børns læring, 2020; Mandøe, 2020). I 2019 steg denne andel til 41 % af kommunerne (Mandøe, 2020). Udviklingen er bl.a. resultatet af kommunale prioriteringer og puljer til sociale normeringer, som den tidligere regering afsatte i den politiske aftale om Stærke dagtilbud i 2017 og 1.000-dagesprogrammet i 2019. Disse puljer til sociale normeringer blev det besluttet at videreføre i forbindelse med finansloven for 2020 til et samlet beløb på i alt 328 mio. kr. i årene frem (Rådet for børns læring, 2020).

Tradition for støttepædagoger, nu med mere fokus på læringsmiljøet

Siden 1980'erne har kommunerne etableret centrale korps af støttepædagoger, som der anvendes forskellige betegnelser for – fx inklusionspædagog, ressourcepædagog, læringsmiljøpædagog (Nøttrup & Nielsen, 2020). Daginstitutionerne kan søge om særlig støtte fra dette korps til den pædagogiske praksis. Denne funktion afspejler både politiske reformer, ny forskning og et nyt syn på børn i udsatte positioner, hvor der netop er kommet fokus på, at det at være i en udsat position er dynamisk og kontekstafhængigt frem for, at problemerne bor i barnet. Støttepædagogernes opgaver har i den forbindelse ændret sig fra en kompenserende indsats ift. enkeltbørn til en indsats, hvor støttepædagogerne hovedsagelig yder støtte til pædagogernes udvikling af inkluderende læringsmiljøer for alle børn i institutionen (ibid.).

Tradition for tværprofessionelt samarbejde, selvom det kan udfordre

I dagtilbud er der tradition for tværprofessionelt samarbejde om børn i udsatte positioner – bl.a. i form af samarbejder med sundhedsplejen, socialrådgivere, familierådgivere, talehøre-pædagoger, fysioterapeuter til psykologer, hvor flere af de sidstnævnte professioner ofte er samlet under Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) (Kousholt & Lentz, 2021; Madsen et al., 2017; Lindeberg et al., 2018; Hedegaard Hansen et al., 2021). Alle kommuner er i den forbindelse forpligtede til at tilbyde PPR som led i afgørelser om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (jf. folkeskolelovens § 12, stk. 2). En rapport fra KL og Dansk Psykolog Forening fra 2018 viser imidlertid, at

PPR i praksis har en bredere og mere varierende funktion i kommunerne for børn og unge mellem 0-18 år (KL & Dansk Psykologforening, 2018).

I en undersøgelse giver pædagoger på dagtilbudsområdet udtryk for, at de først og fremmest samarbejder tværprofessionelt med andre faggrupper som tale- og høre-fagpersoner, hvoraf nogle har en grunduddannelse som pædagoger, psykologer og socialrådgivere (Madsen et al., 2017). Det tværprofessionelle samarbejde har i den sammenhæng fået et fornyet politisk fokus, bl.a. som led i tidlig opsporing og helhedsorienterede indsatser rettet mod børn i udsatte positioner – fx gennemført som følge af den politiske aftale Stærke dagtilbud – alle børn skal med i fællesskabet, hvor Socialstyrelsen har gennemført Forsøg med målrettede sociale indsatser i dagtilbud (Lindeberg et al., 2018; BUVM, 2020b). Disse indsatser har netop fokuseret på et systematisk samarbejde mellem dagtilbud og disses pædagogiske personale og andre faggrupper som socialrådgivere og sundhedsplejen (Lindeberg et al., 2018).

Undersøgelser viser dog, at der kan være en relativt stor forskel på, hvordan pædagogisk personale og desuden ledere oplever det tværprofessionelle samarbejde. Det kan bl.a. handle om, hvad der er vigtigt i samarbejdet, hvor tæt det er og hvordan det organiseres (Ringsmose & Svinth, 2019; Hansen et al., 2021). En undersøgelse af samarbejdet om børn i mistrivsel, der bl.a. er baseret på kvalitative interview blandt dagtilbudspædagoger, dagplejere, personale fra sundhedsplejen, PPR-psykologer og familiebehandlere, peger imidlertid på, at den mest dominerende organisering af det tværprofessionelle samarbejde om børn i mistrivsel ifølge undersøgelsens informanter består af tre trin (Hansen et al., 2021). De tre trin indebærer, at der 1) først sparreres og samarbejdes med interne kollegaer, og når opgaven vurderes (for) stor, så 2) kontaktes eksterne samarbejdspartnere, og 3) kontakten sker her ofte i forbindelse med en invitation til et netværksmøde, hvor sagen og indsatser efterfølgende diskuteres og aftales (ibid.). Selvom der i undersøgelsen af bl.a. dagtilbudspædagogerne gives udtryk for, at denne organisering er en aflastning, fordi der er flere, der indgår i arbejdet og dermed har ansvaret for børnenes (mis-)trivsel, så kan det også opleves som en langsom og lang proces med lang ventetid (ibid.). Samtidig kan der opstå uoverensstemmelser mellem dagtilbudspædagogers såkaldte hverdagsviden om børn og andre fagpersoners rådgivning på baggrund af såkaldt ekspertviden, der både bygger på teoretisk viden og på øjebliksbilleder af de samme børn (ibid.). Det kan ifølge forskellig forskning betyde, at pædagogisk personale ikke oplever, at deres viden om barnet får tildelt betydning i det tværprofessionelle samarbejde, hvor særligt psykologernes viden, metoder og fremgangsmåder samt den klassiske udviklingsorienterede viden er magtfuld (Madsen, 2017; Kirkeby, 2021). Undersøgelsen af samarbejdet om børn i mistrivsel viser også, at der på den ene side eksisterer fælles forståelser af (mis-)trivsel hos børn blandt de deltagende dagtilbudspædagoger og dagplejere samt PPR-psykologer, hvor der er fokus på barnets samspil og individuelle kompetencer til at indgå i fællesskaber. Blandt familiebehandlere er der dog i højere grad fokus på strukturelle forhold som familieforhold og socioøkonomiske forhold og hos sundhedsplejen på fysiske forhold som vægt og kost. Samtidig er det først og fremmest de deltagende PPR-psykologer, der er optaget af barnets egne oplevelser af (mis-)trivsel. Alt i alt kan disse variationer mudre det tværprofessionelle samarbejde og oplevelsen af, hvad der er vigtigt i samarbejdet, samt hvordan det bedst kan organiseres (Hansen et al., 2021).

Pædagoger arbejder først og fremmest monofagligt med specialpædagogik

Selvom der er tradition for, at dagtilbuddene samarbejder tværprofessionelt om børn i udsatte positioner, så viser en undersøgelse, at pædagoger dog først og fremmest samarbejder med andre pædagoger, når det drejer sig om specialpædagogik (Madsen et al., 2017). Specialpædagogik kan i den sammenhæng rent lovgivningsmæssigt i både dagtilbudsloven og serviceloven karakteriseres som rettet mod ”børn med særlig behov for støtte” uden at selve den specialpædagogiske term bliver brugt. Det svarer hele 94 % af pædagogerne i en undersøgelse af pædagogers varetagelse af specialpædagogiske opgaver (ibid.). Det vil sige, at specialpædagogikken er den pædagogik, der

træder til, når den almindelige pædagogik ikke skønnes at være tilstrækkelig – fx når støttepædagogkorps træder til og understøtter dagtilbuds arbejde med børn i udsatte positioner. Samarbejde med andre pædagoger kan her ses som et monofagligt samarbejde, der imidlertid indebærer forskelle i viden og kunnen i kraft af forskelle i erfaringsgrundlag og faglige specialiseringer (ibid.). Samme undersøgelse viser dog, at det er vigtigt, at den specialpædagogiske praksis netop integreres i den almene pædagogiske praksis for rent faktisk at komme børn i udsatte positioner til gavn (ibid.).

Mangel på kompetencer og ressourcer til arbejdet med børn i udsatte positioner

Undersøgelser peger på, at kompetenceudvikling af det pædagogiske personale i dagtilbud spiller en vigtig rolle i arbejdet med at skabe et godt pædagogisk læringsmiljø, hvor alle børn er med i leg og børnefællesskaber, herunder arbejdet med mere differentierede indsatser med fokus på børn i udsatte positioner (Christoffersen et al., 2014; EVA, 2020a; Rådet for børns læring, 2020). Samtidig peger undersøgelser på, at der også kan være brug for flere ressourcer til området for, at dagtilbudene kan løfte opgaven med at understøtte børn i udsatte positioner tilstrækkeligt (Bureau 2000, 2020; Ringsmose & Svinth, 2019, Rådet for børns læring).

Mere kompetenceudvikling kan styrke understøttelsen af børn i udsatte positioner

I en ny evaluering af pædagoguddannelsen vurderer strategiske ledere (fx i form af dagtilbudsschefer), at pædagoger på dagtilbudsområdet mangler specialpædagogiske kompetencer, og at derfor er behov for at styrke disse kompetencer for nyuddannede pædagoger i fremtiden (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2021). Faktisk mener de strategiske ledere dette er et presserende behov, da de oplever et stigende fokus på tidlig opsporing og inklusion på dagtilbudsområdet (ibid.). I OECD's dagtilbudsundersøgelse fra 2018 er det desuden blot 16 % af det pædagogiske personale i vuggestuer og 20 % i børnehaver, der svarer, at de i høj grad oplever at kunne understøtte udviklingen hos børn fra udsatte hjem (EVA, 2020f). En undersøgelse fra EVA viser i den forbindelse, at ca. hver femte medarbejder blandt det pædagogiske personale i dagtilbud i høj grad efterspørger faglig kompetenceudvikling, hvad angår arbejdet med børn i udsatte positioner (EVA, 2020g). Det samme gælder 57 % af dagplejerne (ibid.). Når man omvendt ser på, hvilken kompetenceudvikling, de har deltaget i, er kompetenceudvikling ift. børn i udsatte positioner ikke særlig udbredt, hvor kompetenceudvikling er defineret både som formel og uformel kompetenceudvikling (ibid.).

EVA's seneste evaluering af den styrkede pædagogiske læreplan viser desuden, at mens dagtilbud ser ud til at have rigtig meget fokus på den vigtige relation mellem personale og det enkelte barn, så kan pædagogisk personale blive mere opmærksomme på at understøtte alle børns deltagelse i børnefællesskaber (EVA, 2020a). Evalueringen viser også, at netop arbejdet med at understøtte alle børns deltagelse i børnefællesskaber nogle gange fører til, at børn trækkes ud af fællesskabet, fordi personalet oplever, at det gavner flertallet i børnegruppen. Dette er dog ikke altid i overensstemmelse med, hvad der kan gavne det barn, som af den ene eller anden grund befinder sig på kanten af børnefællesskabet (ibid.). I forlængelse af støttepædagogfunktionen peger en undersøgelse i den forbindelse på, at det, som det pædagogiske personale ofte efterspørger af hjælp fra disse korps, oftere refererer til enkeltbørns udfordringer som et individuelt anliggende, der skal afhjælpes med en kompensatorisk indsats, frem for hjælp til at skabe inkluderende læringsmiljøer (Nielsen & Nøttrup, 2020).

Flere ressourcer kan understøtte understøttelsen af børn i udsatte positioner

En undersøgelse peger på, at der ifølge daginstitutionsledere mangler mere pædagogisk personale til at kunne løfte inklusionsopgaver i dagtilbud tilstrækkeligt (Bureau 2000, 2020). Denne vurdering understøttes af, at det er en tredjedel af børn med såkaldte særlige behov, der udløser ekstra ressourcer i institutionerne, hvilket oftest drejer sig om ekspertbistand (talepædagog, psykolog m.v.) til institutionen og støttepædagogtimer til enkeltbørn (Rådet for børns læring, 2020). En lidt ældre

undersøgelse viser dog, at der er en større gruppe af børn med såkaldte særlige behov, som institutioner i form af vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner, fritidshjem/SFO og klub ikke selv oplever, at de modtager de nødvendige ressourcer til (BUPL, 2010).⁴ Det drejer sig i alt om 36 % af denne gruppe af børn, hvor 78 % af de deltagende institutioner henvender sig til børn i, hvad der kaldes for førskolealderen (ibid.). Manglen på nødvendige ressourcer forklares i undersøgelsen bl.a. med, at børnenes behov muligvis endnu ikke er afklaret og udredt, eller at institutionerne ikke søger om ekstra midler, fordi de tidligere har oplevet, at de ikke får dem tildelt (ibid.). Samtidig peger en undersøgelse på, at der på tværs af kommuner kan være ulighed i prioriteringer på dagtilbuds- og skoleområdet, når det drejer sig om ressourcer (Ringsmose og Svinth, 2019). Eksempelvis er PPR beskæftiget overvejende på skoleområdet, så der er ikke er så mange ressourcer til at forebygge på dagtilbudsområdet (ibid.). Samme undersøgelse viser også, at dagtilbud i kommuner med få sårbare børn har mulighed for at gøre mere for børn i udsatte positioner - fx fordi de har bedre rekrutteringsmuligheder, mindre pres på PPR mv. (ibid.).

Forældresamarbejde om børn i udsatte positioner er vigtigt, men ikke altid let

Forældresamarbejde er en central del af det pædagogiske arbejde i dagtilbud og det pædagogiske personale lægger selv stor vægt på samarbejdet i understøttelsen af børn i udsatte positioner (EVA, 2020a). I mange situationer er der også et særligt fokus på samarbejdet med forældre om netop børn i udsatte positioner – fx i overgangen fra dagtilbud til skole (EVA, 2021b). Forskning peger på, at forældresamarbejdet er vigtigt, og jo bedre og mere meningsfuldt samarbejdet er mellem forældre og det pædagogiske personale, jo flere positive følelser og større tryghed oplever barnet for og ved dagtilbuddet (Christoffersen et al., 2014). Det gælder for alle børn. I en undersøgelse af virksomhedsfuldt pædagogisk arbejde peger ledere på, at forældresamarbejde om børn i udsatte positioner imidlertid er særligt betydningsfuldt, men det er også en særlig opgave, der ud over den daglige kontakt også kan involvere kontakt til række myndigheder, et omfattende arbejde om børnesager og indstillinger samt et særligt fokus på at være der for familierne (Ringsmose & Svinth, 2019). Det kan bl.a. handle om at støtte familier med anden kulturel baggrund i, hvad det vil sige at være familie og børn i et dansk dagtilbud, og hvordan de begår sig i relation til myndighederne. Der bliver desuden lagt vægt på, at dagtilbuddet er et rart sted at komme for familierne, hvor de mødes med venlighed, imødekommenhed og respekt (ibid.).

Det udfordrer forældresamarbejdet, hvis børn i udsatte positioner problematiseres

Noget af det, der kan udfordre i forældresamarbejdet om børn i udsatte positioner, er, at det fx kan være vanskeligt for forældre at få at vide, at deres barn er i mistrivsel, hvis de ikke selv kan genkende dette billede, samt hvis det billede, der tegnes af barnet fra det pædagogiske personales side, overvejende er negativ (EVA, 2016). Det lukker ned for samarbejdet og giver forældrene mistillid til det pædagogiske personales evner til at tage sig af deres børn (ibid.). Dialogen med forældre om bekymringer knyttet til enkeltbørns eller børnegruppens trivsel, læring, udvikling og dannelse kan desuden være en stor udfordring for noget af det pædagogisk personale (Jensen et al., 2012). Det hænger bl.a. sammen med, at de ikke oplever at have de tilstrækkelige redskaber til at kunne gennemføre sådanne samtaler (ibid.). EVA's kvalitative evaluering af den styrkede pædagogiske læreplan viser i tråd med dette, at bl.a. forældresamarbejde om udviklingen af børns sociale kompetencer kan være vanskeligt i de tilfælde, hvor det pædagogiske personale oplever, at barnets kompetencer ikke slår til. Det skyldes, at der blandt det pædagogisk personale kan være en tendens til et ensidigt fokus på forældrenes rolle og ansvar frem for på, hvordan læringsmiljøet kan støtte op

4 I undersøgelsen er der udsendt en spørgeskemaundersøgelse via mail til de i teksten nævnte institutioner, men der skelnes ikke tydeligt mellem hvem fra institutionen, som har besvaret spørgeskemaet (BUPL, 2010).

omkring barnets tilegnelse af sociale kompetencer som led i det af indgå i og være en del af børnefællesskabet (EVA, 2020a).

En differentieret tilgang kan øge forældreinvolvering

Et forskningsreview af forældreinvolvering og forældresamarbejde, der kan fremme læring hos børn og unge i dagtilbud og skole med en såkaldt ressourcsvg social baggrund, viser, at kulturelle, familiemæssige og strukturelle forhold som forskelle i sprog, forældres uddannelsesniveau og kulturelle normer kan give særlige udfordringer (Dyssegaard & Egelund, 2016). En central udfordring handler om, at det kan være svært at få bl.a. minoritetsforældre involveret i samarbejdet i hhv. dagtilbud og skole. En af grundene til det er, at den tilgang, som dagtilbud og skoler ofte har til forældrene, ikke altid tager tilstrækkelig højde for kulturelle forskelle (ibid.). Anden forskning peger i den sammenhæng på, at det er vigtigt at arbejde med et differentieret forældresamarbejde, hvor alle forældre ses som en ressource, og hvor der er mange forskellige former for deltagelsesmuligheder i samarbejdet tilpasset familiers forskellige behov – og dermed også behovene hos børn i udsatte positioner (EVA, 2016; EVA, 2019).

4 Kommunale forhold i arbejdet med at understøtte børn i udsatte positioner

Kommunerne har forskellige rammer og vilkår i forhold til deres opgave med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. Forskellene handler både om karakteren og omfanget af opgaven, bl.a. i kraft af forskelle i andelen af børn i kommunen og andelen af udsatte børn, og rammerne for at løse opgaven, bl.a. kommunestørrelse og ledelsesform.

Formålet med dette kapitel er at vise variationen i nogle af de rammer og vilkår, der kan have betydning for, at det understøttende arbejde organiseres og udføres forskelligt fra kommune til kommune. Intentionen med kapitlet er ikke at vurdere, hvad der fungerer godt eller skidt, men derimod at give et indblik i den variation, der er i kommunale forhold. Kapitlet kan dermed fungere som forståelsesramme, når vi senere skal se nærmere på de 80 kommuners understøttelsesformer.

I kapitlet sætter vi fokus på de 80 deltagende kommuners:

Børnetal

Andelen af børn i dagtilbudsalderen kan blandt andet have betydning for, hvor højt prioriteret børneområdet er politisk og økonomisk.

Andel udsatte børn og unge fra 0-17 år

Kommuner med en høj andel udsatte børn og unge i alderen 0-17 år forventes at have flere udsatte børn i dagtilbudsalderen end andre kommuner, hvilket alt andet lige medfører, at de har en større opgave at løfte.⁵

Kommunestørrelse

Størrelsen på en kommune kan have betydning for, hvordan man vælger at organisere arbejdet, og de ressourcer, der er til rådighed til at understøtte børn i udsatte positioner.

Kommunernes dagtilbudsstruktur

Kommunerne tilbyder typisk pasning i dagpleje, vuggestue eller aldersintegreret institution til 0-2-årige, mens 3-5-årige tilbydes børnehave eller aldersintegreret institution. Mens nogle kommuner har en blandet tilbudsvifte på 0-2-års-området, har andre overvejende én type. Det kan bl.a. have betydning for, hvordan understøttelsesformerne tilrettelægges, fx fordi understøttelsen af hhv. dagplejen og vuggestuer kan være væsensforskellig.

5 Her anvendes DST's definition for andelen af udsatte børn og unge fra 0-17 år. Det skal dog bemærkes, at dagtilbudslovens definition af børn i udsatte positioner, som vi læner os op ad i denne undersøgelse, er bredere defineret end Danmarks Statistiks definition.

Ledelsesstruktur og tværfagligt samarbejde

Ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet kan også have indflydelse på, hvordan en kommune i praksis arbejder med børn i udsatte positioner. Organisering ift. samarbejdet med PPR forventes ligeledes at have en betydning.

Børne- og ungepolitikker

Forskelle, ift. hvorvidt tidlig indsats og børn i udsatte positioner er en del af kommunens børne- og ungepolitik, forventes at have en indflydelse på, hvordan området prioriteres og organiseres i de enkelte kommuner.

