

Ledelsesmodeller i dagtilbud
Status fire år efter kommunalreformen



VÆKSTHUS FOR LEDELSE

Februar 2011

Indhold

1. Undersøgelsens hovedresultater – SIDE 3

Områdeledelse vinder frem
Ledelsen er blevet styrket ...
... men ledelsesrummet kan stadig blive klarere
Integreret ledelse af specialområdet?
Sådan er undersøgelsen gennemført

2. Ledelsesmodellernes udbredelse – SIDE 5

Fem typiske ledelsesmodeller
Ledelsesmodeller anno 2010
Ledelse under forandring

3. Erfaringer med ledelsesmodellerne – SIDE 9

Målsætninger
Resultater
Udfordringer
Nye opgaver og roller

4. Ledelse af specialområdet – SIDE 14

Tre slags specialiserede tilbud
En samordnet indsats?
Organiseringen af de særlige dagtilbud
Samarbejdet mellem de specialiserede tilbud
Anvendelse af støtteressourcer

Ledelsesmodeller i kommunale dagtilbud

Status fire år efter opgave- og strukturreformen
© Væksthus for Ledelse, 2011

Projektledelse:

Trine Sonne, KL
Torbjørn Juul Andersen, KL
Morten Eiler Hansen, BUPL
Signe Brinkler Larsen, BUPL

Redaktion:

Ola Jørgensen, Klartekst

ISBN: 978-87-92460-83-7-pdf

1. Undersøgelsens hovedresultater

Ledelse af dagtilbudsområdet er et område under meget stærk forvandling. Mange kommuner skiftede ledelsesstruktur i forbindelse med kommunalreformen, flere er på vej, og mange har justeret strukturen senere eller er ved at evaluere den.

Denne undersøgelse gør status over disse forandringer. Den følger op på en tilsvarende undersøgelse fra 2007, der gør det muligt at se, hvad der er sket siden den første bølge af forandringer lige efter reformen.

Områdeledelse vinder frem

I halvdelen af kommunerne er traditionel institutionsledelse (leder + souschef) stadig den mest udbredte ledelsesmodel, men næsten alle kommuner har suppleret med andre ledelsesstrukturer. Hver tredje kommune har helt forladt den traditionelle institutionsledelse.

I forbindelse med kommunalreformen og i årene efter har mange kommuner lagt en række af deres mindre institutioner sammen. Det betyder, at den traditionelle institutionsledelse i mange kommuner nu omfatter betydeligt større institutioner end tidligere.

I viften af nye og anderledes ledelsesstrukturer er der én model, der tydeligt tegner sig som kommunernes foretrukne: områdeledelse. Andre modeller som distrikts- eller netværksledelse findes, men er ikke slået særlig stærkt igennem.

Ledelsen er blevet styrket ...

Kommunernes begrundelser for deres nuværende ledelsesstruktur har ikke ændret sig afgørende siden 2007. Højest på ønskesedlen står (stadig) styrket ledelse gennem ny fordeling af ledelsesopgaverne, styrket faglig/pædagogisk ledelse samt en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Næsten alle kommuner (80-85 pct.) angiver, at de med den valgte ledelsesmodel har opnået deres målsætninger om styrket ledelse. Det er dog kun hver tredje kommune, der svarer "i høj grad" til dette spørgsmål. Den stærkere ledelse kommer ligeligt til udtryk inden for alle fire klassiske ledelsesdiscipliner.

... men ledelsesrummet kan stadig blive klarere

De to største udfordringer i den valgte ledelsesstruktur synes at være at afklare kompetencer og roller mellem ledelsesniveauerne (69 pct.) samt at afklare og udvikle de nødvendige ledelseskompetencer (70 pct.). At dette udfordringsbillede ikke har forandret sig særlig meget siden 2007 kan tyde på, at indførelsen af nye ledelsesmodeller kræver et vedholdende fokus på at afklare og tydeliggøre ledelsesopgaver og ledelsesrum.

