



SAMORDNET LEDELSE AF DAGTILBUD?

**KOMMUNERNES ORGANISERING AF
INDSATSEN FOR BØRN MED SÆRLIGE BEHOV**



VÆKSTHUS FOR LEDELSE

SAMORDNET LEDELSE AF DAGTILBUD?

KOMMUNERNES ORGANISERING AF
INDSATSEN FOR BØRN MED SÆRLIGE BEHOV

© Væksthus for Ledelse, 2011

Projektledelse:

Trine Sonne, KL

Morten Eiler Hansen, BUPL

Signe Brinkler Larsen, BUPL

Redaktion: Ola Jørgensen, Klartekst

Grafisk design: Karen Krarup

Tryk: Schultz Grafisk

ISBN: 978-87-92460-86-8

ISBN: 978-87-92460-87-5-pdf

INDHOLD

Forord	4	Samordningsmodeller	12
To områder – ét ansvar	6	Samordning mellem forvaltninger	12
Fire børn med særlige behov	6	Central samordning	14
Mellem to love	6	Decentral samordning	16
Integration og inklusion	7	Samordning i netværk	18
Samordningsgevinster	8	Samordning i praksis	20
Ledelse af dagtilbud	9	Svendborg: Områdeledelse åbner nye muligheder	21
Tre typer af tilbud	9	Køge: Videndeling er afgørende for bedre inklusion	24
Ledelse af dagtilbud under forandring	9	Aalborg: Samarbejde mellem tre niveauer	27
Forankring af indsatsen	10	Ledelsesudfordringer	30
Potentialer for samordning	11	Inklusion uden afspecialisering	30
		Meningsfuldt tværfagligt samarbejde	31
		Fokus på effektivitet	32
		Læs mere	34



FORORD

Dagtilbudsområdet har siden kommunalreformen været igennem store forandringer i ledelsesstrukturen – og i mange kommuner er det endelige valg af ledelsesmodel fortsat åbent. I samme periode har kommunerne fra amterne overtaget ansvaret for den specialiserede indsats for børn med særlige behov.

Det har derfor været en udfordring for næsten alle kommuner at finde en måde at placere det nye område på – i en samlet struktur for dagtilbudsledelse.

I disse år er der stærkt fokus på mulighederne for at inkludere flere børn med særlige behov i kommunernes almindelige dagtilbud. Gøres det rigtigt og med den nødvendige støtte, vil det i mange tilfælde være den bedste løsning for det enkelte barn, som kan blive i sit sociale miljø og fx slipper for lang transport til en specialbørnehave. Det betyder, at kommunerne faktisk kan give børn og forældre et tilbud af højere pædagogisk kvalitet.

Skal de inkluderende principper foldes ud i praksis, kræver det et godt samarbejde mellem alle de parter, der spiller en rolle i indsatsen for børn med særlige behov. Det forudsætter også, at der på de relevante ledelsesniveauer sker en ordentlig samordning af indsatsen. Det kan gøres – og bliver gjort – på mange måder.

Dette hæfte slår nogle vigtige temaer an på et ledelsesfelt, hvor der endnu ikke er nogen kanoniserede løsninger. Formålet er at understøtte den enkelte kommunes overvejelser om, hvordan samordningen bedst organiseres.

Hæftet er skrevet til alle med ledelsesansvar på dagtilbudsområdet, men henvender sig ikke mindst til de ledelsesniveauer, der har et særligt ansvar for at samordne ledelsen af indsatsen for børn med særlige behov. Det kan være børneområdets politikere, chefer på forvaltningsniveau, områdeledere samt ledere af institutioner og enheder, der har tilbud til børn med særlige behov.

Den viden, der præsenteres i hæftet, er et delresultat af et projekt, der også har kortlagt de generelle erfaringer med nye ledelsesmodeller på dagtilbudsområdet. Resultatet af denne kortlægning kan findes på www.lederweb.dk.

Projektet vil gerne takke de mange chefer og ledere i kommunerne, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelse, interviewrunde eller på anden måde bidraget med deres viden på området.

Bag hæftet står Væksthus for Ledelse – et samarbejde mellem KL, Danske Regioner og KTO. Projektet har været ledet af KL og BUPL i fællesskab.

TO OMRÅDER – ÉT ANSVAR

Fire børn med særlige behov

Ét barn har et stærkt og varigt fysisk handicap. Et andet har en psykiatrisk diagnose som autisme eller ADHD. Et tredje har ingen diagnose, men fungerer socialt og følelsesmæssigt markant dårligere end sine jævnaldrende. Et fjerde er blot midlertidigt slået ud af kurs.

De fire børn repræsenterer forskellige dele af spektret "børn med særlige behov" i aldersgruppen 0-6 år. Det er kommunens ansvar og opgave at sikre, at de alle fire får en støtte, der svarer til deres situation og behov.

Sådan har det ikke altid været. Inden strukturreformen ville de to første børn typisk have fået et specialiseret tilbud i amtsligt regi. Nu er hele ansvaret samlet ét sted – med de muligheder og udfordringer, dét giver.

Mellem to love

Indsatsen for børn med særlige behov er forankret i to forskellige love: dagtilbudsloven, der regulerer de almindelige dagtilbud, og serviceloven, der sætter rammerne for de specialiserede dagtilbud. Se tekstboks.

I praksis er der på flere punkter uklare grænser mellem de to lovgivninger. Kommunen kan fx ud fra begge regelsæt etablere en specialgruppe af børn med særlige behov som en del af et almindeligt dagtilbud. Og en undersøgelse fra SFI har vist, at en stor del af lederne faktisk ikke ved, hvilket af de to lovgrundlag de arbejder ud fra. Find rapporten under Læs mere på side 34.

I nogle kommuner hører de to typer af tilbud til i hver deres forvaltning – de almene tilbud typisk i børne- og kulturforvaltningen, de specialiserede under fx socialforvaltningen.

Men selv om flertallet af kommuner nu har samlet hele indsatsen i én forvaltning, er der stadig tale om to områder med hver deres fokus og faglige traditioner.

At få dem til at spille fleksibelt og effektivt sammen er en af de vigtigste ledelsesmæssige opgaver i de kommende år – både for ledere af specialiserede og almene dagtilbud.

Integration og inklusion

To generelt accepterede principper forstærker behovet for en ledelsesmæssig samordning af almen- og specialområdet.

For det første ønsket om en *fysisk integration* af tilbuddene. I årtier har det været bredt anerkendt, at børn med funktionsnedsættelse sagtens kan få den nødvendige støtte under samme tag som andre børn.

Derfor er der i dag over hele landet masser af såkaldt integrerede grupper, hvor børn med særlige behov har deres egen afdeling i et almindeligt dagtilbud. Det modsatte princip er segregation – altså en adskillelse af de to grupper af børn i hver deres institutioner.

For det andet ønsket om at skabe et *inkluderende miljø*, der også kan rumme børn med særlige behov som en del af bør-

Dagtilbudsloven og serviceloven

I dagtilbudslovens § 1 står der, at en del af formålet med dagtilbud er:

"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".

Af § 4 fremgår det, at dagtilbud mv. til børn:

"der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte, behandling mv., der ikke kan dækkes gennem ophold i et af tilbuddene efter denne lov, oprettes efter bestemmelserne i lov om social service."