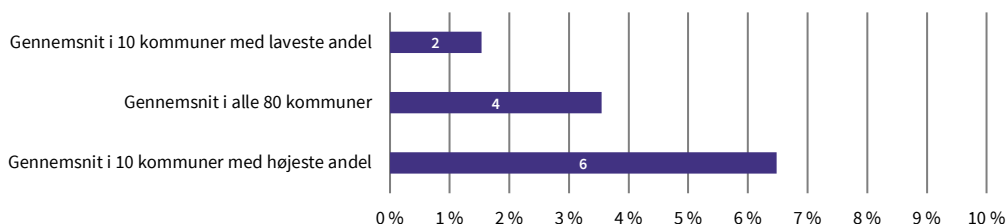
4.1 Kommunale forskelle på andel børn og andel af børn i udsatte positioner

Noget af det, der varierer blandt kommunerne, er kommunens børnetal samt andelen af udsatte børn og unge fra 0-17 år i kommunen. Begge dele betyder, at det relative omfang af opgaven med at understøtte børn i udsatte positioner er forskelligt fra kommune til kommune.

Figur 4.1 viser, hvor stor en andel børn i dagtilbud udgør ud af kommunens samlede befolkning. Figuren viser, at andelen er godt 4 % i gennemsnit i de 80 kommuner, som er med i undersøgelsen. I de ti kommuner, hvor der er den laveste andel børn, er andelen knap 3 %, mens den i de ti kommuner med den højeste andel er godt 6 %.

FIGUR 4.1

Andel børn i dagtilbud i kommunen ud af den samlede befolkning



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af tal fra Danmarks Statistiks Statistikbanken.

Note: I figuren indgår alle 80 kommuner, som er en del af denne undersøgelse. N = 80.

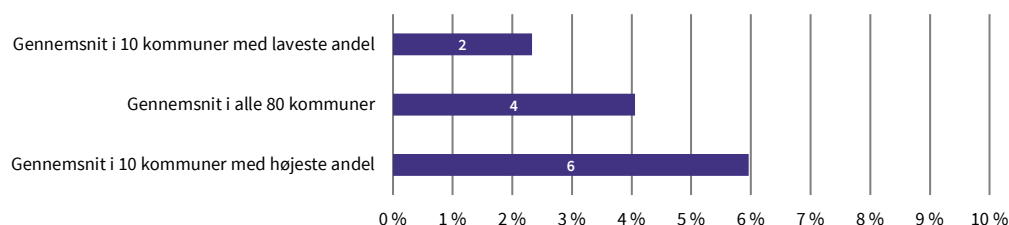
Figur 4.1 viser, at der er forskel på, hvor mange børn i dagtilbudsalderen der er i de enkelte kommuner. Figuren viser, at der er mere end fire gange så stor en andel børn i de kommuner med den højeste andel af børn, hvis vi sammenligner de ti kommuner, som har den største og laveste andel med hinanden. Ser vi på den baggrund bredt ud over det samlede landskab, er der kommuner, hvor børneområdet må antages at fylde mere på dagsordenen end i andre kommuner, fordi der er en større andel børn. Det kan fx betyde, at det afspejler sig politisk eller økonomisk i prioriteringen af børneområdet. Det er dog væsentligt at bemærke, at området er komplekst, og andre forhold kan også spille ind i kommunernes prioritering, fx kan et ønske om at tiltrække flere børnefamilier til en kommune med en relativt lav andel børn føre til en højere prioritering af området.

Figur 4.2 viser andelen af udsatte børn og unge fra 0-17 år i kommunen. Udsatte børn og unge er i denne sammenhæng DST's definition af børn og unge, der modtager en social foranstaltning i 0-

17-årsalderen efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge. På tværs af alle 80 kommuner er cirka 4 % af kommunens befolkning udsatte børn og unge. I de ti kommuner med den laveste andel er der i gennemsnit godt 2 % udsatte børn og unge, mens denne andel i de ti kommuner med den højeste andel er knap 6 %.

FIGUR 4.2

Andel udsatte børn og unge i kommunen



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af tal fra Danmarks Statistiks Statistikbanken.

Note: Danmarks Statistiks (DST) data på udsatte børn og unge er her benyttet. DST definerer udsatte børn og unge således: Udsatte børn og unge er afgrænset til børn og unge, der modtager en social foranstaltning i 0-17-årsalderen efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge. Andelen er som andel af kommunens befolkning. N = 80.

Der er altså stor forskel på, hvor mange udsatte børn og unge der er i de enkelte kommuner, da der er mere end dobbelt så høj en andel i de ti kommuner med flest udsatte børn og unge sammenlignet med de ti kommuner, hvor der er færrest. Selvom det er en anden definition end den, dagtilbudsloven har, så er det alligevel lige med til at stille kommunerne forskelligt i forhold til at løse opgaven med at understøtte udsatte børn. Fx kan det være en indikator på, hvor mange børn med komplekse udfordringer som går i almene dagtilbud.

4.2 Kommunerne har forskellig dagtilbudsstruktur

Kommunerne tilbyder typisk pasning i dagpleje, vuggestue eller aldersintegreret institution til 0-2-årige, mens 3-5-årige tilbydes børnehave eller aldersintegreret institution. Mens nogle kommuner har en blandet tilbudsvifte på 0-2-årsområdet, hvad angår typer af dagtilbud, har andre overvejende én type. På 3-5-årsområdet er det mere ensartet. Tal fra 2020 viser, at 30 % af de 0-2-årige er indskrevet i dagpleje, mens 70 % er indskrevet i aldersintegreret institution eller vuggestue.⁶ Der er dog et stort spænd mellem kommuner, hvor kommuner som Læsø og Brønderslev har over 80 % af deres 0-2-årige indskrevet i dagpleje, og Helsingør har 0 %. I 65 kommuner er mere end halvdelen af de 0-2-årige indskrevet i dagpleje.

Den kommunale dagtilbudsstruktur kan have betydning for sammensætningen og organiseringen af den enkelte kommunes understøttelsesformer, særligt på 0-2-årsområdet. Det kan bl.a. have betydning for, hvordan understøttelsesformerne tilrettelægges, fx fordi understøttelsen af dagplejen versus vuggestuer kan være væsensforskellig, ligesom det pædagogiske personale i hhv. dagplejen og vuggestuen ofte har en forskellig uddannelsesbaggrund. Der er fx blandt dagplejerne ofte en højere andel af ufaglærte end i vuggestuerne.

⁶ Udregningen er baseret på Danmarks Statistiks BOERN2: fuldtidsomregnet indskrevne børn i kommunale og selvejende daginstitutioner og dagpleje efter område og pasningstilbud.

4.3 Kommunerne har forskellig ledelsesstruktur og organisering

Et andet grundlæggende vilkår, der adskiller de deltagende kommuner, er ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet. EVA's undersøgelse af ledelsesstrukturen fra 2018 viser, at der findes fem forskellige ledelsesstrukturer:

1. Område/klyngeledelse, som er den mest udbredt på landsbasis. Ved denne model har dagtilbudschefen en række område- eller klyngeledere under sig, som igen hver især er ledere for et antal ledere af daginstitutioner.
2. Traditionel institutionsledelse, som er den næstmest udbredte model. Her refererer hver daginstitution daglige pædagogiske leder direkte til dagtilbudschefen. Især mindre kommuner har holdt fast i traditionel institutionsledelse.
3. Sammenlagt institutionsledelse, hvor to eller flere institutioner er lagt sammen under en leder.
4. Netværksledelse, hvor institutionsledere indgår i et sideordnet samarbejde med hinanden.
5. Distriktsledelse, hvor en distriktsleder er leder for både dagtilbud og skole inden for et geografisk område.

Undersøgelsen viser videre, at dagtilbudschefer i kommuner, der har område- og klyngeledelse, bl.a. oplever, at deres model understøtter det tværfaglige samarbejde i kommunen. Det gælder både samarbejdet om børn i udsatte positioner, hvor pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR) er involveret, og det gælder for samarbejdet om børns overgange mellem dagtilbud og videre til SFO og skole.

Interviewundersøgelsen med dagtilbudschefer viser, at ledelsesstrukturen blandt andet kan have betydning for, hvordan beslutninger om understøttelse og understøttelsesformer bliver truffet. Hvor der i nogle kommuner er mulighed for at træffe decentrale beslutninger i mindre områder af kommunen om understøttelsen af børn i udsatte positioner, så er der andre kommuner, hvor forvaltningen sætter mere fastdefinerede rammer op, som dagtilbuddene skal agere indenfor. Der vil også være tilfælde, hvor et decentralt område i en stor kommune svarer til en lille kommune, og det er derfor ikke alene organiseringsformen, der afgør hvor tæt på praksis beslutningerne bliver truffet.

Interviewundersøgelsen viser også, at hvor en lille kommune med 30.000 indbyggere kan have et begrænset antal PPR-medarbejdere, der skal favne behovet for understøttelse i hele kommunen, vil en stor kommune med 250.000 indbyggere bedre have mulighed for at lave særlige indsatser rettet mod understøttelse af en særlig børnegruppe, fx børn med autisme. Omvendt kan der også være fordele ved at være en mindre kommune, hvor der kan være mere nærhed til borgerne, kortere fra tanke til handling og tættere tværfaglige samarbejdsrelationer.

Pædagogisk-psykologisk rådgivning

Alle kommuner er forpligtede til at tilbyde pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) i forbindelse med afgørelser om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (jf. folkeskolelovens § 12, stk. 2). Der er imidlertid forskel på, hvordan kommuner, herunder de deltagende kommuner – er organiseret. KL og Dansk Psykolog Forenings rapport fra 2018 viser, at PPR i praksis har en bredere og mere varierende funktion i kommunerne for børn og unge mellem 0-18 år. Derfor ser PPR-funktionen ofte forskellig ud og er organisatorisk forskelligt indplaceret i kommunerne. Det skyldes bl.a. forskellige lokale ønsker om fx tætte samarbejdsrelationer og sammenhænge mellem PPR og

andre kommunale enheder eller afdelinger. En model er, at PPR hører til i dagtilbuds- og skoleområdet, og at PPR's leder refererer til skolechefen. Her er PPR afgrænset fra fx børne- og familieområdet. Derfor skal PPR sende en opgave videre til børne- og familieafdelingens medarbejdere, hvis den rækker ud over en dagtilbuds- eller skoleproblematik. En anden model er, at PPR er en stabsfunktion for chefen for hele børne- og skoleområdet. Flere af PPR-lederne i KL og Dansk Psykologforenings undersøgelse ser denne struktur som den foretrukne indplacering. Fordelen, som fremhæves ved stabsfunktionen, er, at PPR-lederen ikke bliver bundet af fx en skolechefs eller en børne- og familiechefs særlige ønsker til PPR's opgavevaretagelse og derfor har større frirum til at prioritere ud fra en psykologfaglig vurdering (KL og Dansk Psykologforening, 2018). Undersøgelser peger også på, at de fleste PPR-ressourcer fortsat bliver brugt i skolen, samt at samarbejdet mellem skolen og PPR flere steder har en mere fast organisering med møder med faste intervaller og lignende (KL og Dansk Psykologforening, 2018; Ringsmose & Svinth, 2019).

4.4 Børne- og ungepolitikker og børn i udsatte positioner

Kommuner har alle en børne- og ungepolitik, som udgør den fælles vision og det fælles værdigrundlag for arbejdet med børn og unge. Politikkerne varierer meget i omfang, detaljeringsgrad og fokus. I nogle politikker er der ingen beskrivelser af tidlig indsats og arbejdet med børn i udsatte positioner, mens de i andre politikker er meget fremtrædende. I boksen nedenfor ses eksempler på konkrete beskrivelser af tidlige indsatser for børn i udsatte positioner i børne- og ungepolitikker. Forskellene kan have en indflydelse på, hvordan området prioriteres og organiseres i de enkelte kommuner.

Eksempler på beskrivelse af visioner og værdier i arbejdet med børn i udsatte positioner

Dragør

Børn og unge med særlige behov

Fokus på: Forebyggelse og tidlig indsats – I Dragør Kommune arbejder vi for at skabe tryghed for udsatte og truede børn samt børn og unge med nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne og varige lidelser. Vi arbejder for, at børn og unge med særlige behov skal have gode muligheder for uddannelse, arbejde og senere familieliv. Kommunen arbejder målrettet for at styrke vidensdeling, et højt fagligt niveau og tværfagligt samarbejde, som alle er faktorer for en tidlig, sammenhængende og helhedsorienteret indsats i forhold til børn, unge og familier med særlige behov. Vi arbejder for at skabe de mest optimale udviklingsmuligheder for børn og unge med udgangspunkt i den enkeltes behov og specifikke forebyggende foranstaltninger, jf. Serviceloven kapitel 11.

Vi arbejder ud fra et inkluderende perspektiv, således at børn og unge med særlige behov, som udgangspunkt, får tilbud i deres kendte og trygge verden.

Aarhus

Tidlig indsats

En vigtig nøgle i arbejdet med at give alle børn og unge i Aarhus muligheder for et godt liv er en tidlig indsats, forstået både som tidlig i alder og i forhold til et problems opståen. Tidlige, rettidige indsatser, allerede ved den første bekymring for mistrivsel, er en gevinst både for den enkelte, der får bedre opvækstvilkår, og for samfundet.

5 Kortlægning af former for understøttelser

Danske kommuner har og udvikler fortsat konkrete praksisser for at understøtte børn i udsatte positioner i deres dagpleje og institutioner med udgangspunkt i lokale behov og vilkår i kommunen. Hver kommune har forskellige praksisser, som de kan anvende i deres understøttelse af børn i udsatte positioner, afhængig af hvilke konkrete udfordringer og behov der er tale om. Disse praksisser omtaler vi i denne rapport som en *kommunes palet af forskellige understøttelsesformer*. I dette kapitel præsenteres et overblik over landskabet af kommunale understøttelsesformer i form af et indblik i de forskellige kategorier af understøttelsesformer målrettet børn i udsatte positioner, som kan identificeres på tværs af kommuner. Vi præsenterer 5 hovedkategorier og 13 underkategorier. I kapitlet beskriver vi helt overordnet, hvad der kendetegner kommunernes understøttelsesformer inden for de fem hovedkategorier, både hvad angår det, de har til fælles, og hvordan de varierer. Disse kategorier af understøttelse vil være gennemgående i rapportens øvrige analyser og udgør derfor et vigtigt grundlag for at forstå resten af rapporten.

Definition: understøttelsesform

Understøttelsesformer anvendes i denne rapport som en fælles betegnelse for de forskellige indsatser, tilbud og praksisser, som hver kommune har i deres værktøjskasse. En understøttelsesform kan have meget forskellig karakter og kan fx være forløb med en ressourcepædagog, fremskudt sundhedspleje, redskab til tidlig opsporing, særlige pladser mv. I kortlægningen har fokus været på understøttelsesformer, 1) hvor forvaltningen spiller en central rolle, 2) der foregår inden for rammen af almene dagtilbud, og 3) som har fokus på børn i udsatte positioner.

En understøttelsesform i en kommune kan hedde én ting, mens en lignende form for understøttelse hedder noget helt andet i en anden kommune. Kommunerne har nemlig ikke et fælles sprog for deres understøttende arbejde. Vi har kortlagt understøttelsesformerne via interview med dagtilbudsscheferne i 80 kommuner, hvor de er blevet bedt om at liste alle understøttelsesformer i deres kommune. Herefter er udsendt et skræddersyet spørgeskema, hvor dagtilbudsscheferne er blevet bedt om at svare på en række spørgsmål for hver understøttelsesform. I dette kapitel skræller vi lokale benævnelser væk og ser på indholdet i de konkrete understøttelsesformer i kommunerne. Vi har kategoriseret, sorteret og samlet understøttelsesformerne i overordnede kategorier, der kan

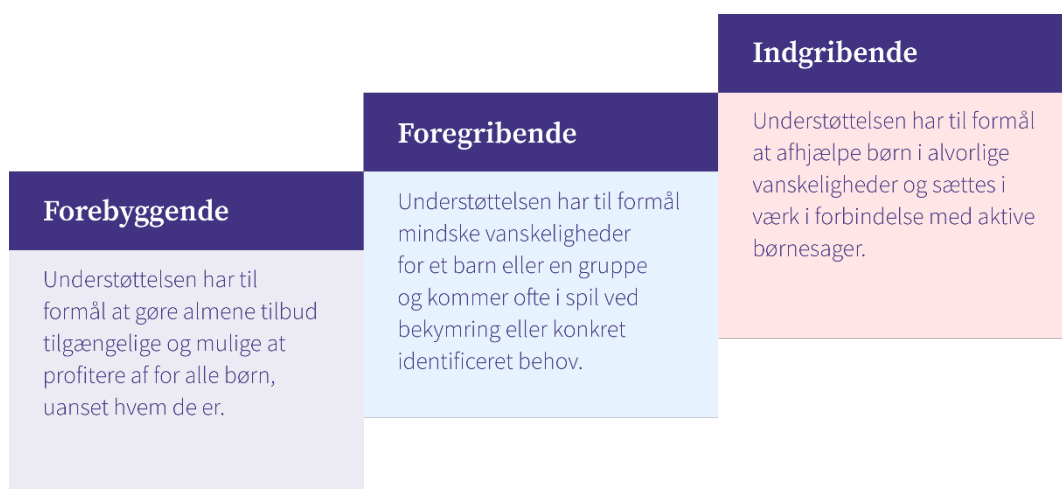
give et overblik over landskabet på tværs af kommuner. For mere information omkring kategorisering se appendiks B.

5.1 Kortlægning af kommunal praksis spænder fra forebyggende over foregribende til indgribende

Undersøgelsen opererer med dagtilbudslovens brede forståelse af børn i udsatte positioner og derfor også en bred forståelse af understøttende arbejde, der dækker hele indsatsstappen fra det helt forebyggende over det foregribende til det indgribende. De tre begreber dækker over forskellige niveauer og formål i det understøttende arbejde med børn i udsatte positioner. Dagtilbudsschefer, konsulenter og PPR-chefer, som har deltaget i undersøgelsen, taler ofte om deres understøttelsesformer i relation til en indsatsstappe, jf. figur 5.1, og den anvendes også i denne undersøgelse.

FIGUR 5.1

Indsatsstappen – Formål og niveauer i understøttende arbejde



Kilde Indsatsstappen stammer oprindeligt fra socialområdet. Den findes i forskellige udgaver og anvendes på forskellige områder. Denne udgave har EVA udarbejdet og tilpasset til dagtilbudsområdet med inspiration fra forskellige versioner fra socialstyrelsen og kommuner. Danmarks Evalueringsinstitut.

Figur 5.1. viser, at understøttelse med et forebyggende formål er almene indsatser, der har til formål at gøre almene tilbud tilgængelige og mulige at profitere af for alle børn, uanset hvem de er. Det er understøttelsesformer, der ofte foregår på gruppeniveau og ikke er relateret til konkrete bekymringer eller sager.

Foregribende understøttelse har til formål at mindske vanskeligheder hos en gruppe med specifikke vanskeligheder eller hos et specifikt barn og vil derfor ofte komme i spil ved bekymring eller konkret identificeret behov.

Indgribende understøttelse har til formål at afhjælpe børn, der oplever at være i alvorlige vanskeligheder og i risiko for helt eller delvis eksklusion, og er ofte målrettet et specifikt barn. Indgribende støtte vil være foranstaltninger, som sættes i værk i forbindelse med aktive børnesager.

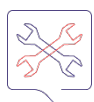
Indsatstrappen stammer oprindeligt fra socialområdet, hvor det indgribende niveau har en mere alvorlig karakter, end når det anvendes på dagtilbudsområder.⁷

5.2 Fem hovedkategorier i kommunal understøttelse af børn i udsatte positioner

På tværs af de deltagende kommuners forskellige former for understøttelse af børn i udsatte positioner i almene dagtilbud kan identificeres fem hovedkategorier af støtte:



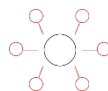
Pædagogisk støtte: Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved at være monofaglig pædagogisk støtte til at udvikle og tilpasse det pædagogiske arbejde med ét barn eller en børnegruppe, fx via ressourcepædagoger, inklusionspædagoger mv.



Tværfaglig støtte: Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved at inddrage specialiseret viden og fagpersoner fra andre fagområder end det pædagogiske område, fx via samarbejde med psykologer, audiologopæder, socialrådgivere, sundhedsplejerske mv.



Støtte til systematik: Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved forskellige redskaber og tilgange, der støtter systematik i arbejdet med børn i udsatte positioner, fx redskaber, der vurderer børns trivsel og udvikling med henblik på at kunne få øje på børn i udsatte positioner tidligt og følge op med støtte eller brug af redskaber til udvikling og tilpasning af det pædagogiske læringsmiljø.



Strukturel støtte: Støtte inden for denne kategori er kendetegnet ved tiltag, der styrker de strukturelle rammer om barnet og børnegruppen. Det kan fx være tildeling af særlige midler, kompetenceudvikling af personale eller særlige pladser og grupper.