Der foregår en del samarbejde mellem afdelinger/huse o.l. inden for den valgte ledelsesmodel. Samarbejdet omfatter især fælles kurser og kompetenceudvikling for såvel personale som ledelse. Det gør ni ud af ti kommuner – og mange "i høj grad". Lidt færre samarbejder også om at planlægge, hvordan personaleressourcerne bruges bedst.

Integreret ledelse af specialområdet?

Med kommunalreformen overtog kommunerne ansvaret for dagtilbud til børn med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (servicelovens §32). Fra flere sider er det påpeget, at en tættere integration mellem det almene og det specialiserede område kunne give en bedre og mere fleksibel indsats. Den ledelsesmæssige samordning er i så fald vigtig, men har ikke tidligere været undersøgt.

Meget peger i retning af en ret høj grad af ledelsesmæssig samordning, men der er også områder, hvor der kan være uudnyttede potentialer i en mere samlet ledelse. Eksempelvis ligger specialbørnehaver i hver femte kommune under en anden forvaltning end den, der styrer de almene dagtilbud. Og mens der i langt de fleste kommuner er et formaliseret ledessamarbejde om de specialiserede tilbud, gælder det på medarbejderniveau kun hver anden kommune.

Sådan er undersøgelsen gennemført

Undersøgelsen af kommunernes ledelsesmodeller for dagtilbudsområdet er blevet gennemført i november-december 2010.

Spørgeskemaet blev udsendt til børne- og kulturforvaltningerne i samtlige 98 kommuner. 74 af dem har svaret¹, hvilket giver en tilfredsstillende svarprocent på 80.

Svarpersonerne fordeler sig på 22 direktører for børneområdet, 46 chefer, 3 konsulenter og 3 under kategorien andet².

72 pct. af besvarelserne kommer fra sammenlægningskommuner. Hvad angår kommunestørrelse og geografisk placering er de kommuner, der har svaret, repræsentative for alle kommuner.

Undersøgelsen viser, at i to ud af tre kommuner har de selvejende institutioner ikke være omfattet af ændringerne på ledelsesområdet. Der er ikke spurgt yderligere ind til de selvejende institutioners ledelsesforhold.

Opfølgning på tidligere undersøgelse

Undersøgelsen er tilrettelagt sådan, at en del spørgsmål er identiske med de spørgsmål, der blev stillet i en tilsvarende undersøgelse i 2007³. Det giver mulighed for at vurdere udviklingen siden da – herunder kommunernes erfaringer med de valgte ledelsesmodeller.

I 2010-undersøgelsen indgår desuden en række nye spørgsmål om kommunernes arbejde med at integrere det specialiserede og det almene dagtilbudsområde ledelsesmæssigt. Disse resultater præsenteres i afsnit 4.

¹ Der er to besvarelser fra Københavns Kommune, hvilket skyldes den særlige struktur med flere distrikter.

² En leder af dagtilbuddet, en udviklingsleder og en afdelingsleder for dagtilbud.

³ Se rapporten "Ledelse af dagtilbud under forandring – en undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet"; Væksthus for Ledelse, 2007.

2. Ledelsesmodellernes udbredelse

Fem typiske ledelsesmodeller

2007-undersøgelsen opererer med følgende fem forskellige modeller for ledelsesstrukturer:

- traditionel institutionsledelse
- sammenlagt institutionsledelse
- netværksledelse
- områdeledelse (eller klyngeledelse)
- distriktsledelse.

Deres hovedtræk fremgår af nedenstående figur fra rapporten "Ledelse af dagtilbud under forandring", hvor de enkelte modellers kendetegn, styrker og svagheder også gennemgås grundigt.