I servicelovens § 32 hedder det:

"Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om hjælp til børn, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for hjælp eller særlig støtte. Hjælpen kan tilrettelægges i særlige dagtilbud, jf. stk. 3, i særlige klubtilbud, jf. § 36, eller i forbindelse med andre tilbud efter denne lov eller efter dagtilbudsloven. Hjælpen kan også udføres helt eller delvis af forældrene i hjemmet."

negruppen. Det handler med andre ord om de pædagogiske metoder og ressourcer, dagtilbuddene bruger til tidligt at spore børn med særlige behov og forebygge, at de bliver ekskluderet af normalgruppens sociale fællesskab.

Begge principper væver almen- og specialområdet tættere ind i hinanden. Det bliver stadig vigtigere, at den ene hånd er klar over, hvad den anden gør – og at de arbejder sammen om at gøre det, der er bedst for børnene.

Den koordination mellem de to områder kan foregå på mange måder. Men den kræver under alle omstændigheder et vist niveau af ledelsesmæssig samordning.

Samordningsgevinster

Blandt de potentielle gevinster for kommunen ved at samordne ledelsen af de to områder bedre er:

- **Strategisk retning** – fordi der kan sættes stærkere ledelseskraft bag en samlet strategi, der ofte vil være formuleret i den sammenhængende børne- og ungepolitik.
- **Skarpere visitation** – fordi ledelsen har overblik og råderet over hele paletten af tilbud til børn med særlige behov. Derfor kan man i visitationen lettere vælge og koordinere de indsatser, der ventes at give de bedste resultater.
- **Mere tilfredse forældre** – fordi de oplever, at der er en velkoordineret plan, som gør dem mere trygge ved deres barns udvikling. De får også lettere den samme klare information, uanset hvem de taler med om barnet.
- **Bedre videndeling** – fordi det bliver lettere at udnytte de specialiserede pædagogers samlede viden – på tværs af de måder, indsatsen er organiseret på.
- **Større effektivitet** – fordi det bliver mere fleksibelt at anvende støtteressourcerne der, hvor der er mest brug for dem – eksempelvis til at inkludere et udsat barn i børnegruppen i et almentilbud.

Disse gevinster indløses imidlertid ikke af sig selv. På side 30 beskrives nogle af de udfordringer, der skal håndteres på vej mod en tættere samordning. Her gives også en række bud på spørgsmål, som chefer og ledere på dagtilbudsområdet med fordel kan overveje.

LEDELSE AF DAGTILBUD

Tre typer af tilbud

Kommunerne har i dag tre hovedtyper af dagtilbud til børn med særlige behov:

- **Særlige dagtilbud** – efter servicelovens § 32. Tilbuddet gives til børn, der på grund af betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for hjælp eller særlig støtte. Støtten gives i form af en specialbørnehave eller en specialgruppeordning i tilknytning til et alment dagtilbud. Se tekstboks side 10.
- **Gruppeordninger i almene dagtilbud** – efter dagtilbudslovens § 4. Tilbuddet gives til grupper af børn med fx motoriske vanskeligheder, langsomt udviklede børn, børn med adfærdsproblemer, børn med fysisk eller psykisk nedsat funktionsevne samt børn med sociale og følelsesmæssige vanskeligheder. Støtten gives som en integreret del af et almindeligt dagtilbud.

- **Enkeltintegration** – *som regel* efter dagtilbudslovens § 4. Her modtager enkelte børn med særlige behov tilbud i et alment dagtilbud. I praksis vil det ofte være med tilknytning af fx støttepædagoger, ressourcepædagoger og/eller pædagogiske vejledere.

Ledelse af dagtilbud under forandring

Ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet har siden kommunalreformen været under stærk forandring. En kortlægning, Væksthus for Ledelse foretog i 2010, viser:

- At det i dag kun er 15 pct. af kommunerne, der holder fuldt og helt fast i den traditionelle model, hvor alle dagtilbud er (mindre) selvstændige institutioner med hver deres leder og souschef.
- At hver tredje kommune helt har forladt denne model.
- At resten af kommunerne (54 pct.) kombinerer den traditionelle ledelsesmodel med en række nye.
- At det blandt de nye ledelsesmodeller især er områdeledelse, kommunerne foretrækker.

Fakta om § 32-tilbuddene

Ifølge en undersøgelse foretaget i 2009 af Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, SFI, går 2-3.000 børn i de specialiserede tilbud efter servicelovens § 32. Langt de fleste af disse børn er mellem 3 og 7 år.

På landsplan er der ifølge SFI's undersøgelse imellem 150 og 180 institutioner med tilbud efter servicelovens § 32. Heraf er mindst 59 specialbørnehaver, mens resten blandt andet er grupper af børn med funktionsnedsættelse, som er integreret i en almindelig børnehave.

Ifølge SFI har i alt 69 af landets kommuner institutioner, som har tilbud efter § 32. Mange af de kommuner, der ikke selv har disse tilbud, køber pladser hos andre kommuner.

Kilde: SFI: Særlige dagtilbud til børn efter § 32 (2009).

Områdeledelse indebærer, at en række dagtilbud samles under en fælles ledelse. De tidligere selvstændige institutioner indgår så som børnehuse e.l. med hver deres daglige leder, som sammen med områdelederen udgør et samlet ledelsesteam.

I mange kommuner har man endnu ikke lagt sig fast på den fremtidige ledelsesstruktur. En del af de nuværende (forsøg med) ledelsesmodeller står foran at skulle evalueres, justeres og eventuelt udbredes til hele kommunen.

Forankring af indsatsen

En del af beslutningen om ledelsesstrukturen handler om, hvor og hvordan den specialiserede indsats for børn med særlige behov er forankret. Det åbner nemlig forskellige muligheder og udfordringer for samordningen mellem de to områder.

Fx viser SFI's undersøgelse en stærk sammenhæng mellem den måde, hvorpå forvaltningen har organiseret indsatsen for børn med særlige behov, og kommunens politik på området. Kommuner, som administrerer § 32-området sammen med de almindelige dagtilbud, satser således stærkt på enkeltintegrati-

on. Kommuner, der administrerer § 32-området i en særlig handicapafdeling, satser tilsvarende stærkt på specialbørnehaver.

I afsnittet Samordningsmodeller på side 12-19 vises fire forenklede modeleksempler på, hvordan samordningsopgaven kan være forankret i forskellige ledelsesstrukturer. I praksis findes såvel ledelsesmodellerne som forankringen af den specialiserede indsats i mangfoldige varianter i kommunerne.

Potentialer for samordning

Væksthus for Ledelses 2010-kortlægning af ledelsesmodeller i dagtilbud viser, at der allerede er ret gode muligheder for ledelsesmæssig samordning af indsatsen for børn med særlige behov. Det viser sig nemlig:

- At i fire af fem kommuner er en eventuel specialbørnehave placeret under samme forvaltning som de almene dagtilbud.
- At så godt som alle specialgrupper, der ligger i tilknytning til almene dagtilbud, også hører under samme forvaltning.
- At der i næsten alle kommuner er et formaliseret ledelsessamarbejde mellem specialbørnehaver og gruppeordninger

– især når det gælder faglige spørgsmål og kompetenceudvikling.