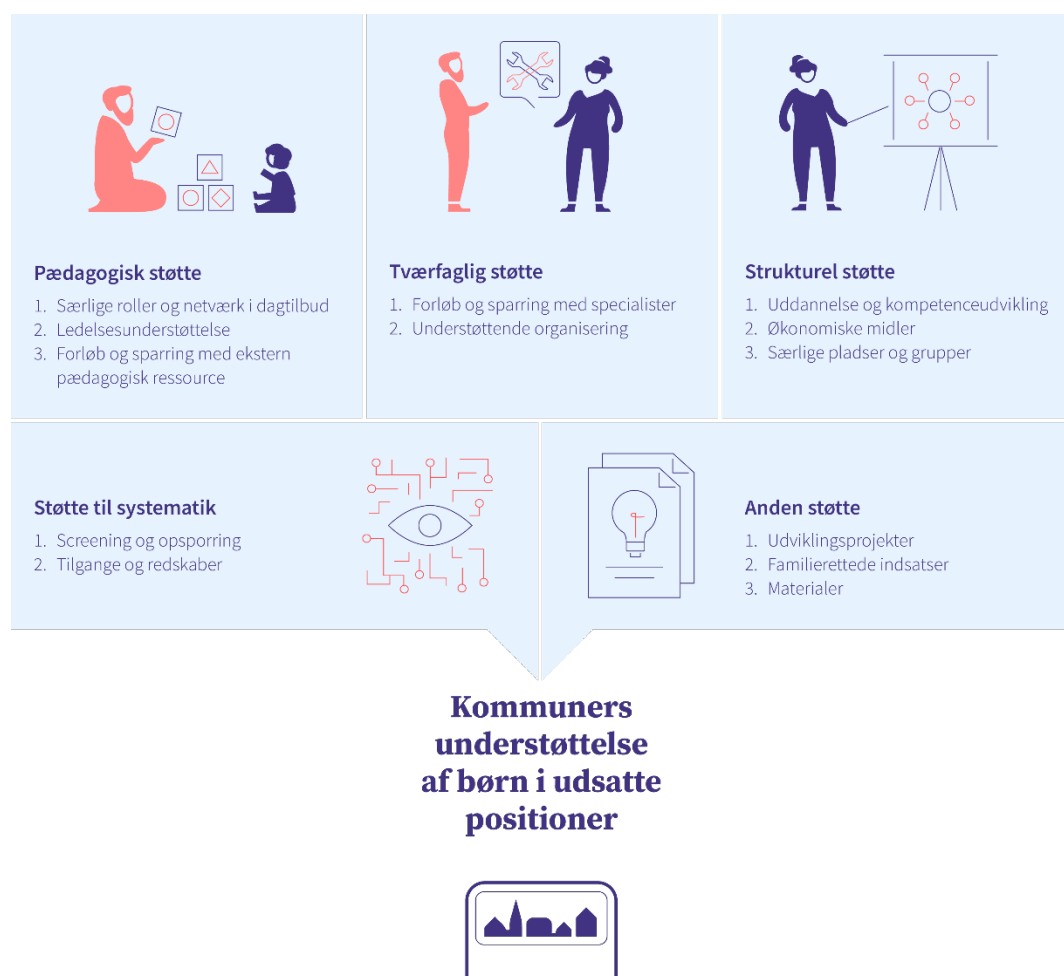
Anden støtte: Ud over det allerede nævnte så gør kommunerne også andre ting for at understøtte børn i udsatte positioner i dagtilbud, og disse ting har vi samlet i denne kategori. Kategorien indeholder bl.a. familierettede indsatser, understøttende materialer mv.

Under hver af de fem kategorier er der mellem to og tre underkategorier, jf. figur 5.2. De fem kategorier og underkategorier adskiller sig på en række forskellige kendetegn: initiativtager, målgruppe, ledelsesansvar, involveret fagpersoner, forældreinvolvering, opfølgning og hyppighed (dvs. hvor ofte de anvendes). I det følgende udfoldes de fem hovedkategorier samt underkategorier. I det omfang, der er interessante fund ift. de forskellige kendetegn, præsenteres de i en boks under hovedkategorien.

⁷ Se <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-viden/redskaber-til-styring-og-udvikling/indsatstrappen-1>.

FIGUR 5.2

Hovedkategorier og underkategorier i kommuners understøttelse af børn i udsatte positioner



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.



Pædagogisk støtte

På tværs af kommuner arbejder man på forskellig vis med pædagogisk støtte til at udvikle og tilpasse det pædagogiske arbejde med et barn eller en børnegruppe. Kommunernes forskellige understøttelsesformer inden for denne hovedkategori består af tre underkategorier: 1) pædagoger i dagtilbud med særlige roller, 2) forskellige former for understøttelse af decentrale lederes arbejde med børn i udsatte positioner og 3) forløb og sparring med eksterne pædagogiske ressourcer.

Særlige roller og netværk i dagtilbud

Kommuner opererer mange steder med at tildele pædagoger i lokale dagtilbud særlige roller. Det kan fx være roller som inklusionspædagoger, sprogpædagoger eller motorikpædagoger, hvor pædagogen har en særlig opmærksomhed og viden, som kan sættes i spil på forskellige måder lokalt ift. at udvikle praksis og understøtte børn i udsatte positioner. Typisk er disse roller forbundet med deltagelse i et netværk på tværs af lokale dagtilbud, hvor viden og praksis deles og udvikles.

Ledelsesunderstøttelse

En del af kommunernes understøttelsesformer har fokus på at understøtte de decentrale ledere arbejde med børn i udsatte positioner. Med decentrale ledere refereres til pædagogiske ledere i lokale dagtilbudsenheder. Ofte involverer lederunderstøttelse ift. børn i udsatte positioner forskellige typer af fora, erfaringsgrupper og netværk, hvor ledere på tværs af dagtilbud mødes om arbejdet med børn i udsatte positioner. Inden for kategorien findes også eksempler på kommuner, der systematisk understøtter lederens fokus på den tætte faglige ledelse (feedback) af medarbejdere i hverdagen, fx ift. deltagelsesmuligheder. Derudover peger dagtilbudscheferne på faste møderækker, hvor børn i udsatte positioner på forskellig vis er på dagsordenen. Eksempler på dette er møder mellem forvaltning og den enkelte dagtilbudsleder, møder på tværs af dagtilbud og møder på tværs af dagtilbud og skole. Derudover er der kommuner, der har forskellige ledelsesunderstøttende forløb efter behov som fx et lederunderstøttende forløb med fokus på at lede professionelle læringsfællesskaber eller et ledelsesunderstøttende forløb med konsulenter med fokus på meningsfulde fællesskaber.

Forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource

Kommunernes understøttelsesformer involverer også forløb og sparring med eksterne pædagogiske ressourcer. De er organiseret forskelligt på tværs af kommunerne. Fx kan de pædagogiske ressourcer være organiseret i et område/klynge eller centralt i forvaltningen i udgående teams, ofte kaldet ressourcepædagoger, inklusionspædagoger, specialpædagoger mv. Forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource kan både have fokus på et enkelt barn, en børnegruppe og det pædagogiske læringsmiljø. Eksempelvis kan et dagtilbud i en periode få tildelt støtte i form af sparring og støttetimer i relation til et enkelt barn, der oplever sociale udfordringer og er udadreagerende. Eksempel på understøttelse med fokus på en børnegruppe kan være forløb og sparring udløst af, at flere børn i gruppen mistrives og/eller personalet oplever udfordringer med samspillet i en børnegruppe. De fleste former for understøttelse inden for kategorien vil i en eller anden grad have fokus på det pædagogiske læringsmiljø. Eksempler på understøttelse inden for kategorien, hvor der i høj grad er fokus på det pædagogiske læringsmiljø, er sparring og vejledningsforløb, der sættes i gang, fordi et dagtilbud selv oplever et behov for at styrke deres arbejde med børneperspektiver, eller fordi tilsyn fx viser, at der er brug for at udvikle dagtilbuddets arbejde med børns leg. Understøttelse inden for underkategorien *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource* kan desuden anvendes forebyggende, foregribende ved bekymring eller indgribende, fx ved tildeling af et længerevarende forløb med støttetimer. Forløb og sparring kan også varetages af pædagogiske konsulenter, fx som opfølgning på tilsyn, der har vist udfordringer ift. samspilskvalitet, deltagelsesmuligheder eller lignende.

Særlige kendetegn ved *pædagogisk støtte*

- **Målgruppe:** Understøttelse i underkategorien *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource* har oftere et enkelt barn som målgruppe (60%) sammenlignet med *særlige roller og netværk i dagtilbud* (50 %). Det vil sige, at når understøttelsen sker i dagtilbuddet med interne ressourcer, vil der oftere være fokus på børnegruppen frem for det enkelte barn.
- **Ledelsesansvar:** Den decentrale institutionsleder har i langt de fleste tilfælde ledelsesansvaret for understøttelse inden for underkategorien *særlige roller og netværk*, mens det inden for *ledelsesunderstøttelse* i overvejende grad er dagtilbudschefen.

- **Forældreinvolvering:** Forældrene deltager oftere aktivt i understøttelse i underkategorien *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource* (78 %) sammenlignet med de to øvrige underkategorier *særlige roller og netværk* (47 %) og *ledelsesunderstøttelse* (11 %).
- **Opfølgning:** Kommunerne følger i langt højere grad op på, om understøttelsen har haft en positiv indvirkning på børnene inden for underkategorien *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource* (54%) sammenlignet med henholdsvis 28 % og 21 % for de øvrige kategorier. Der bliver med andre fulgt mere op på virkning af understøttelsen, når understøttelsen sker via ressourcer, der tilføres dagtilbuddet.
- **Hyppeghed:** Der er stor forskel på, hvor ofte understøttelsesformer i de forskellige underkategorier anvendes. 66 % af formerne under *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource* anvendes meget ofte eller ofte. Det gælder for 62 % af understøttelsesformerne under *særlige roller og netværk i dagtilbud*, 43 % af understøttelsesformerne under *ledelsesunderstøttelse*.

Kilde: Figur 1.4, 1.6, 1.2, 1.9 og 2.9 i bilagsrapport.



Tværfaglig støtte

På tværs af kommuner arbejder man på forskellig vis med at understøtte børn i udsatte positioner gennem tværfaglig støtte. Støtte inden for denne hovedkategori er kendetegnet ved at inddrage specialiseret viden og fagpersoner fra andre fagområder end det pædagogiske område, fx via samarbejde med psykologer, audiologopæder, socialrådgivere, sundhedsplejerske mv. Understøttelsesformerne kan have fokus på et enkelt barn, fx vejledning fra en fysioterapeut omkring sensoriske udfordringer. I andre tilfælde er fokus på en børnegruppe, fx forløb med psykolog om udfordringer i en børnegruppe, og andre gange er fokus på personalet, fx sparring fra en sprogkonsulent omkring kommunikation i det pædagogiske læringsmiljø.

De kommunale understøttelsesformer inden for tværfaglig støtte består af to underkategorier: 1) forløb og sparring med specialister og 2) understøttende tværfaglig organisering.

Forløb og sparring med specialister

På tværs af kommunerne er identificeret en stor gruppe af understøttelsesformer, som kan kategoriseres som forskellige former for *forløb og sparring med specialister*. En del understøttelse inden for denne kategori trækker også på flere fagligheder samtidigt, fx i forskellige former for åben rådgivning, der giver dagtilbud og forældre mulighed for at få nye og forskellige perspektiver på en udfordring, de står med. Forløb og sparring med specialister indeholder praksisser inden for hele indsatspektret, dvs. forebyggende, foregribende ved bekymring eller indgribende, fx ved tildeling af et længerevarende forløb.

Understøttende organisering

Kommunernes understøttende arbejde, der inddrager specialiseret viden og fagpersoner fra andre fagområder end det pædagogiske område, indebærer også forskellige organiseringer, der understøtter arbejdet med børn i udsatte positioner. Det kan fx være faste mødestrukturer med PPR og dagtilbudsledere om igangværende og potentielle sager. Møderne kan også være forum for at drøfte emner, der opleves som udfordrende, fx tidlig opsporing, svære samtaler mv. Underkategorien indeholder også organisering af overgangssamtaler mellem dagtilbud, familie og sundhedsplejersker, der hvor der er særligt behov for at sikre en tryk opstart og understøtte videndeling om barn og familie.

Særlige kendetegn ved *tværfaglig støtte*

- **Målgruppe:** Målgruppen for understøttelsesformer inden for tværfaglig støtte er oftest et enkelt barn. Det gælder for *forløb og sparring med specialister* (77%) og for *understøttende organisering* (59%). For *forløb og sparring med specialister* gælder det derudover for over halvdelen af understøttelsesformerne, at målgruppen er en personalegruppe (54%) eller en børnegruppe (52%). For *understøttende organisering* er en personalegruppe (44%) og ledere (36%) ofte også en del af målgruppen.
- **Ledelsesansvar:** Ledelsesansvaret er oftest placeret hos PPR-chefen eller institutionsleder.
- **Forældreinvolvering:** I omkring halvdelen af understøttelsesformer inden for underkategorien *understøttende organisering* er forældre altid aktivt deltagende (51%). Omvendt er forældrene aldrig aktivt deltagende i omkring en tredjedel (29%). Et eksempel på former, hvor forældrene ikke er aktivt deltagende, er faste møde mellem PPR, dagtilbudschef og decentrale ledere om tidlig opsporing og tidlige indsatser.
- **Hyppeghed:** 70 % af understøttelsesformerne under *forløb og sparring med specialister* anvendes meget ofte eller ofte. Det gælder for 56 % under *understøttende organisering*.

Kilde: 3.1, 3.2, 3.4, 3.6 i bilagsrapporten.



Støtte til systematik

Kommunerne arbejder på en række forskellige måder, der understøtter systematik i arbejdet med børn i udsatte positioner, enten fokuseret omkring at få øje på børn i udsatte positioner eller fokuseret omkring udvikling og tilpasning af det pædagogiske læringsmiljø. Kommunernes understøttelse inden for denne kategori er kendetegnet ved at involvere en række forskellige fagpersoner, herunder især special- og ressourcepædagoger, pædagogiske konsulenter, sprogkonsulenter og audiologopæder (se figur 4.5 bilagsrapport).

De kommunale understøttelsesformer inden for støtte til systematik består af to underkategorier: 1) redskaber til opsporing og screening og 2) tilgange og redskaber til pædagogisk praksis.

Redskaber til opsporing og screening

Kommunerne støtter systematik i arbejdet med børn i udsatte positioner ved at anvende en række forskellige redskaber, som vurderer børns trivsel og udvikling med henblik på at kunne få øje på børn i udsatte positioner tidligt og følge op med støtte. Eksempelvis anvender kommunerne redskaber til sprogvurdering, trivselsvurderinger og kompetencevurderinger. Det er forskelligt, om kommuner anvender redskaberne til screening og opsporing fast på hele børnegruppen, eller om redskaberne kun anvendes for de børn, hvor det vurderes, at der er behov. Eksempelvis anvender nogle kommuner et kompetence- og trivselsvurderingsredskab fast for alle børn forud for årlige forældresamtaler. Et andet eksempel er, at nogle kommuner anvender sprogvurdering efter behov, mens andre kommuner screener alle børn fast flere gange i løbet af deres tid i dagtilbud.

Tilgange og redskaber til pædagogisk praksis

Kommunerne støtter også systematik i arbejdet med børn i udsatte positioner ved at trække på forskellige tilgange og redskaber til støtte og udvikling af pædagogisk praksis. Det kan være tilgange og redskaber, der understøtter videndeling, analyse og handling. Det kan være helt forebyggende, fx generelle sprogindsatser. Andre eksempler er kommuner, der fremhæver konkrete tilgange til at sikre et godt pædagogisk læringsmiljø for børn i udsatte positioner via et systematiske tilsyns- og opfølgningsprocesser med fokus på disse børn. Det kan også være tilgange og redskaber, som tages i brug mere foregribende og indgribende. Eksempelvis omfatter det handleplaner, der støtter videndeling og opfølgning for børn i vanskeligheder. Et andet eksempel er redskaber som trivselslinealen, der har til formål at tydeliggøre og understøtte passende og rettidige handlinger ved bekymring. Nogle kommuner anvender desuden tilgange og modeller som fx LP-modellen, SMTE-modellen mv., mens andre kommuner udvikler deres egne tilgange og redskaber, der er tilpasset kommunens værdier, strategier og politikker.

Særlige kendetegn ved *støtte til systematik*

- **Initiativtager og ledelsesansvar:** Kommunernes understøttelse af *systematik gennem tilgange og redskaber* er ofte kendetegnet ved, at initiativ og ledelsesansvar ligger enten hos institutionsleder eller hos forvaltningen. Det er en forskel ift. *redskaber til screening og opsporing*, hvor det oftere er det pædagogiske personale eller institutionslederen, der tager initiativ til anvende redskaberne, og ledelsesansvaret ligger oftere hos institutionsleder.
- **Målgruppe:** Ikke overraskende er målgruppen for *redskaber til opsporing og screening* ofte det enkelte barn (80 %), mens det ved *tilgange og redskaber til pædagogisk praksis* kan være det enkelte barn (51 %) og/eller en børnegruppe (51%).
- **Involveret fagpersoner:** Støtte til systematik er kendetegnet ved, at der ofte er fagpersoner med specialist kompetencer tilknyttet såsom ressourcepædagoger, sprogkonsulenter mv.
- **Hyppeghed:** For redskaber til opsporing og screening gælder det, at 39 % af understøttelsesformerne meget ofte anvendes, mens 34 % anvendes ofte. 62 % af understøttelsesformerne under tilgange og redskaber til pædagogisk praksis anvendes meget ofte eller ofte.

Kilde: Figur 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 og 4.7 i bilagsrapport.



Strukturel støtte

Kommunerne arbejder på forskellige måder med strukturelt at støtte op omkring arbejdet med børn i udsatte positioner. Den strukturelle støtte er opdelt i tre underkategorier: 1) uddannelse og kompetenceudvikling af medarbejdere, 2) tildeling af økonomiske midler og 3) tildeling af særlige pladser/grupper.

Uddannelse og kompetenceudvikling

Kompetenceudvikling af pædagogisk personale og ledere gennem oplæg, kurser og formel uddannelse er en del af kommunernes arbejde for at understøtte arbejdet med børn i udsatte positioner. Der er forskel på, om kommuner har en fælles strategi og tilbud om kompetenceudvikling, eller om

det er lagt ud til decentrale ledere. Understøttelsesformerne spænder fra alment fokuseret kompetenceudvikling, fx kurser i den styrkede pædagogiske læreplan til kurser og efteruddannelse, til mere fokuseret ift. børn i udsatte positioner, fx kurser i autisme eller den svære samtale med forældre.

Økonomiske midler

Kommunerne arbejder på forskellige måder med at tilføre særlige midler til de dagtilbud, hvor der er en højere grad af børn i udsatte positioner. Det sker fx gennem sociale normeringer og særlige puljer, der er lagt ud decentralt, eller som man kan søge centralt ved behov.

Særlige pladser/grupper

Når der er børn, der vurderes at profitere af noget andet end det almene miljø i deres dagtilbud, arbejder kommunerne på forskellig vis med tildeling af særlige pladser eller grupper, som stadig er en del af og/eller i tilknytning til almene dagtilbud. Det kan fx være, at et barn tildeles en almen plads i et dagtilbud, der har særlig viden og erfaring med præmature børn. Det kan også være tildeling af en særlig plads i et alment dagtilbud, hvor der er ekstra normering og kompetence ift. fx børn med autisme. Andre gange kan det være tildeling af plads i en skærmet gruppe, der fx har sin egen stue eller afdeling i tilknytning til et alment dagtilbud. Derudover får børn også tildelt forskellige pladser i perioder, fx i sproggrupper, hvis det i forbindelse med en sprogvurdering vurderes, at der er behov for en særlig indsats.

Særlige kendetegn ved *strukturel støtte*

- **Initiativtager:** *Uddannelse og kompetenceudvikling* sker ofte på initiativ fra andre i forvaltningen (81%) og fra institutionsledere (43%). *Særlige pladser/grupper* sker oftest på initiativ fra institutionslederen (54 %) eller andre i forvaltningen (50 %).
- **Ledelsesansvar:** Dagtilbudschef har oftest ledelsesansvarlig for strukturel støtte, uanset om det handler om *særlige pladser/grupper* (46 %), *økonomiske midler* (70 %), eller *uddannelse og kompetenceudvikling* (64%). For underkategorien *særlige pladser/grupper* er der dog en tendens til, at ansvaret er spredt mere ud, så også PPR-ledere, institutionsledere, dagplejeledere og områdeledere har en stor del af ansvaret.
- **Opfølgning:** *Særlige pladser/grupper* er kendetegnet ved, at der i høj grad (66 %) følges op på, om understøttelsesformen har en positiv indvirkning på de børn, som den har til formål at understøtte.
- **Hyppeghed:** 45 % af understøttelsesformerne under *økonomiske midler* anvendes meget ofte eller ofte. For understøttelsesformerne under *uddannelse og kompetenceudvikling* og *særlige pladser og grupper* gælder det henholdsvis 37 % og 30 %.