Figur 1: Fem modeller for ledelse af dagtilbud

Traditionel institutionsledelse	Sammenlagt institutionsledelse	Netværksledelse	Områdeledelse	Distriktsledelse
<i>Leder og souschef – mindre enhed</i>	<i>Fusion af institutioner i en traditionel struktur</i>	<i>Ledelse gennem netværk</i>	<i>Fælles ledelse af ensartede institutionstyper</i>	<i>Fælles ledelse af forskellige institutionstyper</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. ▪ Ledelse udøves af en institutionsleder i samarbejde med en souschef. ▪ Én forældrebestyrelse for hver institution. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indebærer en sammenlægning af to eller flere institutioner til én større institution – ofte aldersintegreret. ▪ Fastholdelse af traditionel ledelsesstruktur (leder, souschef og evt. afdelingsleder). ▪ Én samlet forældrebestyrelse for institutionen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samarbejde mellem ledere inden for samme område, fx 0-6-årsområdet, eller på tværs af forskellige institutionstyper, fx dagtilbud, SFO og skole. ▪ Flad ledelsesstruktur med et sideordnet samarbejde. ▪ Selvstændige forældrebestyrelser i hver af de deltagende institutioner. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidligere selvstændige institutioner inden for samme område, fx 0-6 år, der indgår som afdelinger i én ny områdeinstitution. ▪ Den fælles ledelse af områdeinstitutionen udøves af en områdeleder i samarbejde med daglige ledere. ▪ Én fælles forældrebestyrelse og ét samlet budget. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidligere selvstændige institutioner, fx dagtilbud og skole, der indgår som afdelinger i distriktsinstitutionen. ▪ Den fælles ledelse af distriktsinstitutionen udøves af en distriktsleder sammen med de daglige ledere af hver af afdelingerne i den nye institution. ▪ Én fælles forældrebestyrelse og ét samlet budget.

I 2007 var der stadig mange nye ledelsesstrukturer i støbeskeen. Tabel 1 viser, hvilke modeller kommunerne dengang havde besluttet sig for at indføre. Områdeledelse og sammenlægninger var helt tydelige tendenser, men kommunerne afprøvede også andre modeller.

Tabel 1: Ledelsesmodeller, 2007

Spm.: Hvilke(n) ledelsesstrukturer(er) har din kommune besluttet at indføre? (Angiv gerne flere svar)	Procent	Antal
Distriktsledelse	6 %	2
Områdeledelse	43 %	15
Tværgående samarbejde	14 %	5
Samarbejde indenfor område	17 %	6
Sammenlægning	37 %	13
Fastholder traditionel struktur	31 %	11
Andet	11 %	4

Tallene summer til mere end 100 pct., da mange kommuner anvender flere modeller samtidigt – fx sammenlægning af institutioner og områdeledelse.

Ledelsesmodeller anno 2010

Undersøgelsen viser, at 15 pct. af kommunerne har valgt udelukkende at bruge den traditionelle ledelsesmodel. Halvdelen af kommunerne kombinerer den traditionelle model med andre, mens hver tredje kommune helt har forladt strukturen med enkeltstående institutioner med hver deres leder. Se tabel 2.

Tabel 2: Traditionel institutionsledelse, 2010

Spm.: Bliver traditionel institutionsledelse brugt i kommunen?	Procent	Antal
Ja, vi bruger udelukkende traditionel institutionsledelse	15 %	11
Ja, vi bruger traditionel institutionsledelse sammen med andre modeller	54 %	40
Nej, vi bruger kun andre ledelsesmodeller	31 %	23
Total	100 %	74

Siden 2007 har kommunerne tilsyneladende indsnævret feltet af forskellige ledelsesmodeller. Tabel 3 viser brugen af ledelsesmodeller i 2010 hos de 63 kommuner, der har mere end én. Her er det tydeligt, at blandt de nye ledelsesmodeller, er det områdeledelse, der er slået an.

”Sammenlagt institutionsledelse” indgår i undersøgelsen for at kunne sammenligne med 2007. Men begrebet er formentlig ikke præcist nok til, at man kan drage sikre konklusioner ud fra det. Hvis blot kommunen på et tidspunkt har sammenlagt to institutioner, vil de kunne svare ”ja” til spørgsmålet. Desværre giver undersøgelsen ikke mulighed for at skelne mellem sådanne enkelttilfælde og anvendelser af sammenlagt ledelse som en egentlig strategi. Tabel 4 viser dog, at det kun er i hver tiende kommune, at sammenlagt institutionsledelse er den dominerende ledelsesmodel.