- At visitationen af børn med særlige behov (efter servicelovens § 32) som regel foregår i den afdeling, der er ansvarlig for dagtilbud i kommunen, i pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) eller andre tværgående udvalg.

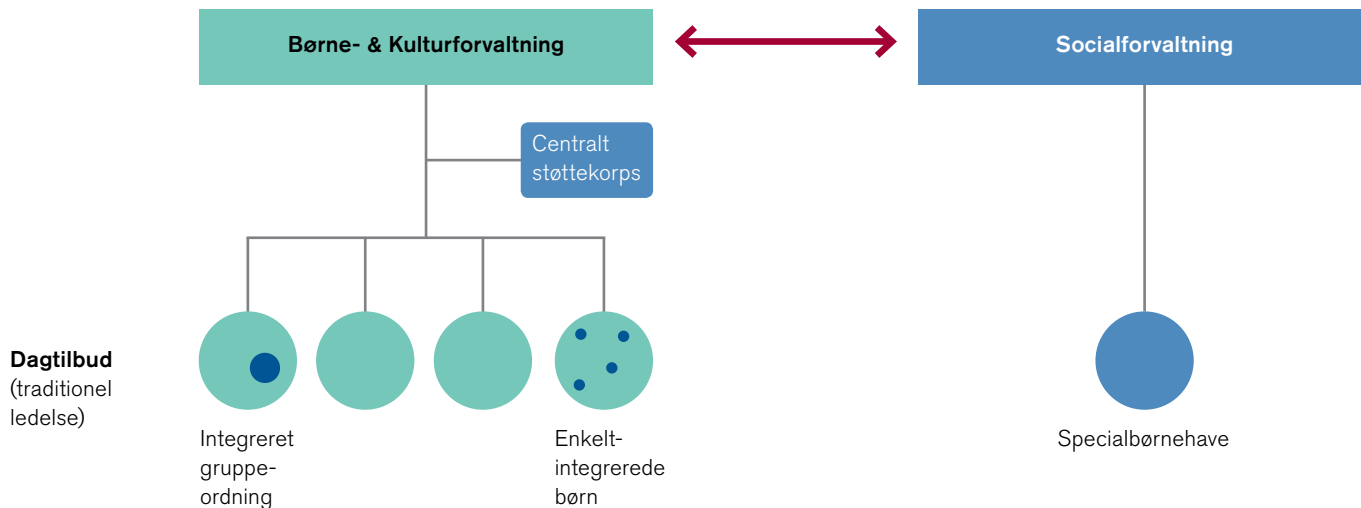
Men på i hvert fald tre områder kan der dog ifølge kortlægningen ligge uudnyttede potentialer i en bedre samordnet ledelsesmodel:

- I hver femte af de kommuner, der har specialbørnehaver, ligger de under en anden forvaltning end den, der styrer de almene dagtilbud.
- Kun i hver anden kommune er der på medarbejderniveau et samarbejde mellem specialbørnehave og gruppeordninger.
- Samarbejdet mellem specialbørnehaver og gruppeordninger vedrører kun i hver tredje kommune en bedre anvendelse af personaleressourcer – herunder vikarer.

Undersøgelsens samlede resultater findes på Lederweb.dk.

SAMORDNINGSMODELLER

Model 1: **Samordning** mellem forvaltninger



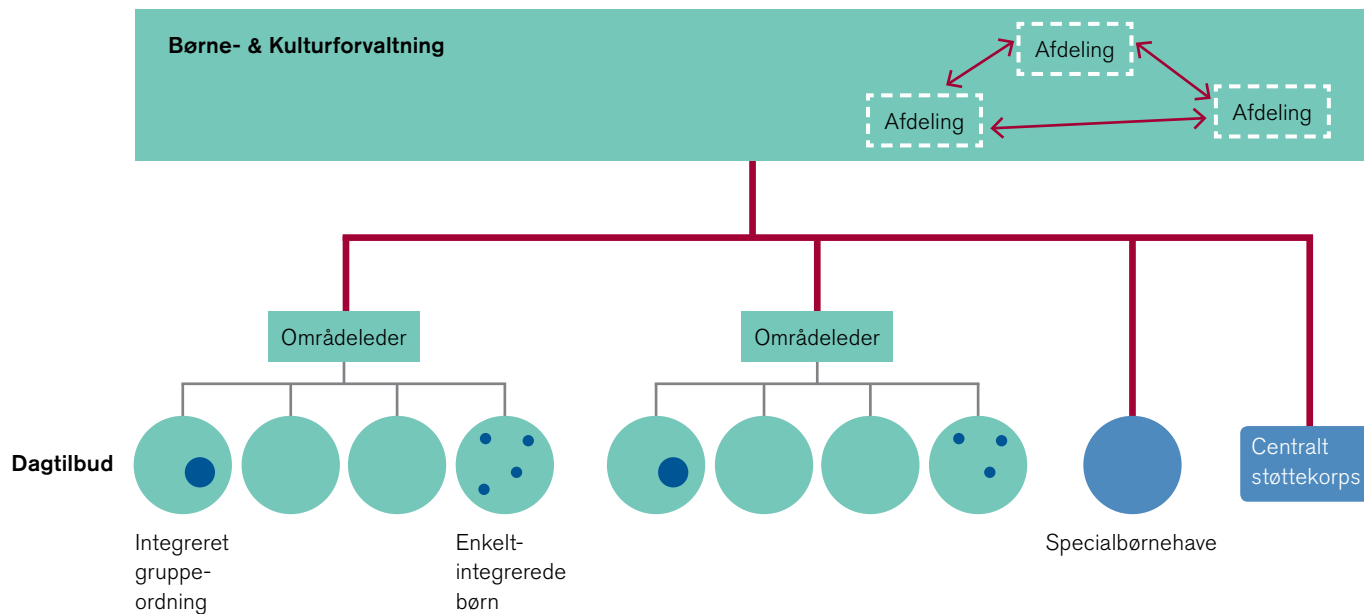
Samordning mellem forvaltninger

I denne model er kommunens specialbørnehave placeret i en anden forvaltning end de almindelige dagtilbud, hvor de øvrige tilbud til børn med særlige behov er ledelsesmæssigt forankret. Eksemplet er her vist med en traditionel ledelsesmodel, men kunne også tænkes med områdeledelse.

Denne konstruktion kan give en stærk faglig ledelse af specialbørnehaven. Til gengæld øger den behovet for at koordinere indsatsen på tværs af de to forvaltninger, når det gælder bl.a. visitation, videndeling og en fleksibel udnyttelse af ressourcerne.

SFI problematiserer i deres status over særlige dagtilbud til børn efter § 32 denne opdelte administration:

”Et stort antal børn med handicap modtager tilbud efter dagtilbudsloven. Disse tilbud ligner hinanden så meget, at en stor del af lederne ikke er klar over, hvilken paragraf deres tilbud arbejder efter. Dette forhold lægger op til, at kommunerne samler administrationen af de to områder i samme forvaltning. Det vil give bedre betingelser for at tilbyde enkeltintegration eller gruppeintegration til flere børn.”