Kilde: Figur 4.3, 4.4, 4.9 og 5.8 i bilagsrapport.



Anden støtte

Ud over det allerede nævnte gør kommunerne også andre ting for at understøtte børn i udsatte positioner i dagtilbud, som vi har samlet i denne kategori med tre underkategorier: 1) udviklingsprojekter, 2) støtte til familier og 3) materialer.

Udviklingsprojekter

En lang række kommuner er i gang med forskellige udviklingsprojekter, hvor de afprøver forskellige tiltag. Det er ofte projekter, der involverer samarbejdspartnere fra forskningsmiljøerne. Kategorien rummer også interne udviklingsprojekter, fx ressourcer og mandskab afsat til at udvikle nye mellemformer. Da disse projekter ikke er en del af nuværende praksis gældende for kommunens dagtilbud bredt set, så indgår det her i andet-kategorien.

Familierettet støtte

Nogle enkelte kommuner arbejder med at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud via indsatser målrettet familien. Det er indsatser, hvor dagtilbuddet spiller en rolle, men det er indsatser, som ligger ud over det almindelige forældresamarbejde i dagtilbuddet. Det kan fx indeholde understøttelsesformer som opsøgende arbejde i mødregrupper i udsatte boligområder, ansættelse af familievejledere/terapeuter i dagtilbud i udsatte områder samt udviklingsforløb, hvor familie og personale omkring et barn parallelt får støtte til at udvikle praksis i familie og dagtilbud, så forældre og personale har fælles input, sprog og fokus.

Materialer

En mindre del af kommunernes arbejde med at understøtte børn i udsatte positioner i dagtilbud har vi samlet under betegnelsen materialer. Det er alt fra postkort, der illustrerer kommunens tilbudsvifte målrettet forældre og personale, til praktisk hjælp til børn, fx kugledyner og særlige skamler, til digitale tværprofessionelle samarbejdsportaler, der samler viden, redskaber, dialog og handleplaner på børn. Fælles for disse former for understøttelse er, at det er materialer, som enten direkte bruges i arbejdet med børnene, eller materialer, som understøtter kommunens understøttende arbejde ved at skabe opmærksomhed og gøre det nemt for forældre og professionelle at samarbejde.

6 Omfang og hyppighed af understøttelsesformer

I dette kapitel ser vi nærmere på antal og fordeling af understøttelsesformer i kommunerne, hvordan understøttelsesformerne fordeler sig på de fem hovedkategorier, og hvordan vægtningen er ift. det forebyggende, foregribende eller indgribende arbejde. Desuden ser vi på, hvor ofte de forskellige former anvendes.

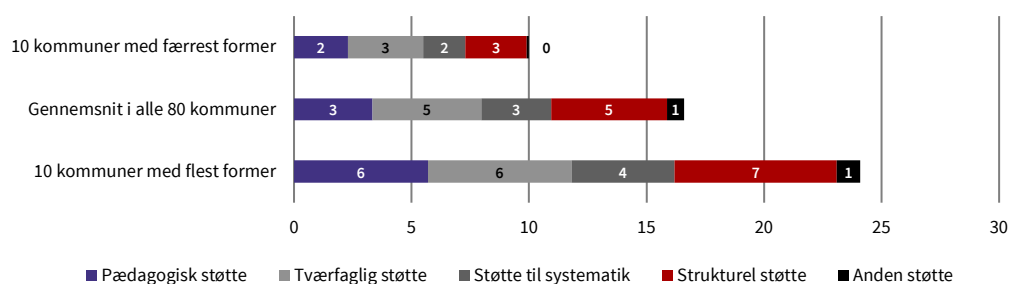
Kapitlet bygger videre på de fem hovedkategorier fra kapitel 5, som understøttelsesformerne er inddelt i (pædagogisk støtte, tværfaglig støtte, støtte til systematik, strukturel støtte samt anden støtte). Disse 5 hovedkategorier består af 13 underkategorier, som ligeledes er præsenteret i kapitel 5.

6.1 Store forskelle i antal understøttelsesformer, men fordelingen er ens på tværs af kommuner

Kommunernes palet af understøttelsesformer er meget forskelligt i omfang. Figur 6.1 viser størrelsen på den gennemsnitlige palet for hhv. alle kommuner, de ti kommuner med den mindste og de ti kommuner med den største palet. Figuren viser også, at fordelingen mellem de fem hovedkategorier af understøttelsesformer er nogenlunde ens på tværs af størrelsen på kommunernes paletter.

FIGUR 6.1

Kommunernes omfang af understøttelsesformer



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: De 10 kommuner med hhv. færrest og flest understøttelsesformer er også en del af gennemsnittet for alle 80 kommuner. N = 80.

Det fremgår af figuren oven for, at kommunerne i gennemsnit har knap 17 understøttelsesformer. Det dækker dog over store variationer mellem kommunerne. De ti kommuner med den mindste palet har i snit ti forskellige understøttelsesformer, mens de ti kommuner med flest understøttelsesformer i gennemsnit har 24 understøttelsesformer. Det er vigtigt at bemærke, at figuren udelukkende viser antal understøttelsesformer og ikke siger noget om, hvorvidt det er godt eller dårligt at have henholdsvis en stor og lille palet, eller hvor meget de enkelte former anvendes. Vi ser nærmere på dagtilbudschefernes vurdering af palletten i kapitel 7.

I forhold til indholdet i palletten viser figur 6.1, at fordelingen af de fem hovedkategorier går igen på tværs af de tre størrelser af palletter. I alle tilfælde er der flest former inden for *strukturel støtte* og *tværfaglig støtte*. Derefter følger understøttelsesformer inden for *pædagogisk støtte*, som der relativt set er særligt mange af i de ti kommuner med den største palet. Endelig har vi understøttelsesformer inden for *støtte til systematik*, som der konsekvent er færrest af, hvis man ser bort fra kategorien *anden støtte*.

6.2 Store forskelle i kommunernes palet af understøttelsesformer

Ser vi nærmere på spredningen, ift. hvor mange understøttelsesformer kommunerne hver især har inden for hver fire af de fem hovedkategorier (pædagogisk støtte, tværfaglig støtte, støtte til systematik og strukturel støtte), tegner følgende billede sig:

- En given kommune har mellem 1 og 12 forskellige former for *pædagogisk støtte*. Der er ingen kommuner, som ikke har nogen understøttelsesformer inden for denne kategori, mens én kommune har 12 forskellige former.
- En given kommune har mellem en og ti forskellige former for *tværfaglig støtte til systematik*. Der er ingen kommuner, som ikke har nogen understøttelsesformer inden for denne kategori, mens to kommuner har ti forskellige former.
- En given kommune har mellem nul og syv forskellige former for *støtte til systematik*. Der er fem kommuner, som ikke har nogen understøttelsesformer inden for *støtte til systematik*.
- En given kommune har mellem 0 og 11 forskellige former for *strukturel støtte til systematik*. Der er en enkelt kommune, som ikke har nogen former inden for kategorien. Desuden er der to kommuner, som har 11 former inden for *strukturel støtte*.

Spredningen i antallet af former for *strukturel støtte* kan hænge sammen med, at nogle kommuner har strukturelle mellemformer i form af særlige pladser og grupper, mens andre kommuner i stedet har lagt midlerne til støtte ud lokalt i områder eller dagtilbud.

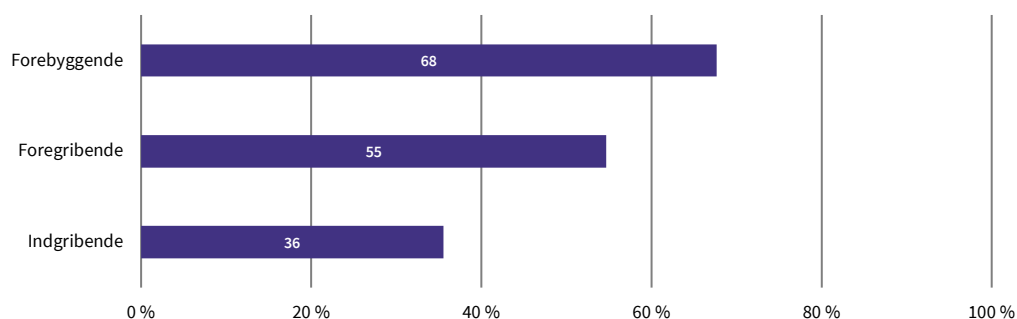
Forskellene også være et udtryk for forskelle i, hvad kommuner anser som støtte til børn i udsatte positioner. Fx kan nogle kommuner opleve at have så stor andel af børn i udsatte positioner i deres dagtilbud eller generelle udfordringer med kvaliteten i dagtilbuddene, at fx dataindsamling og dialog i forbindelse med tilsyn ses som en væsentlig del af det understøttende arbejde, mens tilsyn for andre kommuner ikke tilskrives en betydning for det understøttende arbejde og dermed ikke indgår i deres palet.

6.3 Kommunernes palet spænder over understøttelsesformer med både forebyggende, foregribende og indgribende formål

De tre begreber, forebyggende, foregribende og indgribende, dækker over forskellige niveauer og formål i det understøttende arbejde med børn i udsatte positioner. Figur 6.2 viser understøttelsesformerne fordelt på hhv. forebyggende, foregribende og indgribende. Figuren viser, at flest understøttelsesformer anvendes forebyggende, men der er samtidig også mange, som kan anvendes foregribende. Der er færrest understøttelsesformer, som kan anvendes med et indgribende formål. Det er værd at bemærke, at en given understøttelsesform både kan anvendes forebyggende, foregribende og indgribende, fx kan et barn få visiteret særlig støtte i form af støttetimer, som kan varetages af en kendt personale, eller som kan varetages af en ekstern pædagogisk ressourceperson. Samme eksterne pædagogiske ressource vil i andre tilfælde anvendes helt forebyggende i ad hoc sparring med pædagogisk personale i et andet dagtilbud.

FIGUR 6.2

Andel understøttelsesformer, som har et forebyggende, foregribende eller indgribende formål



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Procenterne i figuren summer ikke til 100 %, da det har været muligt at markere, at én understøttelsesform har flere formål og fx både kan fungere forebyggende og foregribende afhængigt af situationen. N = 1.168.

Figur 6.2 viser, at cirka to ud af tre af kommunernes understøttelsesformer er forebyggende (68 %), mens lidt flere end halvdelen er foregribende (55 %). Endelig er det blot lidt flere end hver tredje, som kategoriseres som indgribende (36 %).

Forebyggende understøttelse kan fx være understøttelsesformer på gruppeniveau, der ikke er relateret til konkrete bekymringer eller sager. Eksempler fra interviewundersøgelsen på forebyggende understøttelsesformer er efteruddannelse i neuropædagogik, sprogscreeninger, sociale normeringer og refleksionsforløb med inklusions – eller ressourcepersonale.

Foregribende understøttelse har til formål at mindske vanskeligheder hos en gruppe med specifikke vanskeligheder eller målrettet et specifikt barn. Eksempler fra interviewundersøgelsen er sparringsmøder i et tværfagligt reflekterende team, kompetenceudvikling af personale i autismeudfordringer og brug af såkaldte dobbeltpladser i dagplejen.

Indgribende understøttelse har til formål at afhjælpe børn, der oplever at være i alvorlige vanskeligheder og i risiko for hel eller delvis eksklusion og er ofte målrettet et specifikt barn. Eksempler fra interviewundersøgelsen på indgribende indsatser er tildeling af ressourcer eller støtteperson, plads i en autismespektrumgruppe og forløb med en pædagogisk rådgiver.

Overvægten af forebyggende understøttelsesformer kan eventuelt forklares med en generel opmærksomhed i sektoren på tidlig indsats og inklusion, herunder at der med den styrkede pædagogiske læreplan er fokus på, at der skal skabes deltagelsesmuligheder for børn i udsatte positioner, og at alle børn skal opleve at være en del af børnefællesskabet (jf. kapitel 3).

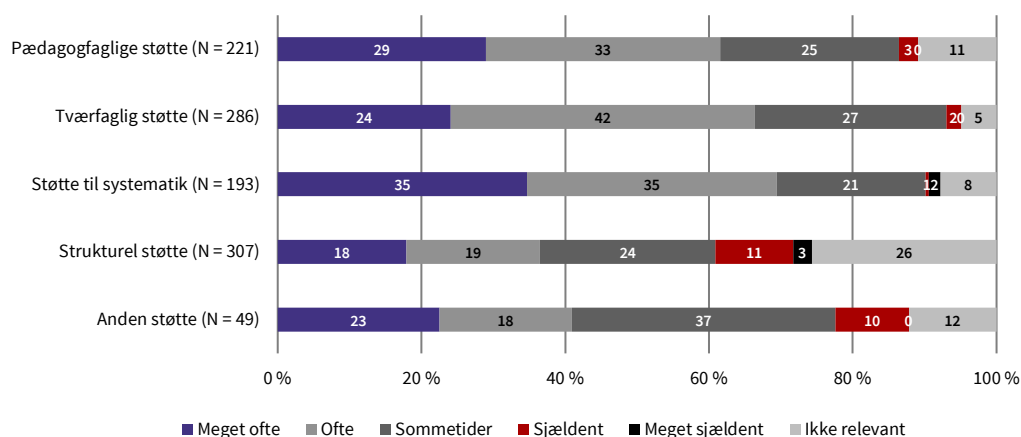
6.4 Hyppighed i anvendelse af understøttelsesformer

Figur 6.3 viser dagtilbudschefernes svar på, hvor ofte understøttelsesformer inden for de fem hovedkategorier anvendes ude i kommunerne.

FIGUR 6.3

Hvor ofte anvendes understøttelsesformen?

Fordelt på hovedkategorier



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmål er: "Hvor ofte anvendes understøttelsesformen?".

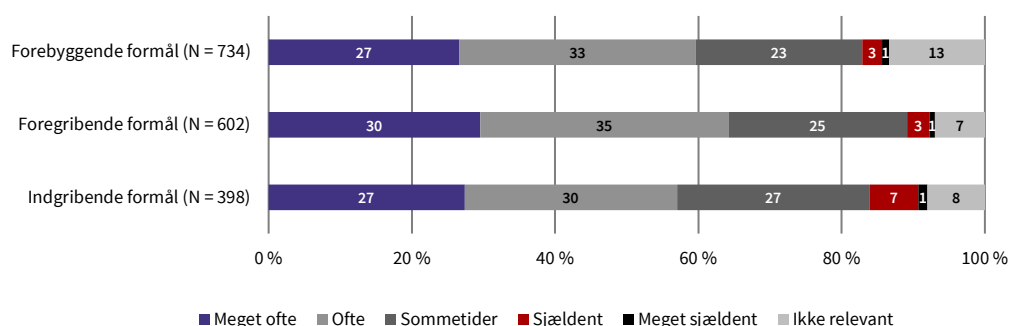
Figur 6.3 viser, at understøttelsesformer inden for *støtte til systematik* anvendes oftest, da 70 % af formerne anvendes meget ofte eller ofte. I den anden ende af skalaen er der 37 % af understøttelsesformerne inden for kategorien *strukturel støtte*, som anvendes meget ofte eller ofte. For understøttelsesformerne i denne kategori er det i alt 40 % af formerne, som enten anvendes sjældent, meget sjældent, eller hvor spørgsmålet ikke er relevant. Understøttelsesformer inden for *pædagogfaglig* og *tværfaglig støtte* anvendes meget ofte eller ofte i henholdsvis 62 % og 66 % af tilfældene.

Figur 6.4 viser, hvor ofte forskellige understøttelsesformer anvendes, alt efter om de kan inddeles i forebyggende, foregribende eller indgribende formål.

FIGUR 6.4

Hvor ofte anvendes understøttelsesformen?

Fordelt på formålstype



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmål er: "Hvor ofte anvendes understøttelsesformen?"

Figur 6.4 viser, at alle typer af understøttelsesformer anvendes stort set lige meget, uanset om deres formål er forebyggende, foregribende eller indgribende. 60 % af understøttelsesformer med forebyggende formål anvendes således meget ofte eller ofte. Det samme gør sig gældende for knap 63 % af de foregribende former og 57 % af de indgribende former.

7 Generelle vurderinger af arbejdet med børn i udsatte positioner i dagtilbud

Kommunernes dagtilbudsschefer er i spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt ind til deres generelle vurdering af arbejdet med børn i udsatte positioner i dagtilbud i deres kommune. Dagtilbudsscheferne er blevet bedt om at forholde sig til, om og i hvilken grad der er børn, der ikke får den hjælp, de har brug for, om de vurderer, at deres nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt, om der er behov for at udvikle kommunens praksis, og endelig om børn i udsatte positioner er en politisk prioritet i kommunen.

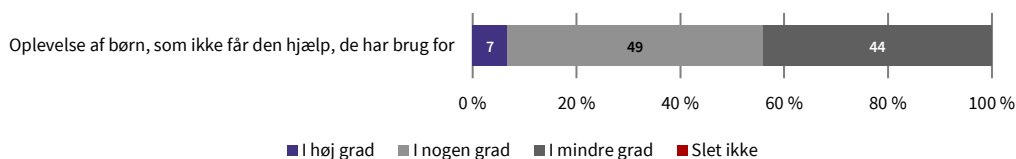
Kapitlet her bidrager med et indblik i dagtilbudsschefernes vurderinger af det generelle arbejde med børn i udsatte positioner. Vi undersøger desuden, om der er en tendens til, at kommuner med få eller mange understøttelsesformer i højere grad oplever deres udbud som tilstrækkeligt, og om der er forskel på vurderingerne på tværs af kommuner med en relativt lille eller stor andel udsatte børn.

7.1 Alle dagtilbudsschefer oplever, at der er børn i udsatte positioner, som ikke får den hjælp, de har brug for

Der er blandt alle dagtilbudsscheferne en oplevelse af, at der i deres kommune er børn, som i en eller anden grad ikke får den hjælp og støtte, som de har brug for. Figur 7.1 viser dagtilbudsschefernes oplevelse af, om der er børn i kommunen, som ikke får den hjælp, de har brug for.

FIGUR 7.1

Dagtilbudsschefens oplevelse af, om der er børn i kommunen, som ikke får den hjælp, de har brug for



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at der er børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud i jeres kommune, som ikke får den hjælp, de har brug for?". N = 75.

Figur 7.1 viser, at 7 % af dagtilbudsscheferne i høj grad oplever, at der er børn, som ikke får den hjælp, de har brug for. 49 % oplever, at det i nogen grad gør sig gældende, mens 44 % vurderer, at det blot i mindre grad er noget, som de oplever.

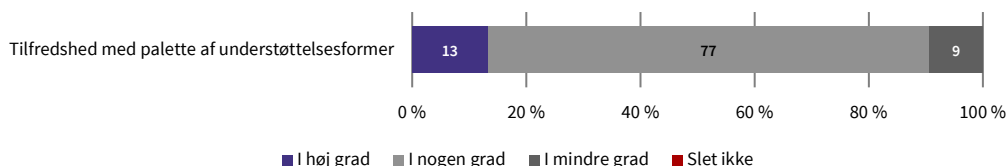
VIVE's nyligt offentliggjorte undersøgelsen af PPR-ledernes oplevelse af de kommunale indsatser viser i tråd med ovenstående, at 93 % af PPR-lederne i meget lav grad, i lav grad eller nogen grad oplever, at kommunen lykkes med at hjælpe børn og unge i psykisk mistrivsel, der har behov for det (Bjørnholt og Thøstesen, 2021).

7.2 Få dagtilbudsschefer vurderer, at deres nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt

De færreste dagtilbudsschefer vurderer, at deres kommunes nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt. Figur 7.2 viser, i hvilken grad dagtilbudsscheferne vurderer, at kommunens udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt.

FIGUR 7.2

Dagtilbudsschefens vurdering af, hvorvidt kommunens udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at jeres kommunes nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud?". N = 75.

Figuren viser, at 13 % af dagtilbudsscheferne oplever, at deres kommunes udbud af understøttelsesformer i høj grad er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud. 77 % oplever, at det i nogen grad gør sig gældende, mens 9 % af dagtilbudsscheferne oplever, at udbuddet i mindre grad er tilstrækkeligt.