Tabel 3: Nye ledelsesmodeller, 2010

Spm.: Hvilke af følgende nye ledelsesmodeller anvendes i din kommune? (sæt evt. flere krydser)	Procent	Antal
Sammenlagt institutionsledelse	56 %	35
Netværksledelse	19 %	12
Områdeledelse	51 %	32
Distriktsledelse	19 %	12

Områdeledelse indgår som en del af den samlede ledelsesstruktur i halvdelen af de kommuner, hvor der er flere modeller i spil.

Af de 11 kommuner, der kun har traditionel ledelse, har fem allerede politisk besluttet at indføre en anden ledelsesstruktur (heraf to områdeledelse og tre sammenlægning). Af de sidste seks kommuner har tre planer om en ændret ledelsesstruktur, der dog ikke er politisk besluttet endnu. To kommuner angiver, at lokale forhold gør den traditionelle institutionsledelse at foretrække.

Disse 11 kommuner er også blevet spurgt, hvorfor de hidtil har valgt at fastholde den traditionelle struktur. Her vejer hensynet til borgernærheden tungt for seks af dem. Økonomiske hensyn synes ikke at spille nogen rolle.

Selv om den traditionelle institutionsledelse meget sjældent står alene, er den fortsat meget udbredt. Tabel 4 viser, hvilken ledelsesmodel der angives som den mest udbredte i kommunen.

Tabel 4: Mest udbredte ledelsesmodel, 2010

Spm.: Hvilken ledelsesmodel er mest udbredt i kommunen?	Procent	Antal
Traditionel institutionsledelse	51 %	32
Sammenlagt institutionsledelse	10 %	6
Netværksledelse	5 %	3
Områdeledelse	32 %	20
Distriktsledelse	3 %	2
Total	100 %	63

Tabellen tegner et meget sigende billede af ledelseslandskabet i kommunerne i dag:

- På trods af de mange nye ledelsesmodeller, er den traditionelle ledelsesmodel fortsat den mest udbredte i halvdelen af kommunerne
- Af de nye ledelsesmodeller er det helt tydeligt områdeledelse, der er slået igennem som en ny strategi
- Selv om hele 35 kommuner har sammenlagt institutionsledelse, er det kun den dominerende model i meget få af dem.

Ledelse under forandring

Knap halvdelen af kommunerne i undersøgelsen har indført deres nuværende ledelsesstruktur *efter* kommunalreformen (januar 2007). Og ledelseslandskabet er fortsat under løbende forandring. Således svarer halvdelen af kommunerne, at de har justeret deres ledelsesstruktur, *efter* at den er blevet indført.

Justeringerne har blandt andet haft karakter af forskellige forsøg eller gradvise videreudviklinger af strukturen. Blandt eksempler på justeringer kan nævnes, at kommunerne:

- løbende lægger institutioner sammen
- inddrager de selvejende institutioner under områdeledelsen
- nedsætter tværgående udvalg
- iværksætter projekter, der skal føre til justeringer.

Eksemplerne understreger, at der ikke altid er en kort og lige vej til en ny ledelsesstruktur. Det er en fortløbende proces, hvor kommunerne løbende lærer af deres erfaringer. Tabel 5 viser således også, at halvdelen af kommunerne har evalueret deres ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet.

Tabel 5: Evalueringer af ledelsesstrukturen 2010

Spm.: Er der blevet gennemført evaluering af ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet i din kommune?	Procent	Antal
Ja	51 %	32
Nej	49 %	31
Total	100 %	63

Det kan overraske, at så mange kommuner *ikke* har evalueret ledelsesstrukturen – i betragtning af, hvor mange der forventer at justere den (se tabel 6). Det skyldes formentlig blandt andet, at ledelsesstrukturen i en del kommuner endnu er så ny, at det har været for tidligt at evaluere den. Mange af planerne om justeringer kan også meget vel omfatte en evaluering.

Tabel 6: Planer om at justere ledelsesstrukturen 2010

Spm.: Er der planer om at justere ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet?	Procent	Antal
Ja	59 %	37
Nej	29 %	18
Ved ikke	13 %	8
Total	100 %	63

To forhold antages ofte at have betydning for, hvilken ledelsesstruktur en kommune vælger: udviklingen i børnetallet samt kommunens geografi. Det viser sig, at børnetallet kun har haft betydning for knap hver tredje kommune (29 pct.), mens kommunens geografi (fx fordelingen af by og land) spiller en rolle for 57 pct. af kommunerne.