Model 2: Central samordning

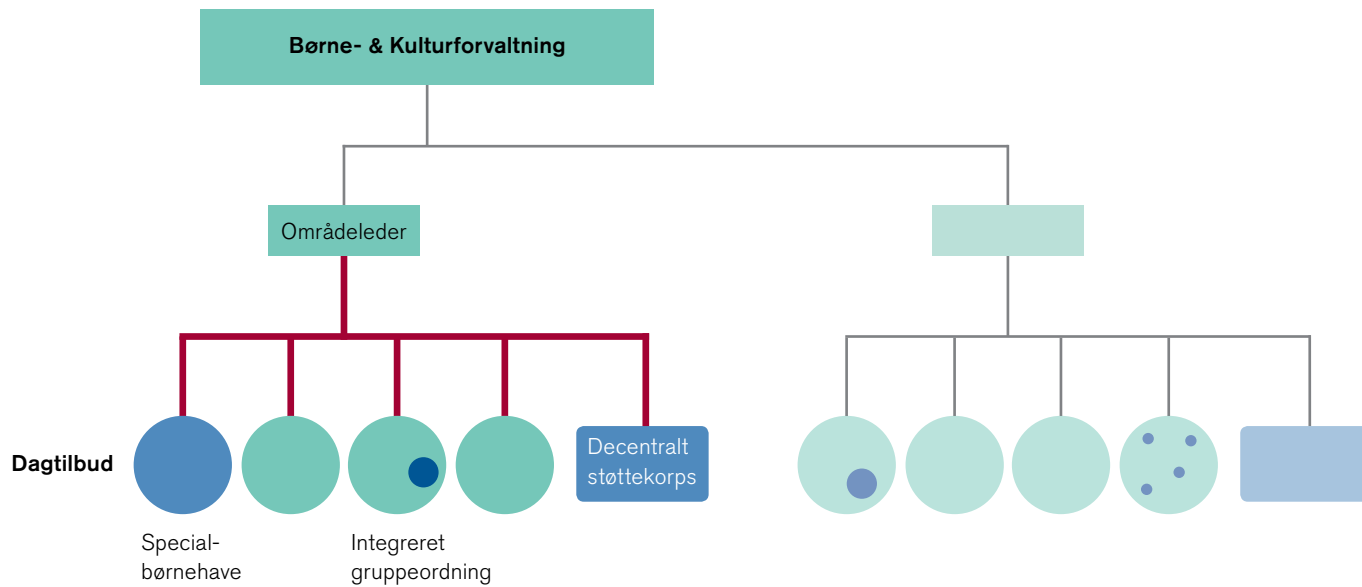
Central samordning

I modellen er samordning samlet centralt under samme forvaltning. Det vil i praksis sige på to niveauer. Dels internt mellem afdelinger og enheder i forvaltningen, fx dagtilbudsafdeling, familieafdeling og PPR. Dels i forvaltningens relationer til de centrale specialiserede enheder og til de områdeledelser, som indgår i denne kommunes ledelsesmodel.

Modellen overkommer dermed udfordringen i at koordinere på tværs af forvaltninger. Den udnytter samtidig muligheden for at inddrage områdeledelser i samordningen af indsatsen for børnene med særlige behov. Det kan fx være i beslutningen om, hvilke områder der skal have specialiserede tilbud under sig.

Samordningen holdes også her på et relativt centralt niveau med forvaltningen som krumtap i koordinationen.

Model 3: Decentral **samordning**



Decentral samordning

I modellen er samordningen lagt helt ud i de enkelte områder i en kommune, der har områdeledelse som ledelsesmodel. En områdeledelse kan således både stå i spidsen for specialinstitutioner, almentilbud med og uden gruppeordninger samt almentilbud med enkeltintegrerede børn.

Hertil kommer, at kommunen i dette modeksempel har valgt at decentralisere sine støtteressourcer, så de er forankret i de enkelte områder. Det udelukker ikke, at områderne kan samarbejde på tværs om at udnytte hinandens specialiserede ressourcer. I praksis vil mange kommuner nok vælge at koordinere en del af støtteressourcerne centralt.

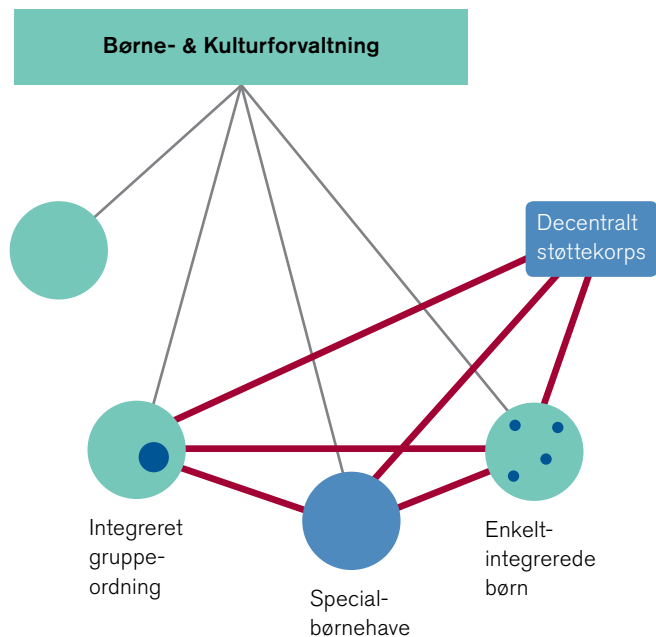
Netop områdeledelse eller lignende ledelsesmodeller er formentlig forudsætningen for denne form for decentralisering, da det næppe giver mening på forhånd at fordele specialressourcer ud til hvert enkelt dagtilbud.

Styrken i denne samordningsmodel kan være, at de specialiserede pædagoger får en meget tættere tilknytning til almentil-

buddene i området. Det kan tænkes at gøre den inkluderende indsats mere fleksibel og styrke videndelingen på tværs af de to typer af tilbud.

Ulempen kan være, at kommunen som helhed måske mister fleksibilitet i at kunne flytte støtteressourcer på tværs af områder. Desuden er der en risiko for, at de decentrale specialmedarbejdere bliver "afspecialiserede", så kommunen ikke vedligeholder sin specialkompetence – fx inden for børn med bestemte funktionsnedsættelser.

Model 4: **Samordning** i netværk



Samordning i netværk

I denne model er ansvaret for samordningen mindre formelt placeret. Den foregår i et netværk blandt de parter, der er involveret i indsatsen for børn med særlige behov – fx specialbørnehaven, et centralt støttekorps samt de almentilbud, der har gruppeordninger eller enkeltintegrerede børn.

Det er en samordningsform, der formentlig praktiseres i de fleste kommuner – også dem, hvor det formelle ansvar for samordningen er placeret på et højere ledelsesniveau.

Styrken i netværksmodellen er, at den inddrager netop de parter, der har udfordringerne tættest på livet. Det giver en meget direkte meningsfuld og ofte personbåret udveksling af erfaringer, løsninger og faglig viden.