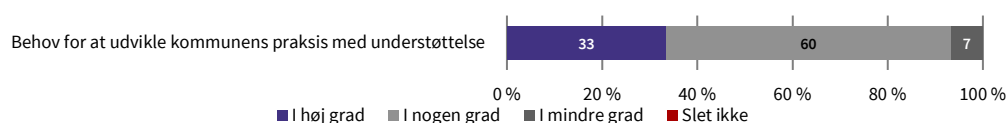
VIVE's nyligt offentliggjorte undersøgelse af PPR-ledernes oplevelse af de kommunale indsatser viser i tråd med ovenstående, at 81 % af PPR-lederne oplever, at kommunens tilbud til børn og unge i psykisk mistrivsel i nogen grad matcher deres udfordringer. Blot 10 % angiver, at kommunens tilbud i høj grad matcher børns og unges udfordringer, mens ingen svarer, at tilbuddene i meget høj grad matcher udfordringerne. 7 % vurderer, at tilbuddene ikke matcher børns og unges udfordringer (Bjørnholt og Thøstesen, 2021).

7.3 Dagtilbudsscheferne vurderer, at der er behov for at udvikle praksis med understøttelse af børn i udsatte positioner

Alle dagtilbudsscheferne vurderer, at der i et eller andet omfang er behov for at udvikle deres kommunes praksis ift. understøttelse af børn i udsatte positioner. Figur 7.3 viser dagtilbudsschefernes oplevelse af, i hvilken grad der er behov for at udvikle deres kommunes praksis i forhold til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud.

FIGUR 7.3

Dagtilbudsschefens oplevelse af behovet for at udvikle kommunens praksis med understøttelse af børn i udsatte positioner



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at der er behov for at udvikle jeres kommunes praksis i forhold til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud?". N = 75.

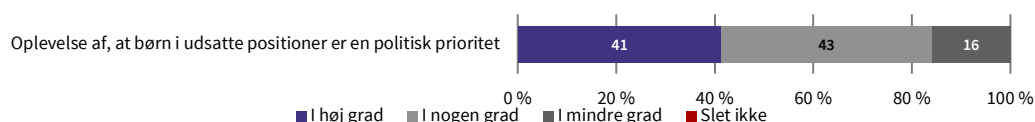
Figur 7.3 viser, at 33 % af dagtilbudsscheferne vurderer, at der i høj grad er behov for at udvikle deres kommunes praksis. 60 % svarer, at det i nogen grad gør sig gældende, mens 7 % svarer, at der i mindre grad er behov for at udvikle kommunens praksis med understøttelse af børn i udsatte positioner.

7.4 Lidt under halvdelen af dagtilbudsscheferne oplever, at børn i udsatte positioner i høj grad er en politisk prioritet i deres kommune

41 % af dagtilbudsscheferne oplever, at børn i udsatte positioner i høj grad er en politisk prioritet i deres kommune. Det ses i figur 7.4, der viser dagtilbudsschefernes oplevelse af, hvorvidt børn i udsatte positioner er en politisk prioritet i deres kommune.

FIGUR 7.4

Dagtilbudsschefens oplevelse af, hvorvidt børn i udsatte positioner er en politisk prioritet i kommunen



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet er en politisk prioritet i jeres kommune?". N = 75.

Figur 7.4 viser, at i alt 59 % af dagtilbudsscheferne oplever, at børn i udsatte positioner i nogen grad eller i mindre grad er en politisk prioritet i kommunen. I 41 % af kommunerne vurderer dagtilbudsschefen, at børn i udsatte positioner i høj grad er en politisk prioritet. I interviewundersøgelsen blandt dagtilbudsscheferne er et gennemgående perspektiv, at den politiske opbakning er betydningsfuld for arbejdet med børn i udsatte positioner. Der er chefer, der på den ene side forklarer, at det er en udfordring at udvikle kommunens praksis, fordi området ikke er prioriteret politisk eller kun bliver prioriteret i forhold til skolen. Omvendt er der chefer, der peger på, at de oplever stor politisk opbakning og prioritering af området, og at de er i fuld gang med at udvikle kommunens praksis.

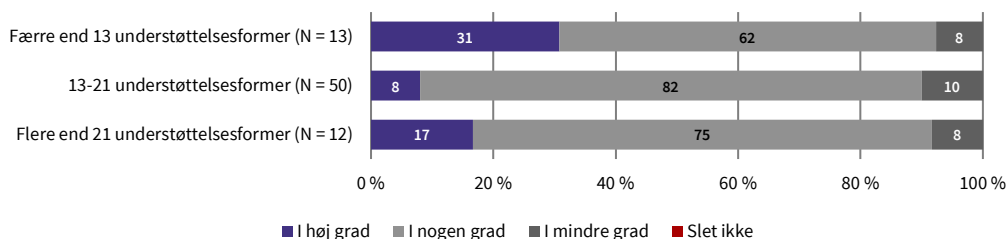
7.5 Dagtilbudsschefer fra kommuner med en lille palet oplever i højere grad, at den er tilstrækkelig

Der er forskel på dagtilbudsschefernes vurdering af, om deres udbud af understøttelsesformer er tilstrækkelig, afhængig af størrelsen af deres palet. Dagtilbudsschefer i kommuner med færrest understøttelsesformer oplever i højere grad, at deres palet er tilstrækkelig, efterfulgt af dagtilbudsschefer i kommuner med flest understøttelsesformer i deres palet. De dagtilbudsschefer, som i mindst grad oplever, at deres udbud er tilstrækkelig, er fra kommuner, hvor pallettens størrelse hverken er nævneværdig stor eller lille. Det viser figur 7.5.

FIGUR 7.5

Dagtilbudsschefens vurdering af, hvorvidt kommunens udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt

Fordelt på antallet af understøttelsesformer i deres udbud



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at jeres kommunes nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud?".

Figur 7.5 viser, at 31 % af dagtilbudsscheferne fra kommuner med 12 eller færre understøttelsesformer svarer, at deres udbud i høj grad er tilstrækkeligt, mens 17 % af dagtilbudsscheferne fra kommuner med 22 eller flere understøttelsesformer svarer det samme. Dagtilbudsschefer fra kommuner med 13-21 understøttelsesformer angiver det blot i 8 % af tilfældene.

En forklaring på resultatet i figur 7.5 kan være, at dagtilbudsschefer fra kommuner, hvor de har en lille eller stor palet af understøttelsesformer, har truffet mere aktive valg og ønsker at have en lille og fokuseret palet eller en større og bredere palet af understøttelsesformer. I interview med dagtilbudsscheferne har vi set eksempler på sådanne overvejelser og begrundelser for størrelsen på kommunens palet. Fordi de har forholdt sig aktivt til indholdet, oplever de måske derfor også i højere grad, at deres nuværende palet er tilstrækkelig.

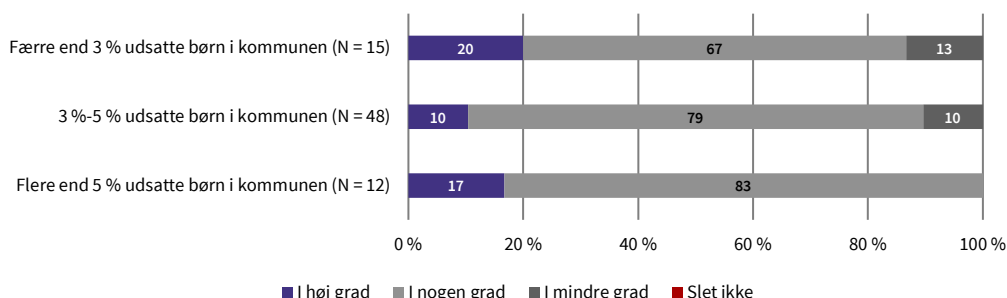
7.6 Andel udsatte børn har en lille betydning for om udbud af understøttelsesformer opleves som tilstrækkeligt

Dagtilbudschefernes vurderinger af, hvorvidt deres kommunes udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt, hænger i mindre grad sammen med andelen af udsatte børn og unge. Det fremgår af figur 7.6, der viser dagtilbudschefens vurdering af, hvorvidt kommunens palet af understøttelsesformer er tilstrækkelig, fordelt på andelen af udsatte børn og unge. Her anvendes igen tal fra Danmarks Statistik, hvor udsatte børn og unge er afgrænset til børn og unge, der modtager en social foranstaltning i 0-17-årsalderen efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge.

FIGUR 7.6

Dagtilbudschefens vurdering af, hvorvidt kommunens palette af understøttelsesformer er tilstrækkelig

Fordelt på andel udsatte børn og unge i kommunen



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut og Danmarks Statistiks Statistikbanken.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålene er: "I hvilken grad oplever du, at jeres kommunes nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud?". Danmarks Statistiks (DST) data på udsatte børn og unge er her benyttet. DST definerer udsatte børn og unge således: Udsatte børn og unge er afgrænset til børn og unge, der modtager en social foranstaltning i 0-17-årsalderen efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge. Andel udsatte børn er som andel af kommunens befolkning.

Vi ser i figur 7.6, at 20 % af dagtilbudschefer fra kommuner med lille andel udsatte børn og unge, dvs. færre end 3 %, vurderer, at deres udbud af understøttelsesformer i høj grad er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud. Det gælder hhv. 10 % af dagtilbudscheferne med moderat andel af udsatte børn og unge (3-5 % udsatte børn og unge) og 17 % af dagtilbudscheferne i kommuner med en høj andel udsatte børn og unge (> 5 %). Omvendt er der blandt dagtilbudschefer med en moderat eller lille andel af udsatte børn og unge hhv. 10 % og 13 %, som i mindre grad oplever, at deres udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt. Der er ingen dagtilbudschefer med en høj andel af udsatte børn og unge (> 5 %), der har samme oplevelse.

7.7 Børn i udsatte positioner opleves oftere som en politisk prioritet i kommuner med over 3 % udsatte børn og unge

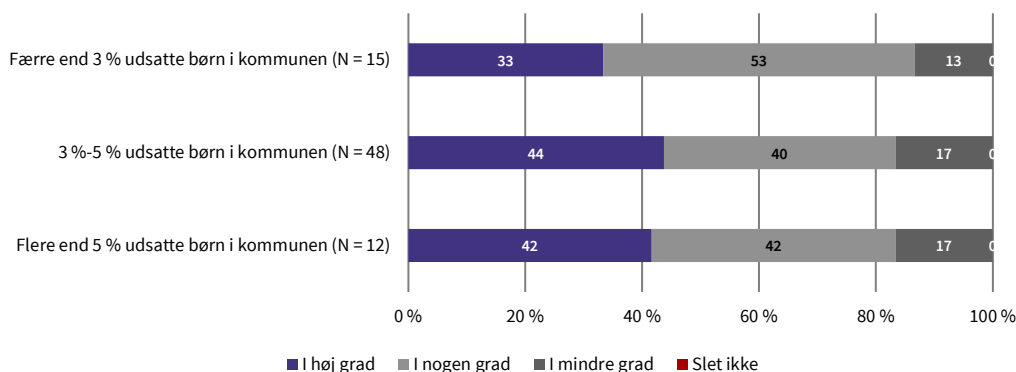
Dagtilbudschefer fra kommuner med både en relativt moderat (3-5 %) og stor andel (> 5 %) udsatte børn og unge oplever i højere grad, at børn i udsatte positioner er en politisk prioritet i kommunen sammenlignet med dagtilbudschefer fra kommuner med få udsatte børn og unge. Figur 7.7 viser

dagtilbudsschefernes vurdering af, om børn i udsatte positioner er en politik prioritet fordelt på andel af udsatte børn i kommune.

FIGUR 7.7

Børn i udsatte positioner er en politisk prioritet

Fordelt på andel udsatte børn i kommunen



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut og Danmarks Statistiks Statistikbanken.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålene er: "I hvilken grad oplever du, at børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet er en politisk prioritet i jeres kommune?". Danmarks Statistiks (DST) data på udsatte børn og unge er her benyttet. DST definerer udsatte børn og unge således: Udsatte børn og unge er afgrænset til børn og unge, der modtager en social foranstaltning i 0-17-årsalderen efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge. Andel udsatte børn er som andel af kommunens befolkning.

Figur 7.7 viser, at der er færrest, der har svaret "i høj grad" i kommuner, hvor der er færrest udsatte børn mellem 0 og 17 år i kommunen. Det gør sig således gældende for 33 % af dagtilbudsscheferne i disse kommuner. I kommuner med moderat andel (3-5 %) og høj andel (> 5 %) udsatte børn og unge er der hhv. 44 % og 42 % af dagtilbudsscheferne, som svarer, at de i høj grad oplever, at børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet er en politisk prioritet i kommunen.

Det er nærliggende at forvente, at kommuner med en højere andel udsatte børn politisk vil prioritere børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet højere, hvilket resultaterne i figur 7.7 i en vis udstrækning bekræfter. Der er dog ikke tale om markante forskelle, og der er i øvrigt ikke tale om, at dagtilbudsschefer fra kommuner med flest udsatte børn oplever den højeste grad af prioritering. Der er således tale om små forskelle, og vi har generelt at gøre med få observationer. Desuden kan en forklaring også være den smalle definition af børn i udsatte positioner, som anvendes i Danmarks Statistik.

8 Vurderinger af enkelte understøttelsesformer

Kommunernes dagtilbudsschefer er i spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt ind til deres vurdering af hver enkelt understøttelsesform, som kommunen anvender. Kapitlet her bidrager med et blik på, hvordan dagtilbudsscheferne vurderer de enkelte understøttelsesformer.

Analyserne i kapitlet har dels fokus på forskelle mellem fire ud af de fem hovedkategorier (pædagogisk støtte, tværfaglig støtte, støtte med systematik og strukturel støtte), dels forskelle mellem understøttelsesformer grupperet ud fra indsatsstrappen, dvs. om formålet med understøttelsesformen er forebyggende, foregribende eller indgribende. Det er kommunerne selv, der har angivet formålet med en given understøttelsesform. Eftersom understøttelsesformerne ikke nødvendigvis har mere til fælles end det overordnede formål, bliver det i analyserne specificeret, hvilke underkategorier understøttelsesformerne tilhører (fx screening/opsporing, særlige pladser/grupper), og hvordan det især påvirker resultatet i de enkelte figurer. Kategorier og underkategorier af understøttelsesformer blev beskrevet i kapitel 5.

8.1 Målgruppens behov, ressourceforbrug og bidrag til bedre læringsmiljøer og kapacitetsopbygning

Figur 8.1-8.5 viser dagtilbudsschefernes vurdering af de enkelte understøttelsesformer i forhold til fire konkrete spørgsmål fordelt på de fire hovedkategorier: pædagogisk støtte, tværfaglige støtte, støtte til systematik og strukturel støtte. Figurene viser overordnet set, at:

- Der er meget lidt forskel på, hvorvidt en understøttelsesform opleves at matche målgruppens behov. Pædagogisk støtte opleves dog i lidt mindre grad at matche målgruppens behov.
- Der er meget lidt forskel på, hvorvidt en understøttelsesform opleves oftere at bidrage til et bedre læringsmiljø for børnene i dagtilbuddet. Tværfaglig støtte opleves dog i lidt mindre grad at bidrage til et bedre læringsmiljø.
- Der er meget lidt forskel på, hvorvidt en understøttelsesform opleves oftere at bidrage til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene. Tværfaglig støtte opleves i mindre grad at bidrage til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene.
- Der er meget lidt forskel på, hvorvidt ressourceforbruget forbundet med en understøttelsesform opleves at stå mål med udbyttet. Pædagogisk støtte opleves i mindre grad at være ressourcerne værd i forhold til udbyttet.

I det følgende gennemgås resultaterne for de enkelte figurer, hvor der ligeledes suppleres med nuancer, i forhold til hvilke underkategorier af støtte som ser ud til at trække fordelingerne i den ene eller anden retning.

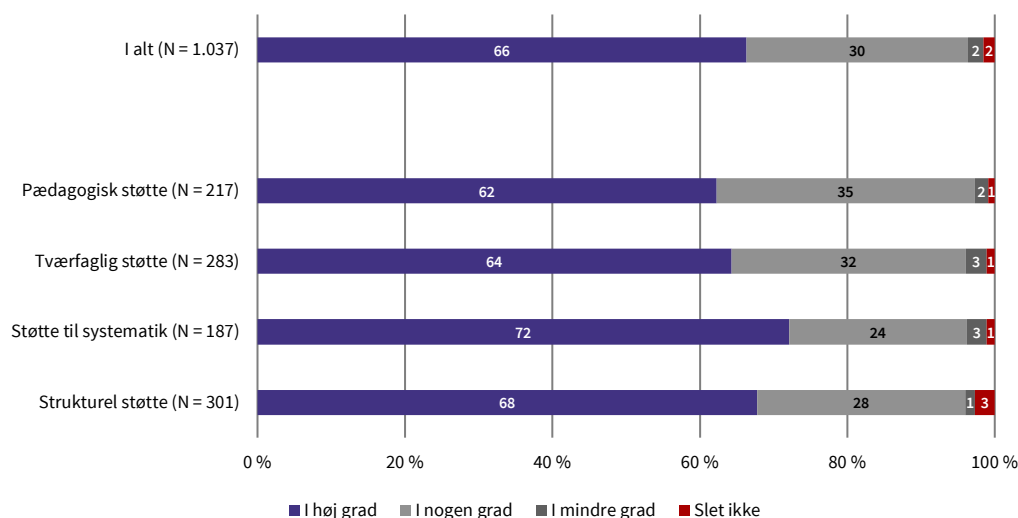
8.1.1 Ingen overordnet forskel i match mellem understøttelsesform og målgruppens behov

Der er ikke den store forskel på, hvorvidt dagtilbudsscheferne oplever, at der er et match mellem en understøttelsesform og målgruppens behov, når vi opdeler på de fire hovedkategorier. Det fremgår af figur 8.1.

FIGUR 8.1

Match mellem understøttelsesformen og målgruppens behov

Fordelt på hovedkategorier



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at understøttelsesformen matcher målgruppens behov?".

Figur 8.1 viser, at dagtilbudsscheferne i cirka to ud af tre tilfælde vurderer, at understøttelsesformerne i høj grad matcher målgruppens behov. Figuren viser desuden, at der er mindre forskelle på tværs af de fire hovedkategorier, hvor det ses, at 62 % af den pædagogiske støtte i høj grad vurderes at matche målgruppens behov, mens det tilsvarende gør sig gældende for 72 % af støtten til systematik.

Den manglende variation i dagtilbudsschefernes vurderinger kan tilskrives forskelle inden for hovedkategorierne. Ser vi på, hvilke underkategorier af støtte, som ser ud til at trække matchet i den rigtige retning, så finder vi, at der er store forskelle inden for hver af hovedkategorierne:

- Inden for hovedkategorien *pædagogisk støtte* er det især *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource*, som vurderes til at have et godt match med målgruppens behov (bilagsrapport, figur 2.10). Et eksempel på dette er ressourceforløb med inklusionspædagoger.

- Inden for hovedkategorien *tværfaglig støtte* er det især *forløb og sparring med specialister*, som vurderes til at have et godt match (bilagsrapport, figur 3.10). Et eksempel på dette er vejledning fra en ergoterapeut specialiseret i børn.
- Inden for hovedkategorien *støtte til systematik* er det både *screening og opsporing* samt *tilgange og redskaber*, som vurderes at have et godt match med målgruppens behov (bilagsrapport, figur 4.10).
- Inden for hovedkategorien *strukturel støtte* er det både *særlige pladser og grupper* samt *økonomiske midler*, som i særlig grad vurderes at have et godt match med målgruppen (bilagsrapport, figur 5.10).

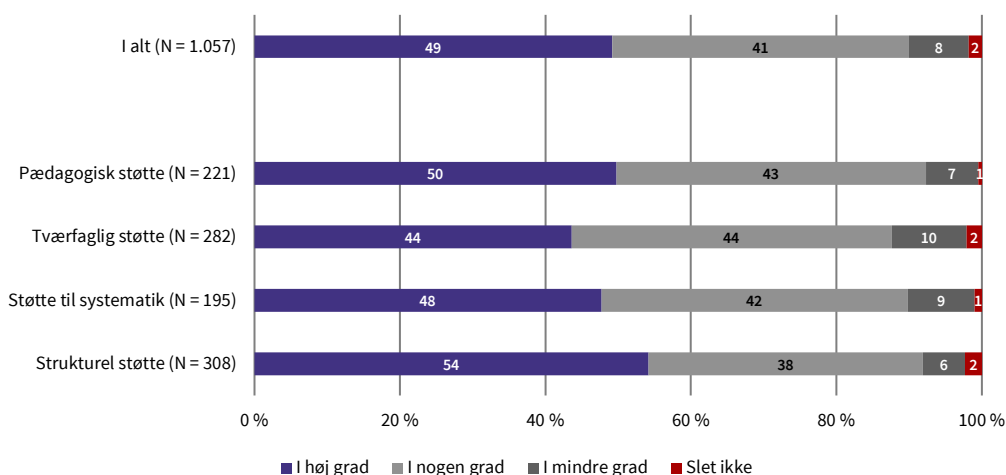
8.1.2 Ingen overordnet forskel på, om understøttelsesformerne bidrager til et bedre læringsmiljø

Der er ingen overordnet forskel på dagtilbudschefernes vurdering af, hvorvidt en understøttelsesform bidrager til et bedre læringsmiljø, når vi opdeler på hhv. *pædagogisk støtte*, *tværfaglig støtte*, *støtte til systematik* og *strukturel støtte*. Figur 8.2 viser dagtilbudscheferne vurdering af, hvorvidt en understøttelsesform opleves at bidrage til bedre læringsmiljøer i dagtilbuddene fordelt på de fire hovedkategorier.