3. Erfaringer med ledelsesmodellerne

En række spørgsmål i 2010-undersøgelsen drejer sig om kommunernes forventninger til og erfaringer med de forskellige ledelsesmodeller. Mange af de samme spørgsmål, blev også stillet i 2007-undersøgelsen, så det er muligt at følge eventuelle ændringer i målsætningerne for at vælge en bestemt struktur. Også udfordringerne i modellerne er der spurgt til i begge undersøgelser.

Målsætninger

I 2007 var de tre vigtigste begrundelser for den valgte ledelsesstruktur:⁴

1. Styrkelse af specielt faglig/pædagogisk ledelse og personaleledelse (86 pct.)
2. En mere effektiv ressourceudnyttelse (stordriftsfordele) (77 pct.)
3. Styrket ledelse gennem ny fordeling af ledelsesopgaverne (74 pct.)

I 2010 så top-3 listen sådan ud:

1. Styrkelse af faglig/pædagogisk ledelse (81 pct.)
2. Styrket ledelse gennem en ny fordeling af ledelsesopgaverne (81 pct.)
3. En mere effektiv ressourceudnyttelse (81 pct.)

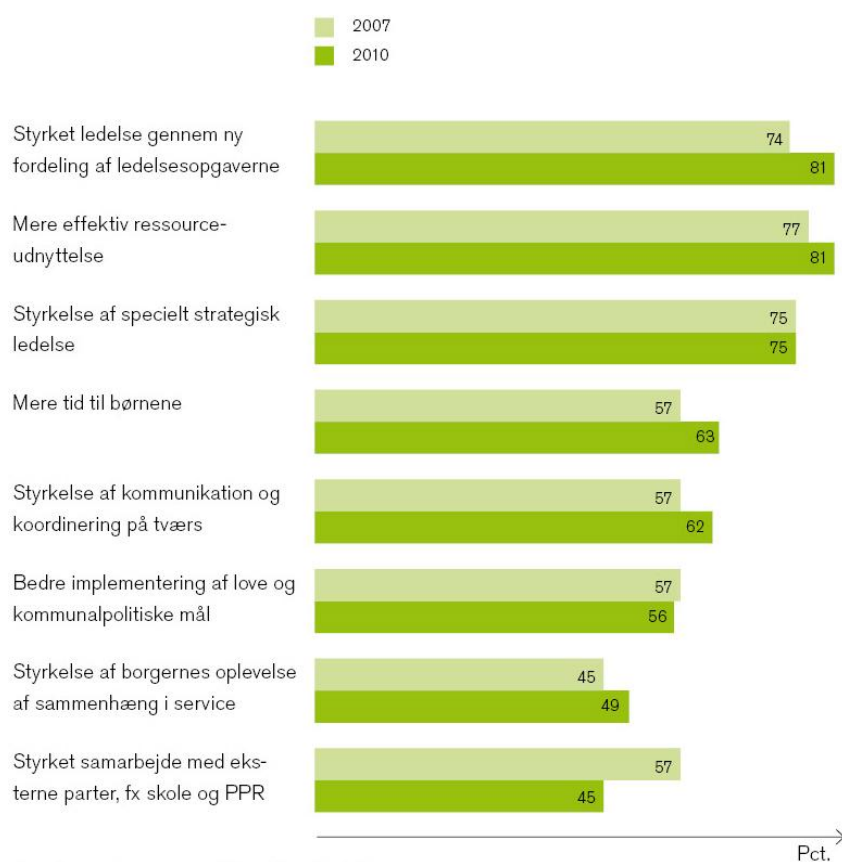
I det store billede er der således ingen markante forskelle på, *hvorfor* kommunerne vælger en bestemt ledelsesmodel. Som det fremgår af figur 2 er der dog visse forskydninger, der er værd at bemærke:

Figur 2: Målsætninger bag ledelsesstrukturen, 2007 og 2010

Spm.: I hvor høj grad har følgende udsagn været målsætninger

bag beslutningen om ledelsesstrukturen?