Der er umiddelbart tre tydelige risici ved at forlade sig udelukkende på denne metode:

- Det kan være svært at forpligte et uformelt netværk på kommunens strategiske målsætninger på området.
- Netværket kan mangle beslutningskraft, fordi det er afkoblet fra den formelle ledelsesstruktur.
- Denne form for samordning risikerer alene at styrke den specialiserede indsats uden nødvendigvis at bygge bro til almenområdet.



SAMORDNING I PRAKSIS

Områdeledelse er en af de nye ledelsesmodeller, der har vundet udbredelse i mange kommuner. Projektet har undersøgt tre af dem for at se, hvordan de på forskellig måde griber samordningen af indsatsen for børn med særlige behov an.

De tre kommuner er ikke udvalgt som best practice, men blot som eksempler på variationen i samordningen inden for den samme overordnede ledelsesmodel. De tre er:

- **Svendborg Kommune**, der har valgt en delvist decentral model, hvor såvel de særlige tilbud som en del af støtteressourcerne er lagt ud under områdeledelsen.
- **Køge Kommune**, der har valgt en mere central model med tætte ledelsesmæssige bånd mellem kommunens specialbørnehave og et centralt støttekorps – samt netværk mellem de relevante parter på området.
- **Aalborg Kommune**, hvor indsatsen samordnes under en fælles ledelse i såkaldte dagtilbudsområder med 5-8 dagtilbud – både almene og specialiserede. Hvor decentralt støtteressourcerne skal forankres, overvejer kommunen stadig.

SVENDBORG KOMMUNE: OMRÅDELEDELSE ÅBNER NYE MULIGHEDER

Svendborg Kommune har nu indført områdeledelse for alle kommunale dagtilbud. Ændringen har gjort det oplagt at lægge flere støtteressourcer ud i områderne, og det har styrket samarbejdet om de udsatte børn.

Som 3-årig fik William Gregersen diagnosen autist og blev indstillet til et autismespecifikt tilbud. I stedet for at flytte ham til specialbørnehave i Odense blev der skabt en god lokal løsning takket være et intensivt samarbejde i Svendborg Kommunes Børn & Unge-forvaltning. Den betød, at William kunne blive i sit almindelige dagtilbud, suppleret med en ressourcepædagog 25 timer om ugen. Det var den bedste løsning for alle parter, og samtidig viste den sig at være væsentligt billigere for kommunen.

"Den gode historie her er i al sin enkelhed, at der i de ledelsesmæssige regier hele vejen rundt var enighed om reelt at skabe et godt tilbud til William," siger Kasper Føns – leder af Center-

afdelingen på Sundhøjskolen, kommunens kompetencecenter på autismeområdet.

Svendborg Kommune har udgivet et hæfte med Williams historie for netop at sætte fokus på, hvordan bedre samordning af indsatsen for børn med særlige behov på én gang kan hæve kvaliteten og sænke udgifterne.

"Det burde jo være simpelt, men er det langt fra altid i et kommunalt system med mange kasser. Det er ikke altid, at vi på den måde formår at lave de bedste løsninger, og det er rigtig ærgerligt," siger Fie Lademann, dagtilbudsleder (områdeleder) for Skovlinden, Williams børnehave.

Overgang til fuld områdeledelse

Kommunen har i forlængelse af kommunalreformen omlagt organiseringen af hele dagtilbudsområdet. Ændringerne har også påvirket den specialiserede indsats.

Den traditionelle institutionsledelse er nu fortid. Svendborg Kommune har indført områdeledelse for alle sine dagtilbud. Det

betyder, at de i alt 34 børnehuse er placeret i 6 områder med hver deres dagtilbudsleder. Hertil kommer to områder for dagplejen.

Specialbørnehave under dagtilbudsleder

Kommunen har én specialbørnehave med 12 pladser (under servicelovens § 32) samt to børnehuse med i alt 24 specialpladser. Der er desuden seks specialpladser i dagplejen.

Af historiske grunde deler specialbørnehaven bygning med to almene dagtilbud. Den har egen daglig leder, der refererer til dagtilbudslederen i det pågældende område. Visitationen til og finansieringen af specialbørnehaven er dog forankret i Familieafdelingen i Børn & Unge-forvaltningen.

Centrale og decentrale støtteressourcer

Alle udgående specialpædagoger kaldes nu under ét for ressourcepædagoger. To områder deler tre ressourcepædagoger, der dermed kommer i i alt 11 børnehuse. Disse ressourcepædagoger refererer til de to dagtilbudsledere. Et centralt korps på ni ressourcepædagoger med en gruppeleder betjener de øvrige

områder i kommunen – og et særligt interkulturelt team tager sig af sprogvurdering og -stimulering på institutioner med etniske minoritetsbørn.

Det har været et politisk ønske at bruge overgangen til områdedeledelse til at decentralisere den specialpædagogiske indsats. Det er sket med udlægningen af ressourcer til to områder. Samtidig er der brug for at have en vis central kapacitet, så det er lettere at opbygge særlige faglige spidskompetencer.

Decentralisering er en fordel

Fie Lademann er leder for de tre ressourcepædagoger i sit område, og hun ser flere fordele ved decentraliseringen:

– Støtten kommer tættere på, og det giver både en hurtigere visitation og et bedre samarbejde mellem børnehus og støtteressourcer. Det er også en fordel, at ressourcepædagogerne og børnehuse kender hinanden. Det giver et mere ligeværdigt samarbejde, hvor forsvarsparaderne er nede, siger hun.

Fie Lademann ser den tættere tilknytning som en ny mulighed, der er blevet åbnet i kraft af modellen med områdeledelse, og tøver ikke med at anbefale andre kommuner med at gå samme vej. Også dagtilbudschef Birgit Lindberg ser samordning af indsatsen i de enkelte områder som vejen frem:

– Det er vigtigt, at vi i kommunen får skabt en fælles referenceramme i den tidlige indsats for børn med særlige behov. Her har vi med den decentrale løsning på det specialiserede område fundet en god model, siger hun.

Indsatsen skal koordineres

Svendborg Kommune har i 2010 vedtaget en fælles referenceramme for, hvordan den tidlige indsats for børn med særlige behov skal ydes og koordineres. Et af principperne lyder:

”En koordineret ressourceorienteret indsats med udgangspunkt i, hvad barnet vurderes at have behov for. Hvis der er behov for en særlig pædagogisk indsats hos barnet, kan en sådan i samarbejde med barnets forældre sættes i værk hurtigt, fokuseret,

koordineret og som udgangspunkt i det dagtilbud, hvor barnet befinder sig.”

Kommunen tænker den tidlige indsats i tre stadier:

1. Tidlig forebyggende indsats som kerneydelse i alle dagtilbud.
2. Tilbud om midlertidigt tilknyttet ressourcepædagog i eget dagtilbud.
3. Visitering til specialplads i dagtilbud.

Det skulle betyde, at flere børn vil kunne inkluderes i de almindelige dagtilbud – med eller uden specialiserede støtteressourcer. For at sikre flow mellem stadierne er det tanken at udpege en tovholder, der kan sikre kontinuitet i forløbet for barnet og familien. Børn, der fra starten af deres ophold i dagtilbud har behov for en særlig og vedvarende indsats, visiteres dog som regel direkte til specialtilbud.