FIGUR 8.2

Understøttelsesformen bidrager til bedre læringsmiljøer

Fordelt på hovedkategorier



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at understøttelsesformen bidrager til bedre pædagogiske læringsmiljøer i dagtilbuddene for børn i udsatte positioner?"

Figur 8.2 viser, at knap halvdelen af understøttelsesformerne ifølge dagtilbudscheferne i høj grad bidrager til bedre læringsmiljøer, mens 41 % i nogen grad bidrager, og 10 % i mindre grad eller slet ikke bidrager. En sammenligning af de fire hovedkategorier viser små variationer mellem kategorierne, hvor *strukturel støtte* ligger højest med 54 % og *tværfaglig støtte* ligger lavest med 44 %.

Nogle af de strukturelle understøttelsesformer, der nævnes positivt i interviewundersøgelsen, er fx "tælle-for-to" i dagplejen, hvor fx præmature børn kan blive visiteret til en dobbeltplads i en dagpleje. Et andet eksempel er basispladser for børn, der af forskellige årsager har brug for særlige rammer. Det fremgår af interviewene, at denne form for strukturelle understøttelse kan tilbyde bedre læringsmiljøer, end hvis børnene blev visiteret til specialtilbud, fordi børnene stadig er en del af det almene dagtilbud og kan deltage delvist eller på sigt sammen med børn fra andre dagplejer eller på børnehavens legeplads.

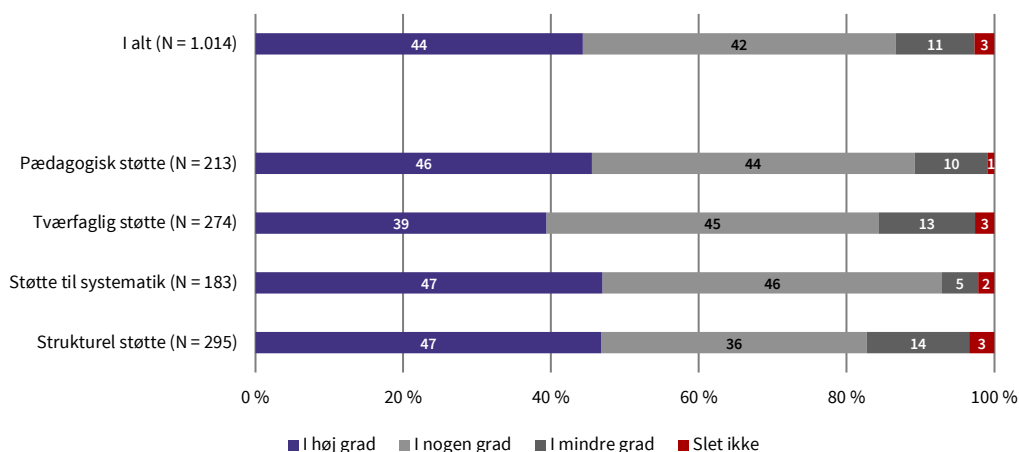
Den manglende variation i dagtilbudschefernes vurderinger kan tilskrives forskelle inden for hovedkategorierne. Ser vi på, hvilke underkategorier af støtte som ser ud til bidrage mest til bedre læringsmiljøer, så finder vi ud af, at der er store forskelle inden for hver af hovedkategorierne. Igen er det inden for hovedkategorien *pædagogisk støtte især forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource*, som vurderes til at bidrage til et bedre læringsmiljø (bilagsrapport, figur 2.11), og inden for hovedkategorien *tværfaglig støtte* er det igen *forløb og sparring med specialister* (bilagsrapport, figur 3.11). Inden for hovedkategorien *støtte til systematik* er det især *tilgange og redskaber* (bilagsrapport, figur 4.11), mens det inden for hovedkategorien *strukturel støtte* er *særlige pladser og grupper*, som i særlig grad vurderes at bidrage til et bedre læringsmiljø i dagtilbuddene (bilagsrapport, figur 5.11).

8.1.3 Ingen overordnet forskel, i hvilke understøttelsesformer der bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene

Der er ikke den store forskel på dagtilbudschefernes oplevelse af, hvorvidt en understøttelsesform bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene. Det fremgår af figur 8.3.

FIGUR 8.3

Understøttelsesformen bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene Fordelt på hovedkategorier



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmål er: "I hvilken grad oplever du, at understøttelsesformen bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene?"

Figur 8.3 viser, at der ifølge dagtilbudscheferne er lidt flere end 40 % af understøttelsesformerne, der i høj grad bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene, men også at der i den anden ende

at skalaen samlet set er 13-14 %, der i mindre grad eller slet ikke bidrager. Variationen mellem de fire hovedkategorier er lille, men *tværfaglig støtte* skiller sig en smule ud med blot 39 % af dagtilbudsscheferne, som i høj grad oplever, at denne type understøttelse bidrager til kapacitetsopbygningen i dagtilbuddene.

Den manglende variation i dagtilbudsschefernes vurderinger kan dog tilskrives forskelle inden for hovedkategorierne. Ser vi på, hvilke underkategorier af støtte som ser ud til trække bidraget til kapacitetsopbygning i den rigtige retning, så finder vi ud af, at der er store forskelle inden for hver af hovedkategorierne. De underkategorier af understøttelsesformer som oftest vurderes til at bidrage til kapacitetsopbygning er igen *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource* inden for hovedkategorien *pædagogisk støtte* (bilagsrapport, figur 2.12), *forløb og sparring med specialister* inden for hovedkategorien *tværfaglig støtte* (bilagsrapport, figur 3.12) og *tilgange og redskaber* inden for hovedkategorien *støtte til systematik* (bilagsrapport, figur 4.12). Inden for hovedkategorien *strukturel støtte* er det *uddannelse og kompetenceudvikling*, som i særlig grad vurderes at bidrage til kapacitetsopbygning (bilagsrapport, figur 5.12). Et eksempel herpå er modul i sårbare børn og familier til udvalgte pædagoger.

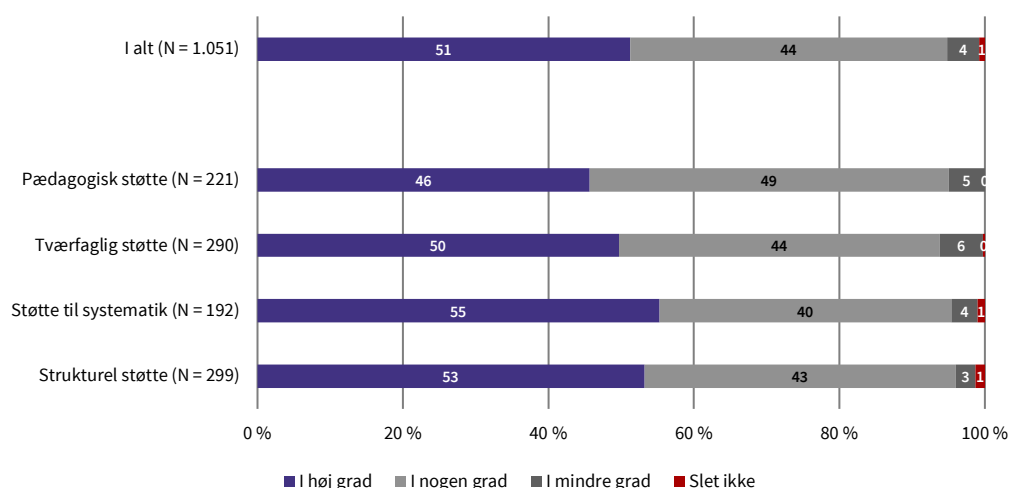
8.1.4 Støtte til systematik opleves lidt mere at være ressourcerne værd

Dagtilbudsscheferne oplever lidt oftere, at ressourceforbruget til *støtte til systematik* står mål med udbyttet heraf. Omvendt er det *pædagogisk støtte*, hvor ressourcerne i mindst grad opleves at stå mål med udbyttet. Figur 8.4 viser dagtilbudsscheferne vurdering af, hvorvidt de ressourcer, der anvendes til understøttelsesformen, står mål med udbyttet, fordelt på de fire hovedkategorier.

FIGUR 8.4

Ressourceforbruget til understøttelsesformen står mål med udbyttet

Fordelt på hovedkategorier



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at de ressourcer, der anvendes til understøttelsesformen, står mål med udbyttet?"

Figur 8.4 viser, at dagtilbudsscheferne ved godt halvdelen af understøttelsesformerne i høj grad vurderer, at ressourceforbruget står mål med udbyttet. Den hovedkategori, der i størst grad opleves at

være ressourcerne værd, er *støtte til systematik* tæt fulgt af *strukturel støtte*. *Pædagogisk støtte* ligger i vurderingen lavest med 46 %.

Den manglende variation i dagtilbudschefernes vurderinger kan tilskrives forskelle inden for hovedkategorierne. Ser vi på, hvilke underkategorier af støtte som oftest ser ud til at være ressourceforbruget værd, så finder vi ud af, at der er store forskelle inden for hver af hovedkategorierne. Det er igen *forløb og sparring med ekstern pædagogisk ressource* inden for hovedkategorien *pædagogisk støtte* (bilagsrapport, figur 2.13), *forløb og sparring med specialister* inden for hovedkategorien *tværfaglig støtte* (bilagsrapport, figur 3.13) og *tilgange og redskaber* inden for hovedkategorien *støtte til systematik* (bilagsrapport, figur 4.13), som vurderes til i højere grad at være ressourceforbruget værd. Inden for hovedkategorien *strukturel støtte* er det *særlige pladser og grupper*, som i særlig grad vurderes at være ressourceforbruget i kommunen værd (bilagsrapport, figur 5.13).

8.2 Vurderinger af forskellige formålstyper af understøttelsesformer

Figur 8.5-8.7 viser, hvordan dagtilbudscheferne vurderer de enkelte understøttelsesformer i forhold til fire konkrete spørgsmål, fordelt på formålet med understøttelsesformen (forebyggende, foregribende og indgribende). Figurene viser overordnet set, at:

- Understøttelsesformer med et forebyggende formål i mindre grad opleves at matche målgruppens behov sammenlignet med foregribende eller indgribende understøttelsesformer.
- Understøttelsesformer med et forebyggende, foregribende og indgribende formål opleves i lige høj grad at bidrage til kapacitetsopbygning.
- Understøttelsesformer med et forebyggende formål opleves i lidt mindre grad at være ressourcerne værd i forhold til udbyttet sammenlignet med foregribende eller indgribende.

I det følgende gennemgås resultaterne for de enkelte figurer, hvor der ligeledes suppleres med nuancer, i forhold til hvilke underkategorier af understøttelsesformer som ser ud til at trække fordelingerne i den ene eller anden retning. Det er desuden vigtigt at huske på, at en understøttelsesform både kan have et forebyggende, foregribende og indgribende formål afhængigt af den specifikke brug. Derfor er der mange understøttelsesformer, som optræder i flere formålstyper.

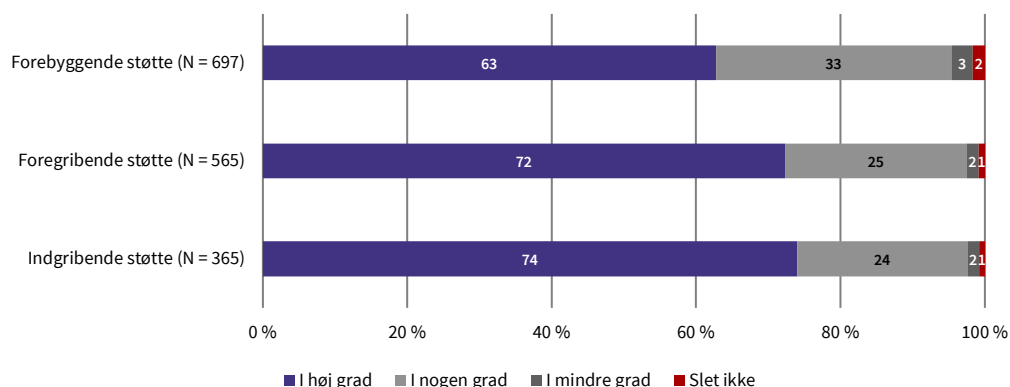
8.2.1 Forebyggende understøttelse opleves i lidt mindre grad at matche målgruppens behov

Dagtilbudscheferne oplever i mindre grad, at understøttelsesformer med et forebyggende formål matcher målgruppens behov, når man sammenligner med understøttelsesformer med et foregribende eller indgribende formål. Figur 8.5. viser dagtilbudschefernes vurdering af, hvorvidt en understøttelsesform matcher målgruppens behov, fordelt på formålstyper.

FIGUR 8.5

Match mellem understøttelsesformen og målgruppens behov

Fordelt på formålstyper



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at understøttelsesformen matcher målgruppens behov?".

Figur 8.5 viser, at 63 % af understøttelsesformer med et forebyggende formål i høj grad opleves at matche målgruppens behov. For foregribende og indgribende støtte er det tilsvarende henholdsvis 72 % og 74 % af formerne, som i høj grad opleves at matche målgruppens behov.

En forklaring på, at understøttelsesformer med forebyggende formål ligger lavere i forhold til foregribende og indgribende, kan være, at det er understøttelsesformer, hvor der i højere grad arbejdes med et løft af læringsmiljøet bredt set med det formål at skabe et mere inkluderende miljø for alle børn, og at det derfor kan være sværere at få øje på, hvorvidt dette matcher målgruppen af børn i udsatte positioners behov. I de understøttelsesformer, der har et foregribende eller indgribende formål, er fokus i højere grad på enkelte børn. Når dagtilbudsscheferne bliver spurgt, om understøttelsesformen matcher målgruppens behov, kan resultatet derfor være et udtryk for, at forandringerne træder mere tydeligt frem, når børnene støttes individuelt. En anden forklaring, som træder frem i interviewene med dagtilbudsschefer, er, at der særlig har været fokus på de foregribende og indgribende understøttelsesformer, og man først nu er ved at udvikle de forebyggende understøttelsesformer.

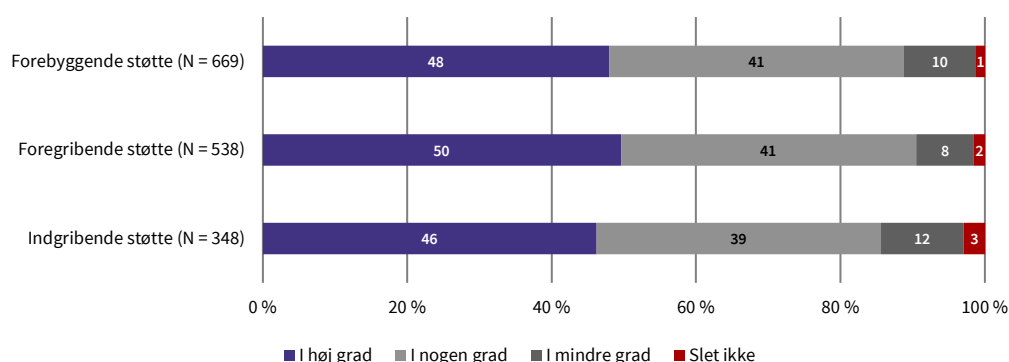
Ser vi på, hvilke underkategorier af understøttelsesformer som i særlig grad ser ud til at matche målgruppens behov, så finder vi, at det inden for understøttelsesformer med et forebyggende og/eller foregribende formål i særlig grad er *redskaber til screening og opsporing* og *særlige pladser/grupper* (bilagsrapport, figur 6.1 og figur 6.2.). Et eksempel på *særlige pladser/grupper* er dobbeltplads i dagplejen. For understøttelsesformer med et indgribende formål er det *økonomiske midler*, som i særlig grad opleves at matche målgruppens behov (bilagsrapport, figur 6.3). Et eksempel på dette er puljer til indsatser for børn i sprogvanskeligheder.

8.2.2 Ingen stor forskel, i hvilke typer støtte som opleves at bidrage til kapacitetsopbygning

Der er ingen forskel mellem dagtilbudsschefernes oplevelse af, hvorvidt støtten bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene, når vi kigger på tværs af de tre formålstyper. Figur 8.6 viser dagtilbudsschefernes vurdering af, hvorvidt en understøttelsesform bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene fordelt på formålstyper.

FIGUR 8.6

Understøttelsesformen bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene
Fordelt på formålstyper



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmål er: "I hvilken grad oplever du, at understøttelsesformen bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene?".

Figur 8.6 viser, at 48 % af den forebyggende støtte vurderes til i høj grad at bidrage til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene, mens det for foregribende og indgribende støtte er henholdsvis 50 % og 46 %.

Ser vi på, hvilke underkategorier af understøttelsesformer som ser ud til bidrage mest til kapacitetsopbygning inden for de forskellige formålstyper af understøttelsesformer, så finder vi, at det i særlig grad er *uddannelse og kompetenceudvikling*, som dagtilbudsscheferne oplever bidrager til kapacitetsopbygning (bilagsrapport, figur 6.7, 6.8 og 6.9). Et eksempel på *uddannelse og kompetenceudvikling*, som anvendes med et forebyggende formål, er sprogkurser målrettet det pædagogiske personale. Et eksempel på *uddannelse og kompetenceudvikling*, som anvendes med et foregribende formål, er kompetenceudvikling af personale ift. autismeudfordringer, mens et eksempel på *uddannelse og kompetenceudvikling* med et indgribende formål er COS-P-forløb i dagplejen.

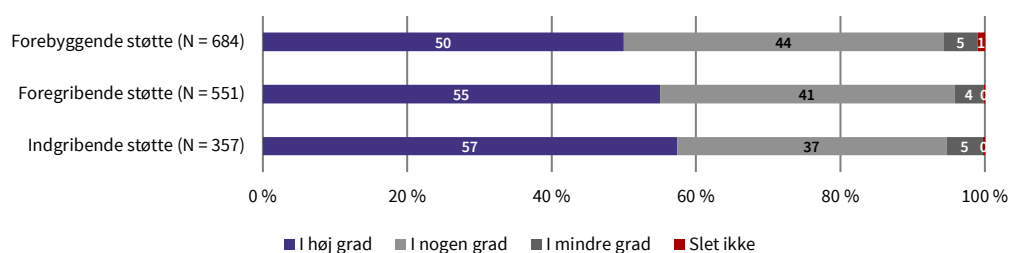
8.2.3 Forebyggende understøttelse opleves i lidt mindre grad at være ressourcerne værd

Understøttelsesformer med et forebyggende formål opleves i mindre lidt grad at være ressourcerne værd i forhold til udbyttet af dem, når man sammenligner med foregribende og indgribende. Dette fremgår af figur 8.7, der viser dagtilbudsschefernes vurdering af, hvorvidt en understøttelsesforms ressourceforbrug står mål med udbyttet, fordelt på formålstyper.

FIGUR 8.7

Ressourceforbruget til understøttelsesformen står mål med udbyttet

Fordelt på hovedkategorier



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at de ressourcer, der anvendes til understøttelsesformen, står mål med udbyttet?".

Figur 8.7 viser, at 50 % af understøttelsesformer med et forebyggende formål opleves at stå mål med udbyttet. For understøttelsesformer med foregribende eller indgribende formål er det tilsvarende henholdsvis 55 % og 57 % af formerne, som dagtilbudsscheferne i høj grad oplever er ressourcerne værd.

En forklaring på, at understøttelsesformer med et forebyggende formål ligger lidt lavere i forhold til understøttelsesformer med et foregribende eller indgribende formål, kan være, at understøttelsen med forebyggende formål retter sig mod et løft af læringsmiljøet bredt set. Der kan være tale om lange, seje træk eller kulturforandringer, hvor afkastet af ressourceforbruget ikke ses med det samme, hvorimod understøttelsesformer med et foregribende eller indgribende formål er konkret hjælp eller sparring til en sag, der er kørt fast, og hvor det er lettere at se, om ressourceforbruget står mål med udbyttet. Det kan også være et udtryk for, at kommunerne stadig er i gang med at udvikle understøttelsesformer med et forebyggende formål. I interviewene er der således dagtilbudsschefer, der giver udtryk for, at man har fokuseret meget på at udvikle de foregribende og indgribende indsatser, mens man først nu virkelig skal i gang med de forebyggende understøttelsesformer.