KØGE KOMMUNE: VIDENDELING ER AFGØRENDE FOR BEDRE INKLUSION

Da Køge Kommune sagde farvel til traditionel institutionsledelse, styrkede den samordningen af indsatsen for børn med særlige behov. Et centralt støttekorps har nu fået færre og stærkere ledere at spille sammen med.

– Der er børn, der ikke bare kan inkluderes, og nogen, der kan på fornuftig vis. Så hvordan bevarer vi den faglige specialisering, samtidig med at vi hjælper inklusionen?

Så klart opstiller Connie Hansen, leder af Køge Kommunes specialbørnehave Vasebæk, det grundlæggende dilemma i organiseringen af indsatsen over for børn med særlige behov.

Som mange andre kommuner lægger Køge i sin sammenhængende børnepolitik op til en høj grad af rummelighed og inklusion i de almene dagtilbud:

”Almensystemet er tilstrækkelig rummeligt til, at der ikke sker en uhensigtsmæssig eksklusion af børn og unge med vanskeligheder (...) Hvis et barn eller en ung af den ene eller den anden grund i en periode har brug for særlig støtte uden for almensystemet, tilbydes denne støtte. Vi arbejder dog målrettet for at bevare kontakten til almensystemet og for, at barnet eller den unge kan vende tilbage til almensystemet,” lyder et af politikens grundprincipper.

På vej til en ny ledelsesmodel

Fra 1. januar 2011 overgik hele dagtilbudsområdet til områdeledelse. Dermed er samtlige institutioner og dagplejen nu opdelt i otte områder (klynger) med hver deres områdeleder. I den proces afskaffes souschef funktionen, og de tidligere institutionsledere bliver dagtilbudsledere og refererer nu til en områdeleder.

Den erklærede hensigt med den nye struktur er ”at skabe en mere robust, effektiv og ledelsesefficient organisering, der kan sikre faglig udvikling og kvalitet med færre ressourcer ...,” som det hedder i Børne- og Ungeudvalgets beslutningsgrundlag for den nye struktur.

Støttekorpsset forbliver samlet

Politikerne har tidligt i beslutningsprocessen signaleret, at både specialbørnehaverne, de integrerede grupper og dagplejen skal indgå i den generelle model for områdeledelse.

Et afgørende valg har været at fastholde støttekorpsset som en samlet enhed under specialbørnehaven – og dermed også under én og samme leder.

Som den leder har Connie Hansen et medansvar for, at almentilbuddene i hele kommunen arbejder inkluderende. Hun indgår sammen med en almindelig dagtilbudsleder i visitationsudvalget, og Vasebæk deltager også i et netværk med specialgrupperne på tværs i kommunen. Det samarbejde bliver fastholdt i den nye struktur.

– Specialgrupperne fungerer rigtig godt, og det er oplagt, at netværk er den optimale måde at sikre videndeling og kompetenceudvikling på, siger hun.

Køges specialiserede tilbud

Køge Kommunes tilbud til børn med særlige behov gives generelt inden for følgende rammer:

- 19 pladser i specialbørnehaven Vasebæk til børn med store og vedvarende behov for støtte. Typisk er højst en tredjedel af børnene fra Køge Kommune, de andre pladser sælges til andre kommuner.
- 18 pladser i specialgrupper (indsatsgrupper), der er integreret i tre af kommunens almentilbud.
- Et centralt støttekorps med ni støttepædagoger, der yder støtte og rådgivning til special- og almentilbud efter behov.

I alt er der 48 medarbejdere ansat i specialbørnehaven og støttekorpsset, og begge dele er under Connie Hansens ledelse.

Hun er også begejstret for den nye ledelsesmodel, fordi hun nu har fået en overskuelig kreds af ledere, som hun kan samarbejde tættere med.

– Det giver mig et meget bedre indblik i diskussionerne om fx inklusion. Desuden får områdelederne efterhånden opbygget fælles viden, begreber og erfaringer på det specialiserede område, påpeger hun.

Videndeling er afgørende

Når det gælder ledelse og organisering af specialområdet, peger dagtilbudschef Gitte Abildlund Brorsen på videndelingen som det afgørende kriterium for, hvilken model man vælger.

– Den specialiserede viden, kommunen har fået forærende med en tidligere amtsinstitution som Vasebæk, er en uvurderlig skat. Den skal vi forvalte klogt, så den kommer hele dagtilbudsområdet til gavn, siger Gitte Abildlund Brorsen.

Det handler meget om at skabe den nødvendige læring på tværs, og her ser Connie Hansen støttekorpsset som brobyggere mellem special- og almentilbuddene.

– Støttekorpsset er blevet enormt kvalificeret, fordi alle specialpædagoger har kunnet trække på den omfattende viden, der ligger i specialbørnehaven. På den måde kommer ressourcerne ikke kun de børn til gode, der er visiteret til en specialplads, men alle børn i Køge Kommune. Det er i mine øjne den mest effektive vej til bedre inklusion, siger hun.

AALBORG KOMMUNE: SAMARBEJDE MELLEM TRE NIVEAUER

Aalborg Kommune har netop indført ny ledelsesstruktur, hvor den hidtidige form for områdeledelse er ændret. I kraft af sin størrelse har kommunen et ekstra ledelseslag mellem den enkelte institution og områdelederen. Specialtilbud ledes decentralt, og kommunen overvejer, hvor centralt støtteressourcerne skal placeres.

Én forvaltning med fire store geografiske områder, som igen er inddelt i såkaldte dagtilbudsområder, der grupperer kommunens daginstitutioner i mindre klynger.

Sådan lyder på kort formel den ledelsesstruktur, Aalborg Kommune indførte 1. januar 2011. Altså en variant af områdeledelse – blot med tre ledelseslag under forvaltningsniveauet:

- **4 områdeledere**, der er ansvarlige for drift og udvikling af de typisk fem dagtilbudsområder i deres eget geografiske område. Hver områdeleder er chef for ledelsesteamet med dagtilbudsledere i området.

- **22 dagtilbudsledere**, der er ansvarlige for drift og udvikling af de fem til otte institutioner i deres dagtilbudsområde. Hver dagtilbudsleder er chef for ledelsesteamet med de pædagogiske ledere i dagtilbudsområdet.
- **130 pædagogiske ledere**, der er ansvarlige for børns trivsel, udvikling og læring – og medansvarlige for drift og udvikling af såvel deres egen institution som det dagtilbudsområde, den ligger i.

Blandt de erklærede formål med den nye ledelsesstruktur er foruden styrket ledelse på alle niveauer at sikre:

- større faglig bæredygtighed og pædagogisk udvikling
- at der bliver mere tid til og fokus på pædagogisk ledelse
- at institutionerne rustes til at rumme og inkludere flere børn
- at mangfoldigheden mellem institutionerne bliver udnyttet bedre.

– Vi skal gennem pædagogisk ledelse arbejde målrettet med den pædagogiske faglighed, når det gælder inklusion og faglig udvikling. Vi skal have mere tid til kerneopgaven, og de pædagogiske ledere skal fritages fra flere administrative opgaver, så

de kan lede arbejdet med blandt andet inklusion, forældresamarbejde samt læring og læringsmiljøer, siger en af kommunens fire områdeledere Denise Bakhholm.

Synergi i ny ledelsesstruktur

Aalborg Kommune har enkelte specialinstitutioner samt en række daginstitutioner med specialgrupper. De ligger alle ledelsesmæssigt under et dagtilbudsområde, idet der dog bliver taget behørigt hensyn til deres særlige forhold.

For yderligere at styrke fagligheden og videndelingen om børn med særlige behov er det planen at etablere et netværk for de involverede institutioner på tværs af hele kommunen.

I visitationen arbejder Aalborg Kommune med fire niveauer af børn med særlige behov. Til hvert niveau svarer et typisk tilbud – fra varige specialtilbud i særlige institutioner til midlertidig støtte til inklusionen i et alment dagtilbud. Se tekstboks.

– Børnene er forskellige, men man arbejder grundlæggende på samme måde i specialbørnehaver og i almene børnehaver. Spe-

cialinstitutionerne og specialgrupperne indgår derfor også i et dagtilbudsområde – men der vil selvfølgelig blive taget hensyn til de særlige forhold, der gælder for specialinstitutionerne. Vi tror på, at der er en synergi i at have de to typer af institutioner ind under samme ledelse. Derfor stræber vi efter at etablere et fællesskab på tværs, siger sekretariatsleder Ole Thinggaard fra kommunens Børne- og Familieseekretariat.

Han lægger ikke skjul på, at den nye ledelsesstruktur også kan rumme nye udfordringer. Der kan desuden være særlige hensyn at tage i en forældrebestyrelse for dagtilbudsområdet, der spænder over både special- og almentilbud.

Central eller decentral støtte

– Kommunen har et stort centralt støttekorps, som i endnu højere grad skal til at arbejde inkluderende. Det indebærer blandt andet, at de ikke kun skal arbejde med det enkelte barn med særlige behov, men også mere vejledende som en del af et team, der forholder sig til børnegruppen som en helhed, siger Denise Bakhholm.

Hun ser positivt på, at samarbejdet mellem det centrale støt-tekorps og det enkelte dagtilbud styrkes med den nye struktur.

– Før var de mere en gruppe for sig med ydelser, institutionerne kunne rekvirere. Nu skal vi alle til at være en del af det samme hold, siger hun.

Det ligger fast, at Småbørnsafsnittet forbliver udviklings- og kompetencecenter med konsulentfunktioner for hele kommunen på dagtilbudsområdet. I organiseringen af støtteressourcerne skal kommunen blandt andet afveje fordele og ulemper ved en øget decentralisering:

– Der er brug for centrale støtteressourcer, så vi kan flytte rundt på ressourcerne efter, hvor der er mest brug for dem. Men der er også fordele ved, at støtteressourcerne er tilknyttet mere lokalt, siger Ole Thinggaard.

Som ét element, der måske skal gøres forsøg med, peger han på muligheden i at give dagtilbud i belastede områder ekstra støtteressourcer, som dagtilbudslederen kan fordele.

Fire niveauer af børn med særlige behov

- *Niveau 1-børn:* Børn med vidtgående og vedvarende fysiske og psykiske funktionsnedsættelser. Børn der kun kan integreres i yderst begrænset omfang. De får tilbud i special-børnehaver eller specialgrupper efter servicelovens § 32.
- *Niveau 2-børn:* Børn med gennemgribende udviklings- og tilknytningsforstyrrelser – fx psykiatriske diagnoser som autisme, Aspergers syndrom og ADHD. Børnene kan kun integreres i begrænset omfang og ikke indgå i store sammenhænge. De får tilbud i specialgrupper og specialpladser efter dagtilbudsloven.
- *Niveau 3-børn:* Børn, der har brug for særlig støtte til udvikling af normale følelsesmæssige og sociale kompetencer gennem en intensiv, målrettet og tidsbegrænset pædagogisk indsats. De får tilbud via støttepædagogkorpset, og der kan evt. også visiteres et antal ekstra timer til institutionen.
- *Niveau 4-børn:* Børn, der er anderledes på mangfoldige måder, og som vil være i stand til at udvikle sig på en hensigtsmæssig måde ved en bevidst anerkendende og inkluderende pædagogik i dagtilbuddene. Der er tale om midlertidige barrierer i disse børns individuelle udviklingsforløb.

Kilde: Aalborg Kommune (let bearbejdet og forkortet).

LEDELSESUDFORDRINGER

Ligesom de potentielle gevinster er også udfordringerne tydelige ved en mere samordnet ledelse. På i hvert fald tre hovedområder står kommunerne over for svære ledelsesmæssige valg og overvejelser, når de organiserer indsatsen for børn med særlige behov.

Inklusion uden afspecialisering

Spændvidden i målgruppernes behov tvinger kommunerne til at forfølge en todelt strategi.

På den ene side skal de tilrettelægge indsatsen, så de børn, der kan og bør inkluderes i et almentilbud, får mulighed for det. Erfaringer viser, at hvis indsatsen bliver rigtigt tilrettelagt, kan flere børn end hidtil få høj kvalitetstilbud inden for almenområdet rammer. Williams historie i Svendborg (se side 21) er ét eksempel på dette.

På den anden side skal kommunen have alternativer til børn med så alvorlig funktionsnedsættelse, at de skal have andre foranstaltninger, end de kan få i almenområdet. Det betyder, at kommunen, selv om den måske decentraliserer mange af sine støtteressourcer, må sikre adgang til solid faglig viden på mere specialiserede områder – eventuelt ved at købe den hos andre kommuner. Selv med en radikalt inkluderende tilgang kan man hverken undvære specialinstitutioner eller specialister.

Denne udfordring lægger blandt andet op til, at kommunens chefer og ledere på dagtilbudsområdet overvejer, hvordan de:

- systematisk kan sætte inklusion på dagsordenen i det enkelte dagtilbud.
- bedst kan inddrage medarbejderne i at udvikle metoder og pædagogisk praksis, der gør dagtilbuddene mere inkluderende.
- kan fordele og udnytte de samlede pædagogiske ressourcer på måder, der understøtter inklusion af flest mulige børn.

- sikrer en visitationspraksis med et stærkt pædagogisk fokus på mulighederne for inklusion – uanset om barnet har en diagnose eller ej.
- sikrer, at medarbejderne på dagtilbudsområdet ved, hvor de kan indhente specialiseret viden.
- giver adgang til en fagligt kvalificeret indsats for de børn, for hvem den rette pædagogiske løsning ikke er inklusion eller integration i almentilbud.

Meningsfuldt tværfagligt samarbejde

Ansvar for indsatsen for alle børn med særlige behov er nu samlet i kommunerne. Men det er stadig tydeligt, at almen- og specialområdet på nogle måder er "sammenbragte børn". De har i årtier arbejdet ud fra hver deres lovgivning, faglige tradition og ofte også ud fra forskellige børnesyn.

Noget af forskellen mellem de to fagkulturer er sagligt velgrundet, for der er betydelige forskelle i børnenes støttebehov. Men børn med særlige behov er stadig børn – der på mange andre punkter er ligesom alle andre børn. Derfor er det oplagt, at en effektiv indsats for børnene har brug for at trække på et

samarbejde mellem forskellige almen- og specialpædagogiske kompetencer.