Ser vi på, hvilke underkategorier af understøttelsesformer som i særlig grad opleves at være ressourcerne værd, så finder vi, at der er store forskelle. For understøttelsesformer med et forebyggende formål er det i særdeleshed *særlige pladser/grupper, tilgange og koncepter og forløb og sparring med specialister*, som opleves at være ressourcerne værd (bilagsrapport, figur 6.10). Et eksempel på *forløb og sparring med specialister*, hvor ressourceforbruget i høj grad opleves at stå mål med udbyttet, er forløb, hvor PPR kommer ud lokalt i dagtilbuddene.

For understøttelsesformer med et foregribende formål er det igen understøttelsesformer inden for *særlige pladser og grupper* og også *økonomiske midler*, som trækker i den rigtige retning (bilagsrapport, figur 6.11).

For understøttelsesformer med et indgribende formål er det i særlig grad støtte inden for *tilgange og redskaber* og *screening og opsporing*, som trækker i retning af en oplevelse af et større udbytte af ressourceforbruget (bilagsrapport, figur 6.12).

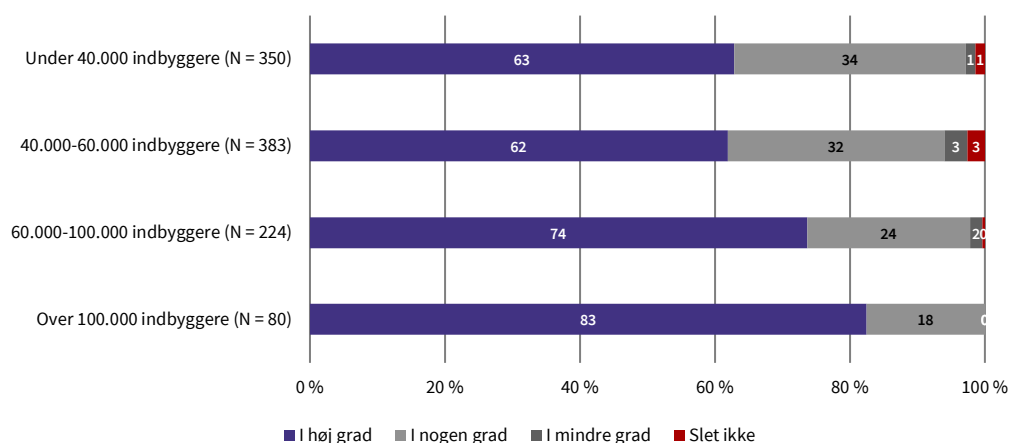
8.3 Større kommuner oplever oftere et godt match med målgruppens behov

Figur 8.8 viser, at dagtilbudsschefer fra store kommuner i højere grad oplever, at deres støtelsesformer matcher målgruppens behov. Dagtilbudsschefer fra kommuner med færre end 60.000 indbyggere oplever det dårligste match mellem deres støtelsesformer og målgruppens behov.

FIGUR 8.8

Match mellem støtelsesformen og målgruppens behov

Fordelt efter kommunestørrelse



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut og Danmarks Statistiks Statistikbanken.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "I hvilken grad oplever du, at støtelsesformen matcher målgruppens behov?".

Figur 8.8 viser, at de største kommuner med over 100.000 indbyggere oftere vurderer, at der er et godt match med målgruppens behov end andre kommuner. Dagtilbudsscheferne i de største kommuner vurderer således i 83 % af tilfældene, at der i høj grad er et match, for de mellemstore kommuner gælder det 74 % af tilfældene, for de mellem små 62 % og for de små kommuner 63 %.

En forklaring kan være, at størrelsen på kommunen er afgørende for, hvor mange ressourcer der er til at arbejde på at udvikle støtelsesformerne, herunder at sikre et bedre match med de konkrete målgrupper i kommunen. Det er muligvis i disse kommuner simpelthen lettere at sørge for, at der er et godt match mellem den enkelte støtelsesform og dens specifikke målgruppe, da der er flere ressourcer til at understøtte arbejdet med de enkelte former, indkøb af programmer mv.

Appendiks A – Litteraturliste

- Amilon, A., Bojsen, L. B., Østergaard, S. V., & Rasmussen, A. H. (2017). *Personer med handicap. Hverdagsliv og levevilkår 2016*. VIVE, Det Nationale Forskning- og Analysecenter for Velfærd.
- Baes-Jørgensen, J. (2021). Flere og flere børn i dagtilbud har brug for særlig indsats. *Momentum* 31.08.2021, 13 (12). 1-4. Udgiver: KL.
- Bekendtgørelse om pædagogiske mål og indhold i seks læreplanstemaer (gældende). BEK nr. 968 af 28/06/2018. Børne- og Undervisningsministeriet <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2018/968>.
- Bishop, D., Snowling, M., Thompson, P., Greenhalgh, T., & CATALISE consortium (2017). "Phase 2 of CATALISE: A Multinational and Multidisciplinary Delphi Consensus Study of Problems with Language Development: Terminology." *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 58(10), 1068-80.
- Bjørnholt, B., & Thøstesen, A. (2021): *Kortlægning af PPR-ledernes oplevelse af de kommunale indsatser*. Udgivet af VIVE.
- BUPL. (2010). *Gråzonebørn, Undersøgelse af vilkårene i de almene daginstitutioner om arbejdet med børn og unge, der har særlige behov*. København: BUPL.
- Bureau 2000. (2018). *Daginstitutionernes hverdag 2018. Årlig rapport udarbejdet af Bureau 2000*. FOA.
- Bureau 2000. (2020). *Daginstitutionernes hverdag 2020. Del 3: Styrket pædagogisk læreplan, kvalitetssikring og inklusion*. FOA.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2018). *Den styrkede pædagogisk læreplan. Rammer og indhold*. Lokaliseret 16. oktober 2021 på: [https://emu.dk/sites/default/files/2021-03/7044%20SPL%20Den styrkede paedagogiske laereplan 21 WEB%20FINAL-a.pdf](https://emu.dk/sites/default/files/2021-03/7044%20SPL%20Den%20styrkede%20paedagogiske%20laereplan%20WEB%20FINAL-a.pdf).
- Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) (2020a). Inklusion: <http://www.uvm.dk/dagtilbud/paedagogiske-redskaber-og-rammer/inklusion>
- Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM). (2020b). 1000 dages programmet – en bedre start på livet: <https://uvm.dk/dagtilbud/lov-og-regler-formaal-og-aftaler/1000-dages-programmet>
- Christensen, R. (2019). Udviklingsmæssige sprogforstyrrelser – ret ukendte forstyrrelser med store konsekvenser. *Læsepædagogen*, 5, 19-23.

Christoffersen, M. N., Højen-Sørensen, A.K., & Laugesen, L. (2014). *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Dagtilbudsloven (gældende). LBK nr. 1326 af 09/09/2020. Børne- og Undervisningsministeriet <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1326>.

Danske Handicaporganisationer. *Fakta om handicap*. Lokaliseret 12. januar 2022 på: <https://handicap.dk/politik/fakta-om-handicap>.

Danmarks Statistik. (2021). *Uden uddannelse*. Udgivet af Danmarks Statistik.

Deding, M., Rasmussen, I. S., Rayce, S. B., & Sonne-Schmidt, C. S. (2016). *Livsduelighed, notat*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Dyssegaard, C. B., og Egelund, N. (2016). *Systematisk kortlægning om forældreinvolvering*.

Eidevald, C. (2009). *Der finns inga tjejbestämmare: Att förstå kön som position i förskolans vardagsrutiner ock lek*. Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping.

EGMONT Fonden. (2016). *EGMONT RAPPORTEN 2016. En bedre start. Livsduelighed hos de allermindeste*.

EVA. (2010). *Sprogvurderinger på dagtilbudsområdet og børnenes resultater*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA. (2011). *Bakspejlet' 11*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA. (2016). *Samarbejde mellem forældre og daginstitutioner*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA. (2018): *Spørgeskemaundersøgelse om den styrkede pædagogiske læreplan. Analysenotat, 2018*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA. (2019). *Kort om forældresamarbejde*. Børne- og Undervisningsministeriet. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2020a). *Evaluering af den styrkede pædagogiske læreplan. Lige deltagelsesmuligheder for alle børn i børnefællesskaber*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2020b). *Kort om leg*. Børne- og Undervisningsministeriet. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2020c): *Kort om kommunikation og sprog*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2020d). *Læringsmiljø i kommunale børnehaver*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2020e). *Pædagogisk personale i daginstitutioner og deres uddannelse*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2020f). *Pædagogisk praksis og faglig overbevisning. Anden afrapportering fra Viden om Praksis – OECD's dagtilbudsundersøgelse 2018*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2020g). *Viden om praksis: Faglig kompetenceudvikling i dagtilbud*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2021a). Børn i udsatte positioner i *EVA TEMA* (22). København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2021b). *Overgang fra dagtilbud til skole*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

Hansen, J. H., Molbæk, M., Høybye-Mortensen, M., Jensen, C. R., Kristensen, R. M., Mehlsen, A., & Sommer, L. (2021). *På Tværs. En undersøgelse af samarbejdet om børn i mistrivsel*. Frederiksberg: NUBU Nationalt center for forskning i udsathed blandt børn og unge.

Holstein, B. E., Henriksen, T. B., Rayce, S. B., Ringsmose, C., Skovgaard, A. M., Teilmann, G. K., & Væver, M. S. (2021). *Mental sundhed og psykisk sygdom hos 0-9-årige børn* (1. udgave). København: Vidensråd for Forebyggelse.

Holst C., Jørgensen S.E., Wohlfart J., Andersen A.N., & Melbye M. (2015). Fever during pregnancy and motor development in children: A study within the Danish National Birth Cohort. *Developmental Medicine & Child Neurology* 2015, 57 (8).

Jensen, B., Holm, A., Allerup, P., & Kragh, A. (2009). *Effekter af indsatser for socialt udsatte børn i dag institutioner*. HPA-projektet.

Jensen, B., Brandt, U., Kousholt, D., Berliner, P., Holm, A., Steiner Rasmussen, ... Friis-Hansen, M. (2012). *Vidensbaseret indsats over for udsatte børn i dagtilbud – modelprogram. Statusrapport 3. Modelprogram – Midtvejsanalyser*. København: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.

Jørgensen S.E., Rayce S.B., Brixval C.S., Denbæk A.M., Svendsen M., & Holstein B. (2013). *Sundhed blandt børn i Region Hovedstaden*. København: Region Hovedstaden.

Jørgensen, L. D. (2020). "Tidlige sproglige vanskeligheder". *Viden om literacy*, 28. NATIONALT VIDENCENTER FOR SPROG.

Kirkeby, J. V. (2021). "Tværfagligt samarbejde omkring bekymringsbørn i daginstitutionen". I: Munck, C., & Kirkeby, J. V. (red.), *Udsatte børn eller udsatte miljøer? Med daginstitutionslivet i fokus* (1. udgave, s. 87-104). Dafolo.

Kjær, B. (2021). "Ulighed, stigma og social retfærdighed: pædagogisk arbejde med børnehavebørn i udsatte positioner". I: *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 58 (1).

Kloppenborg, H. S., & Wittrup, J. (2015). *Sårbare børn – hvem er de, hvor bor de, og hvordan klarer de sig i skolen*. Socialstyrelsen.

Kousholt, D., & Lentz, J. (2021). "Hvordan skabes et styrket PPR? – Aktuelle bevægelser og dilemmaer". *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 58 (2), 3-7.

Larsen, M. R., & Høgelund, J. (2014). *Handicap, uddannelse og beskæftigelse*. 14:26. SFI: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Lindeberg, N. H., Flarup, L. H., Strandby, M. V., & Larsen, K. S. (2018). *Målrettede sociale indsatser i dagtilbud – Kortlægning af litteratur og forskning samt kommunale erfaringer med praksis for samarbejde*. VIVE: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd & Socialstyrelsen.

- Madsen, B., Brønsted, C. Larsen, D., Nielsen, O. S., & Quvang, C. (2017). *Signalement af en specialpædagogisk faglighed – en undersøgelse af pædagogers varetagelse af specialpædagogiske opgaver*. BUPL's forskningspulje.
- Mandøe, Morten (2020): *Almen og specialområdet i vækst – Økonomi i (u)balance?* Oplæg v. KL's Børn- og Ungetopmøde 2020: <https://www.kl.dk/media/23069/morten-mandoe-kl.pdf>.
- Mainz, P. (2021, 31. august). Flere børn i børnehave har behov for støtte. Fagfolk leder efter årsagen. *Politiken*.
- Momentum & KL (2021). *Rundspørge blandt kommunale dagtilbudsschefer*.
- Munck, C., & Kirkeby, J. V. (2021). Tidlig indsats i udsatte miljøer. I: Munck, C., & Kirkeby, J. V. (red.), *Udsatte børn eller udsatte miljøer? Med daginstitutionslivet i fokus* (1. udgave, s. 11-31). Dafolo.
- Nielsen, T. K., Tiftikci, N., & Søgaard Larsen, M. (2013). *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review af reviews*. København: IUP, Aarhus Universitet.
- Nielsen, K. H. (2021). "Inklusionsindsatsen lykkes, når pædagoger bevæger sig midt på vejen", *Asterisk* (99). DPU Aarhus Universitet.
- Norbury, C., Gooch, D., Wray, C., Baird, G., Charmand, T., Simonoff, E. ... & Andrew, P. (2016). "The impact of NVIQ on prevalence and clinical presentation of language disorder: Evidence from a population study". *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 11, 1247-1257.
- Nøttrup, J., & Nielsen, O. S. (2020). "Fra støttepædagog til ekspert med pædagogisk takt". *Forskning i pædagogers profession og uddannelse (FPPU)*, 4 (2), 95-108.
- Palludan, C. (2005). *Børnehaven gør en forskel*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Petersen, K. E. (2019). *Pædagogisk indblik 02. Dagtilbuddets betydning for børn i udsatte positioner*. DPU, Aarhus Universitet, Nationalt Center for Skoleforskning: Aarhus Universitetsforlag.
- Rambøll, Aarhus Universitet & Syddansk Universitet. (2016). *Børns tidlige udvikling og læring. Målgrupperapport*. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Rambøll. (2021). *Konsekvenser af en opvækst i fattigdom for børn og unges liv og uddannelsesmuligheder*. Afrapportering.
- Ringsmose, C. (2012). Kammeratskabseffekter og den vanskelige sociale ulighed. *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 49 (6).
- Ringsmose, C., & Svinth, L. (2019). *Virkningsfuldt pædagogisk arbejde i dagtilbud* (1. udgave). DPU, Aarhus Universitet.
- ROCKWOOL Fonden. (2019). [Børns udvikling af sproglige færdigheder har social slagside. Nyt fra ROCKWOOL Fonden, August 2019.](#)
- ROCKWOOL Fonden. (2020). Hver sjette folkeskoleelev i 9. klasse får ikke en adgangsgivende eksamen til videre uddannelse. Udgivet af ROCKWOOL Fonden i august 2020. Lokaliseret på <https://www.rockwoolfonden.dk/> d. 17.9.2021 kl. 14:34.

Rådet for Børns Læring. (2020). *Beretning fra formandsskabet*.

Serviceoven (gældende). LBK nr. 1287 af 28/08/2020. Social- og Indenrigsministeriet
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1287>.

Serviceoven 1998 (historisk). LBK nr. 581 af 06/08/1998. Social- og Indenrigsministeriet
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1998/581>.

Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed. (2020). *Udviklingstendenser i forhold til børn og unge med psykiatriske diagnoser*.

Socialstyrelsen. *Huskeredskabet*. Lokaliseret 12. januar 2022 på: <https://socialstyrelsen.dk/filer/tva-ergaende/born-med-funktionsnedsaettelser/huskeredskabet.pdf>

Socialstyrelsen. Forebyggelse og tidlig indsats: <https://socialstyrelsen.dk/born/forebyggelse-og-tidlig-indsats>.

Sundhedsstyrelsen. (2019). *Børns og unges sundhed og trivsel. Anbefaling til kommuner*.

Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., & Elliot, K. (2003). *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Findings from the Pre-School Period*. Institute of Education, University of London and Sure Start.

Vygotsky, L. S. (1982). *Om barnets psykiske udvikling. En artikelsamling*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk.

Vygotsky, L. S. (2004). *Pædagogisk Psykologi. I: G. Lindqvist, Vygotsky om læring som udviklingsvilkår*. Aarhus: Klim.

Væver, A. M. S. (2010). "Mental Health problems and psychopathology in infancy and early childhood. An epidemiological study". *Danish Medical Bulletin*.

Appendiks B – Metodeafsnit

Undersøgelses design

Undersøgelsen er en national kortlægning af kommunale understøttelsesformer samt oplevede udfordringer. Da kommunal praksis på området i høj grad er præget af lokale løsninger og variationer, er der valgt et design, som både favner bredden og nuancerne i arbejdet. Derfor baserer undersøgelsen sig på et mixed-methods-design bestående af fire hoveddele:

FIGUR B.1

Undersøgelsesdesign



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Forundersøgelse

EVA har forud for dataindsamlingen foretaget en forundersøgelse. Formålet med forundersøgelsen har været at indsamle viden, som kunne være med til at kvalificere undersøgelsens design og indsamlingsmetoder samt at sikre, at undersøgelsen bliver relevant og værdifuld for kommunale forvaltninger.

Forundersøgelsen bestod af følgende:

- Litteraturgennemgang af relevant litteratur og lovgivning på området
- Etablering af følgegruppe med centrale kommunale aktører og forskere på området.
- Dialoger med Kommunernes Landsforening (KL) som repræsentant for kommunerne
- Virtuelle baggrundsinterview med dagtilbudsschefer og chefer for PPR i tre udvalgte kommuner udvalgt efter kommunestørrelse, således at der både deltog små og store kommuner.

Udvælgelse af informanter

Undersøgelsen bygger på interviews og en spørgeskemaundersøgelse blandt 80 dagtilbudsschefer samt interview med 12 chefer for PPR i kommunerne.

EVA har valgt at afdække forvaltningsniveauet for at få et bredt indblik i kommunernes praksis på området. Dette betyder også, at der kan være understøttelsesformer i kommunerne, som ikke kommer med i undersøgelsen, fx hvis kommunen har en decentraliseret understøttelse af børn i udsatte positioner.

Dagtilbudsschefer

Alle dagtilbudsschefer i landets 98 kommuner er blevet inviteret til undersøgelsen pr. mail. Der er efterfølgende blevet sendt to opfølgende mail og herefter foretaget opfølgende opkald til de dagtilbudsschefer, der ikke er vendt tilbage på EVA's henvendelse.

18 kommuner deltog ikke i undersøgelsen, 5 kommuner har deltaget i interviewet, men har ikke besvaret spørgeskemaet, mens 2 kommuner kun har besvaret en mindre del af spørgeskemaet. Der er således 73 kommuner, som har besvaret størstedelen af eller hele spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 82 % i interviewdelen og 74 % i spørgeskemadelen.

Chefer for PPR

Ud over dagtilbudsscheferne er der udvalgt 15 chefer for PPR, som ligeledes er blevet inviteret til undersøgelsen pr. mail. PPR-chefer, der ikke besvarede henvendelsen, har modtaget opfølgende mails samt opfølgende opkald.

PPR-cheferne er udvalgt med henblik på at skabe størst mulig variation inden for følgende kriterier:

- Chef for PPR skal være en anden end dagtilbudschefen. Der er således blevet afgrænset fra kommuner, hvor dagtilbudschefen også er chef for PPR og derfor allerede inviteret til at deltage i undersøgelsen.
- Kommunestørrelse: Der er udvalgt PPR-chefer fra forskellige størrelser af kommuner.
- Andel udsatte børn og unge: Der er udvalgt chefer fra kommuner med forskellige andele af udsatte børn for at sikre variation.

I tilfælde, hvor udvalgte PPR-chefer ikke har ønsket at deltage, er der udvalgt nye kommuner. Inden for dataindsamlingsperioden var det kun muligt at få kontakt og foretage interview med 12 af de 15 PPR-chefer i de udvalgte kommuner.

Dataindsamling

Dataindsamlingen er gennemført fra maj 2021 til august 2021. Den er foregået af tre omgange, som beskrives her. I figuren ovenfor ses, at der er blevet gennemført to runder med interviews af hhv. dagtilbudsschefer og PPR-chefer. På baggrund af interviews med dagtilbudsschefer er der lavet et kommunalt tilpasset spørgeskema, som efterfølgende er sendt ud til samtlige interviewede dagtilbudsschefer.