Dette tværfaglige samarbejde er det en ledelsesopgave at understøtte. Det lægger blandt andet op til, at kommunens chefer og ledere på dagtilbudsområdet overvejer, hvordan de:

- skaber klarhed blandt ledere og medarbejdere om, hvilke muligheder og begrænsninger der ligger i at arbejde i grænselandet mellem dagtilbudsloven og serviceloven.
- organiserer sig, så der er stærke formelle og uformelle kanaler for samarbejde og videndeling på tværs af de almene og specialiserede dagtilbud.
- opbygger en fælles platform af faglige værdier, normer, begreber og viden, som gør den tværfaglige indsats meningsfuld for alle de involverede parter.
- bedst inddrager alle lederes og medarbejderes viden i at nytænke opgaveløsningen og bygge bro til andre faglige traditioner og perspektiver.
- i kraft af deres eget indbyrdes samarbejde fungerer som forbilleder for en samordning af indsatsen på alle niveauer.

Fokus på effektivitet

Alle ved, at kommunernes økonomi er trængt, og at udgifterne til det specialiserede område er vokset de seneste år. Derfor er det oplagt, at organiseringen og ledelsen af dagtilbud for børn med særlige behov også er et økonomisk spørgsmål. Heri ligger både muligheder og risici.

På den ene side er der ingen, der siger, at det dyreste specialiserede tilbud altid er det bedste. Filosofien i den inkluderende tilgang er først og fremmest, at det i mange tilfælde vil være bedst for barnets udvikling, at det kan forblive i almentilbudet med den rette støtte. En fagligt afbalanceret bevægelse i retning af mere inkluderende tilbud kan på den måde vise sig at give mere pædagogisk kvalitet for pengene.

Alle forældre ønsker selvfølgelig tilbud af høj kvalitet til deres barn. Nogle forældre tager som udgangspunkt, at det mest specialiserede tilbud også må være det bedste. Men i dialogen med forældrene bliver det ofte klart, at det handler om at balancere to hensyn mod hinanden: ønsket om et tilbud med en høj spe-

cialfaglighed og ønsket om, at barnet i størst muligt omfang kan være sammen med jævnaldrende kammerater.

Mange forældre er desuden optaget af, at barnet får stillet en diagnose i forventning om, at det giver dem bedre kort på hånden, når de skal have det kommunale tilbud, de ønsker.

I den situation er det en ledelsesopgave at fjerne en eventuel mistanke om, at de inkluderende tilbud er en discountløsning eller udtryk for en besparellesstrategi. Det gælder både i den konkrete sag og mere generelt over for befolkningen, brugerne og aktørerne på området.

Denne udfordring lægger blandt andet op til, at kommunens chefer og ledere på dagtilbudsområdet overvejer, hvordan de:

- organiserer det samlede arbejde på dagtilbudsområdet, så de inkluderende tilbud både er de fagligt bedste og de økonomisk mest effektive.
- bliver bedre til at dokumentere effekterne – sammenhænge mellem indsats og resultater – i arbejdet med børn med særlige behov.
- bedst formidler grundtankerne i den inkluderende tilgang til forældre og andre interessenter, så den ikke misforstås som en spareøvelse.
- kommunikerer klart og tydeligt om serviceniveauet i det enkelte dagtilbud – herunder i tilbuddene til børn med særlige behov.
- fastholder og udvikler en åben og tillidsfuld dialog med forældrene – både via forældrebestyrelse og i den løbende kontakt med den enkelte.



LÆS MERE

BUPL (2007): Inkluderingshåndbogen. Udvikling af leg, læring og deltagelse i dagtilbud.

BUPL (2007): At inkludere det særlige (pjece).

KL (2010): Pixi for kommunalpolitikere: Tidlig indsats og inklusion.

KL (2010): Pixi for kommunalpolitikere: Dagtilbud.

KL og Bikubenfonden (2010): Tidlig indsats gør en forskel. Erfaringer fra projekt "Udsatte børn i dagtilbud".

SFI (2009): Særlige dagtilbud til børn efter § 32. En status to år efter kommunalreformen.

Væksthus for Ledelse (2007): Ledelse af dagtilbud under forandring. En undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet

Væksthus for Ledelse (2008): Ledelse af dagtilbud. Dialog og beslutning om nye ledelsesformer.

Væksthus for Ledelse (2011): Ledelsesmodeller i dagtilbud. Status fire år efter kommunalreformen. Kun på www.lederweb.dk.

Andre publikationer fra Væksthus for Ledelse



De skjulte velfærdreserver

– Et debatoplæg om mulighederne for at øge trivsel og produktivitet i den offentlige sektor via ledelse med social kapital.



Ledelse er (også) en holdsport

– En undersøgelse af, hvad der kendetegner ledelsesteam, som virkelig fungerer godt. Findes også i en multimedieudgave på www.lederweb.dk/holdsport.



Innovation i hverdagen

– Praktiske fif til ledere, der gerne vil skabe en mere innovativ arbejdsplads.



Ledelsesrum – En udforskning af begrebet "ledelsesrum" med inspiration til, hvordan offentlige ledere kan udnytte og udvide deres handlefrihed.

OM VÆKSTHUS FOR LEDELSE

Væksthus for Ledelse er et samarbejde mellem KL, Danske Regioner og KTO. Væksthuset arbejder for at udvikle og synliggøre god ledelse i kommuner og regioner. Læs mere om Væksthusets aktiviteter på vores lederportal www.lederweb.dk/Om-os.

I bestyrelsen for Væksthus for Ledelse sidder:

- Afdelingschef Søren Thorup, KL, formand
- Forbundsformand Bodil Otto, HK/Kommunal, næstformand
- Sekretariatschef Helle Krogh Basse, KTO
- Direktør Jens Kragh, FTF-K
- Forhandlingsdirektør Signe Friberg Nielsen, Danske Regioner
- Børne- og kulturdirektør Per B. Christensen, Næstved Kommune
- Direktør Mogens Kring Rasmussen, DJØF
- Direktør Per Christiansen, Region Nordjylland
- Løndirektør Sine Sunesen, KL
- Kommunaldirektør Hugo Pedersen, Høje-Taastrup Kommune.

SAMORDNET LEDELSE AF DAGTILBUD?

KOMMUNERNES ORGANISERING AF INDSATSEN FOR BØRN MED SÆRLIGE BEHOV

Med kommunalreformen blev ansvaret for indsatsen for børn med særlige behov samlet i kommunerne. Målet var blandt andet at gøre det lettere at inkludere flere af disse børn i de almindelige dagtilbud.

Det forudsætter, at kommunerne formår at samordne indsatsen på tværs af almen- og specialområdet. Dét er i høj grad et ledelsesspørgsmål – og særlig aktuelt i en tid, hvor mange kommuner justerer ledelsesstrukturen inden for dagtilbud.

Dette hæfte henvender sig til chefer og ledere på dagtilbudsområdet. Det slår nogle vigtige temaer an på et ledelsesfelt, hvor der endnu ikke er nogen kanoniserede løsninger. Formålet er at understøtte den enkelte kommunes overvejelser om, hvordan samordningen bedst organiseres.

Væksthus for Ledelse er et samarbejde mellem KL, Danske Regioner og KTO. Læs mere på www.lederweb.dk.