Kommunestørrelse og organisering i kommunerne har stor betydning for, hvor tæt dagtilbudsschefen er på de enkelte dagtilbud, ligesom der er forskel på, om de også er chefer for PPR og skole-/uddannelsesområdet, eller om dette er forankret i en anden forvaltning. Dette betyder, at interviewdata dermed også afspejler deltagernes forskellige vilkår.

Interviewundersøgelse blandt dagtilbudsschefer

Interviewundersøgelsen består af virtuelle interviews med dagtilbudsschefer af en times varighed.

I nogle kommuner (17) har dagtilbudsschefen deltaget i interviewet sammen med en eller flere medarbejdere på området. I enkelte kommuner (6) har det ikke været muligt for dagtilbudsschefen at deltage i interviewet. I disse tilfælde har en medarbejder på området (fx udviklingskonsulent, pædagogisk konsulent eller teamleder) deltaget i stedet. I enkelte tilfælde (3) har det kun været muligt for dagtilbudsschefen at deltage i noget af tiden. Medarbejdere har her taget hele interviewet, og det har været prioriteret, at dagtilbudsschefen deltog i interviewdelen om udfordringer.

Interviewene med dagtilbudsscheferne bestod af to dele. Første del af interviewet havde til formål at afdække, hvilke understøttelsesformer kommunerne anvender. Formålet med denne del af interviewene var at skabe overblik over hver enkelt kommunes understøttelsesformer og udarbejde en liste over den enkelte kommunes palet af understøttelsesformer til brug i spørgeskemaundersøgelsen. Den første del af interviewguiden var dermed relativt struktureret med det formål at sikre, at listen af understøttelsesformer blev så udtømmende som muligt. Listen blev udarbejdet undervejs i interviewet af en referent og præsenteret for dagtilbudsschefen og/eller medarbejderen i interviewet, således at de havde mulighed for at komme med kommentarer, tilføjelser eller ændringer til de understøttelsesformer, der kom frem i interviewet, og dermed kvalitetssikre listen.

Anden del af interviewet havde fokus på udfordringer i arbejdet med børn i udsatte positioner i dagtilbud. Denne del af interviewet havde fokus på dagtilbudsschefernes oplevede udfordringer. Cheferne er alle systematisk blevet spurgt, hvad de fra deres stol oplever som de største udfordringer i arbejdet med at understøtte børn i udsatte positioner i deres kommune. I de kommuner, hvor dagtilbudsschefen ikke har deltaget i interviewet, er anden del af interviewet, der handler om udfordringer, ikke blevet gennemført. Det skyldes, at analysen afgrænser sig til chefperspektiver på udfordringer.

Interviewundersøgelse blandt chefer for PPR

Interviewundersøgelsen består af virtuelle interviews med udvalgte PPR-chefer af en halv times varighed. Interviewene med chefer for PPR havde udelukkende fokus på de oplevede udfordringer. Interviewguiden består af det, der svarer til del to i interviewundersøgelsen blandt dagtilbudsschefer, så det er muligt at sammenligne på tværs af de to grupper.

Spørgeskemaundersøgelse blandt dagtilbudsschefer

Spørgeskemaundersøgelsen (se spørgsmål med relevans for denne rapport i appendiks C) er foretaget blandt alle deltagende dagtilbudsschefer og er tilpasset den enkelte kommunes praksis på baggrund af interviewundersøgelsen. Spørgsmålene er således opsat ud fra den liste af understøttelsesformer, som blev kortlagt i interviewet, så dagtilbudsscheferne besvarer spørgsmål omkring understøttelsesformer i deres kommunale praksis.

Spørgeskemaundersøgelsen er delt i to. Første del belyser konkrete informationer om understøttelsesformer inden for følgende temaer:

- Formål
- Igangsættelse
- Målgrupper
- Deltagende fagpersoner
- Ledelse
- Omfang
- Systematik
- Vurdering af udbytte.

Anden del af spørgeskema har fokus på dagtilbudsschefens vurdering af kommunens arbejde med at understøtte børn i udsatte positioner i almene dagtilbud. I denne del er dagtilbudsschefen blevet stillet vurderende spørgsmål om kommunens nuværende praksis.

Afgræsning af understøttelsesformer

Der er blevet foretaget en afgræsning af understøttelsesformer, således at de kommunale understøttelsesformer, som indgår i undersøgelsen, er følgende:

1. Understøttelsesformer, hvor forvaltningen spiller en rolle. Dette er uanset, hvilken forvaltning understøttelsesformen er forankret i, og hvilket vil sige, at praksis, som er opstået lokalt i dagtilbud ikke belyses i denne undersøgelse.
2. Understøttelsesformer, der har en eller anden grad af fokus på børn i udsatte positioner i almene dagtilbud.
3. Understøttelsesformer, hvor dagtilbuddet er omdrejningspunktet. Det vil sige former for understøttelse, der foregår i eller er rettet mod almene dagtilbud, eller hvor dagtilbud spiller en rolle. Derfor vil understøttelsesformerne i denne undersøgelse ikke inkludere specialtilbud eller indsatser, hvor hovedfokus er på familien.

Kategorisering af understøttelsesformer

På baggrund af interview og spørgeskemaundersøgelsen har EVA samlet hver kommunes liste af understøttelsesformer til en samlet liste af understøttelsesformer på tværs af de 80 deltagende kommuner. I listen fremgår hver understøttelsesform med sin lokale benævnelse.

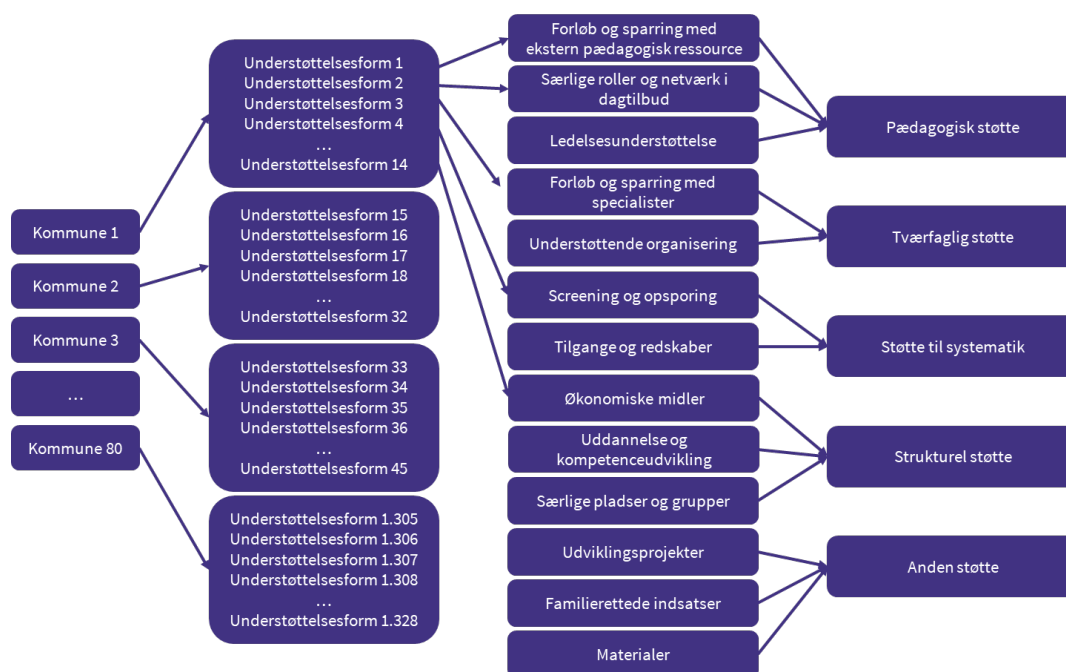
EVA har udviklet en kategoriseringsramme til at sortere og samle understøttelsesformerne i overordnede kategorier og underkategorier, der kan give et overblik over landskabet på tværs af kommuner. Kategoriseringsrammen er udviklet i flere trin:

1. Efter forundersøgelse læses på tværs af interview og lister, og hver konsulent tilskriver induktivt en understøttelsesform en kategori ved åbent at stille sig spørgsmålet "Hvad handler denne understøttelsesform om?" På analyse-workshop deles og kvalificeres kategoriseringer til overordnede kategorier "opsporing", "ledelse", "sprog" mv. Denne første rå kategorisering er anvendt til at spørge ud i krogene og dermed understøtte, at interviewene bliver udtømmende.
2. Efter dataindsamlingen og den samlede liste af understøttelsesformer har EVA gennemført en videre analyse af listen af understøttelsesformer. I den proces har vi spurgt os selv "Hvordan kan vi meningsfuldt sortere og gruppere understøttelsesformer, med den viden vi har?". På baggrund af gennemlæsning af lister, interview og kvantitativ data på forskellige kendetegn har vi udviklet en kategoriseringsramme, der meningsfuldt kan bruges til at beskrive den store variation og kompleksitet som kommunal praksis på området består af. Kategoriseringsrammen er drøftet og kvalificeret internt og eksternt.

I figuren nedenfor er et overblik over kategoriseringen.

FIGUR B.2

Kategorisering af understøttelsesformer



Undersøgelsens kvalitative analyseprocesser beskrives i rapport 2 *Udfordringer i arbejdet med børn i udsatte positioner*.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er gennemført med kvalitetssikring i to spor. Et internt og et eksternt spor.

Det interne spor består af to dele. Første del handler om, at direktør, projektejer og projektleder planlægger og gennemfører undersøgelsen i overensstemmelse med EVA's pejlemærker for kvalitet.

Den anden del af den interne kvalitetssikring består af bistand fra en intern kvalitetssikringskonsulent. Kvalitetskonsulenten er en konsulent med stærke metodiske kompetencer, som ikke er en del af projektgruppen. I dette tilfælde har Chefkonsulent Bella Marckmann været kvalitetssikringskonsulent og har bidraget med at kvalificere design, analyse og formidling. Sidste del af den interne kvalitetssikring er en gennemlæsning af rapporten af direktør, projektejer og kommunikationschef.

Kvalitetssikring via følgegruppe af eksperter

Undersøgelsen har også gennemgået ekstern kvalitetssikring. Undersøgelsen er gennemført med en tilknyttet følgegruppe bestående af eksperter fra kommunalpraksis og fra forskning. Gruppen har fungeret som sparringspartnere og kritiske læsere, og de har dermed bidraget til at skærpe projektgruppens analytiske blik fra projektopstart til projektafslutning. De har således været med til at kvalificere undersøgelsen i projektets forskellige faser, herunder design, dataindsamling, analyse og formidling. De tilknyttede eksperter er:

- Charlotte Mariane Buchhave, Konsulent, Børn og Unge, Aarhus Kommune
- Christian Quvang, Docent, UC SYD
- Dorte Kousholt, Lektor, DPU, Aarhus Universitet
- Hans Jørn Søberg, PPR-leder, Svendborg Kommune
- Line Togsverd, Docent, UC SYD
- Maiken Linnet Trentemøller, Souschef, Dagtilbud, Gentofte Kommune
- Maja Wirenfeldt Vad Pedersen, Dagtilbudschef, Høje-Taastrup Kommune.

Appendiks C – Spørgeskema

TABEL C.1

Spørgsmål til dagtilbudschefen

Generelle vurderinger	Svarkategorier
I hvilken grad oplever du, at jeres kommunes nuværende udbud af understøttelsesformer er tilstrækkeligt til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud?	
I hvilken grad oplever du, at der er behov for at udvikle jeres kommunes praksis i forhold til at understøtte børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud?	
I hvilken grad oplever du, at der er børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud i jeres kommune, som ikke får den hjælp, de har brug for?	
I hvilken grad oplever du, at børn i udsatte positioner på dagtilbudsområdet er en politisk prioritet i jeres kommune?	I høj grad I nogen grad I mindre grad Slet ikke
I hvilken grad oplever du, at jeres kommune lykkes med følgende dele af arbejdet omkring børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud? Forebyggende	
I hvilken grad oplever du, at jeres kommune lykkes med følgende dele af arbejdet omkring børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud? Foregribende	
I hvilken grad oplever du, at jeres kommune lykkes med følgende dele af arbejdet omkring børn i udsatte positioner i de almene dagtilbud? Indgribende	

TABEL C.2

Spørgsmål til dagtilbudschefen

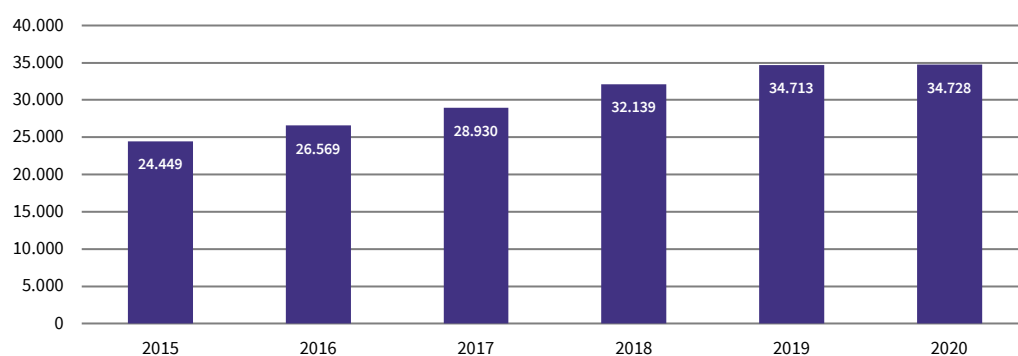
Spørgsmål til enkelte understøttelsesformer	Svarkategorier
Har understøttelsesformen primært et forebyggende, foregribende eller indgribende formål?	Forebyggende Foregribende Indgribende Ingen af førnævnte Ikke relevant
Hvem tager typisk initiativ til at igangsætte understøttelsesformen?	Forældre Pædagogisk personale Institutionsledere Dagplejeledere/dagplejepædagoger Område-/klynge-/distriktsledere Tværfaglige teams PPR Andre i forvaltningen Andre uden for forvaltningen

Spørgsmål til enkelte støttelsesformer	Svarkategorier
Hvem retter støttelsesformen sig primært mod?	Et enkelt barn En børnegruppe En personalegruppe En eller flere ledere En eller flere familier Andre
Hvilke fagpersoner samarbejder dagtilbuddet med i støttelsesformen?	Special- og ressourcepædagoger Pædagogiske konsulenter Sprogkonsulenter Psykologer Audiologopæd eller lignende Fysio-, ergoterapeuter eller lignende Sundhedsplejersker Socialrådgivere Andre Ikke relevant
Hvor ofte deltager forældrene aktivt i støttelsesformen?	Altid Ofte Sommetider Sjældent Aldrig Ikke relevant
Hvilken eller hvilke ledere i ledelseskæden har ledelsesansvar for støttelsesformen?	Dagtilbudschefen Kommunal chef fra et andet ressortområde PPR-leder Område-/klynge-/distriktsleder Dagplejeleder/dagplejepædagog Institutionsleder Andre
Hvor længe varer støttelsesformen typisk?	En enkelt dag eller mindre Længere end 1 dag, men under 1 måned 1-2 måneder 3-6 måneder Længere end 6 måneder Støttelsesformen er fortløbende Ikke relevant
Hvor ofte anvendes støttelsesformen?	Meget ofte Ofte Sommetider Sjældent Meget sjældent Ikke relevant
I hvilken grad følges der op på, om støttelsesformen har haft en positiv virkning for de børn, den har til formål at understøtte?	
I hvilken grad oplever du, at støttelsesformen matcher målgruppens behov?	
I hvilken grad oplever du, at støttelsesformen bidrager til bedre pædagogiske læringsmiljøer i dagtilbuddene for børn i udsatte positioner?	I høj grad I nogen grad I mindre grad Slet ikke
I hvilken grad oplever du, at støttelsesformen bidrager til kapacitetsopbygning i dagtilbuddene?	
I hvilken grad oplever du, at de ressourcer, der anvendes til støttelsesformen, står mål med udbyttet?	

Appendiks D – Figurer

FIGUR D.1

Underretninger på 0-6-årige børn foretaget af alle

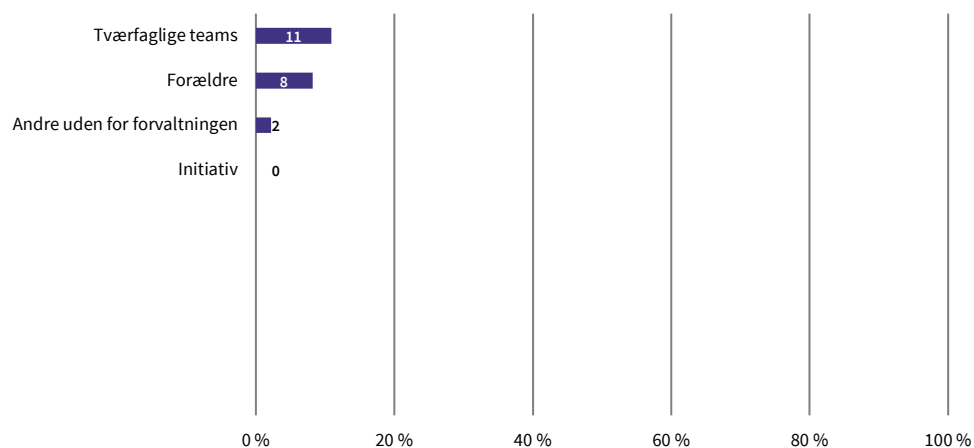


Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af tal fra Danmarks Statistiks Statistikbanken.

FIGUR D.2

Initiativtagere af understøttelsesformer

På tværs af alle kategorier

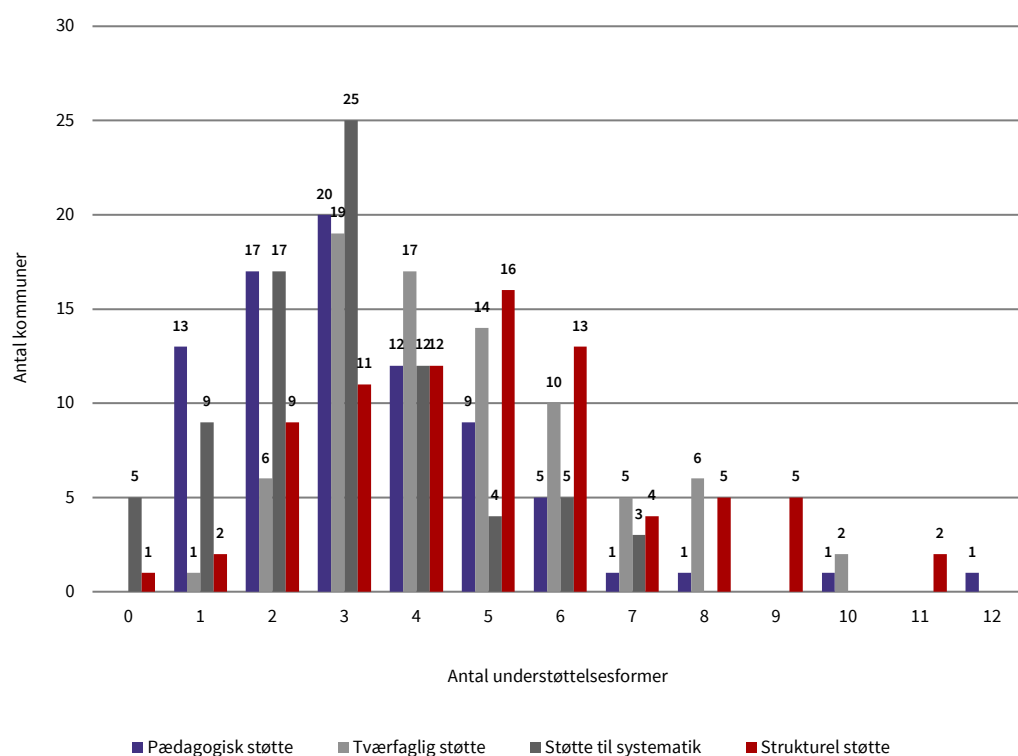


Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Den fulde ordlyd af spørgsmålet er: "Hvem tager typisk initiativ til at igangsætte understøttelsesformen?"

FIGUR D.3

Kommunernes omfang af understøttelsesformer



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Note: Figuren viser, hvor mange kommuner (y-akse), som har de forskellige antal understøttelsesformer (x-akse).

Børn i udsatte positioner i dagtilbud

© 2021 Danmarks Evalueringsinstitut

Citat med kildeangivelse er tilladt

Publikationen er kun udgivet i elektronisk form på: www.eva.dk

Foto: Colourbox

ISBN (www) 978-87-7182-594-7

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) gør uddannelse og dagtilbud bedre. Vi leverer viden, der bruges på alle niveauer – fra institutioner og skoler til kommuner og ministerier.



**DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT**

T
E eva@eva.dk
H www.eva.dk