Søjlerne viser i andelen af kommunerne, der svarer „i høj grad“ eller „i nogen grad“



Note: Antal svarkommuner er 35 i 2007 og 63 i 2010.

⁴ De angivne procenttal er de kommuner, der svarer enten "i høj grad" eller "i nogen grad" på spørgsmålet "I hvor høj grad har følgende udsagn været målsætning bag beslutningen om at indføre den nuværende ledelsesstruktur?".

- Andelen, der ønsker "Styrket ledelse gennem en ny fordeling af ledelsesopgaverne", er steget fra 74 pct. til 81 pct. Det *kan* være et udtryk for et generelt større fokus på, hvad ledelsesmodellen kan betyde for kvaliteten af ledelse på dagtilbudsområdet.
- I 2007 angav 57 pct. "Mere tid til børnene" som en vigtig bevæggrund, i 2010 er andelen steget svagt til 63 pct.
- Samme stigning finder man i gruppen, der lægger vægt på "Styrkelse af kommunikation og koordination på tværs af institutioner.
- Det ses ikke længere som nær så vigtigt, at ledelsesstrukturen fører til et styrket samarbejde med fx skole og PPR. Det fremhævede 57 pct. af kommunerne i 2007, men kun 45 pct. i 2010.

Resultater

Helt generelt vurderer kommunerne, at deres målsætninger om styrket ledelse af dagtilbudsområdet faktisk er indfriet. Det gælder inden for alle de fire klassiske ledelsesdiscipliner: strategisk, faglig og administrativ ledelse samt personaleledelse. Se tabel 7.

Tabel 7: Mål for styrket ledelse 2010

Spm.: I hvor høj grad er kommunens målsætninger for styrket ledelse af dagtilbudsområdet opnået for:	I høj grad	I nogen grad	Hverken/eller	I ringe grad	Slet ikke
Den strategiske ledelse	35 %	49 %	11 %	3 %	2 %
Den faglige/pædagogiske ledelse	33 %	52 %	13 %	2 %	0 %
Personaleledelsen	30 %	52 %	16 %	0 %	2 %
Den administrative ledelse-/driftsledelse	35 %	46 %	16 %	3 %	0 %

I undersøgelsen peger kommunerne blandt andet på følgende områder, som en ny ledelsesstruktur i høj grad kan styrke: sprogvurdering og -stimulering, pædagogiske læreplaner, udsatte børn, overgange mellem dagtilbud og skole samt forældresamarbejde.

Udfordringer

Der følger en række nye udfordringer med, når man ændrer ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet. Det viser både 2007- og 2010-undersøgelsen.

I 2007 fremhævede kommunerne især følgende fem udfordringer i forhold til den ledelsesstruktur, de havde valgt⁵:

1. Afklaring og udvikling af nødvendige ledelseskompetencer (80 pct.)
2. Holdninger og graden af opbakning fra ledere og medarbejdere (69 pct.)
3. Kommunikationsopgaven (fx etablering af fælles mål og værdiforståelser) (66 pct.)
4. Afklaring af kompetencer og roller mellem ledelsesniveauerne (66 pct.)
5. Etablering af samarbejdskultur på tværs af personalegrupper (62 pct.)

⁵ De angivne procenttal er de kommuner, der svarer enten "i høj grad" eller "i nogen grad" på spørgsmålet "I hvor høj grad anser du følgende udsagn for udfordringer og problemstillinger i relation til den valgte ledelsesstruktur?"

I 2010 så top-5-listen sådan ud:

1. Afklaring og udvikling af nødvendige ledelseskompetencer (70 pct.)
2. Afklaring af kompetencer og roller mellem ledelsesniveauerne (69 pct.)
3. Etablering af samarbejdskultur på tværs af personalegrupper (63 pct.)
4. Graden af opbakning fra medarbejdere, ledere og forældre (62 pct.)
5. Kommunikationsopgaven (fx etablering af fælles mål og værdiforståelser) (62 pct.)

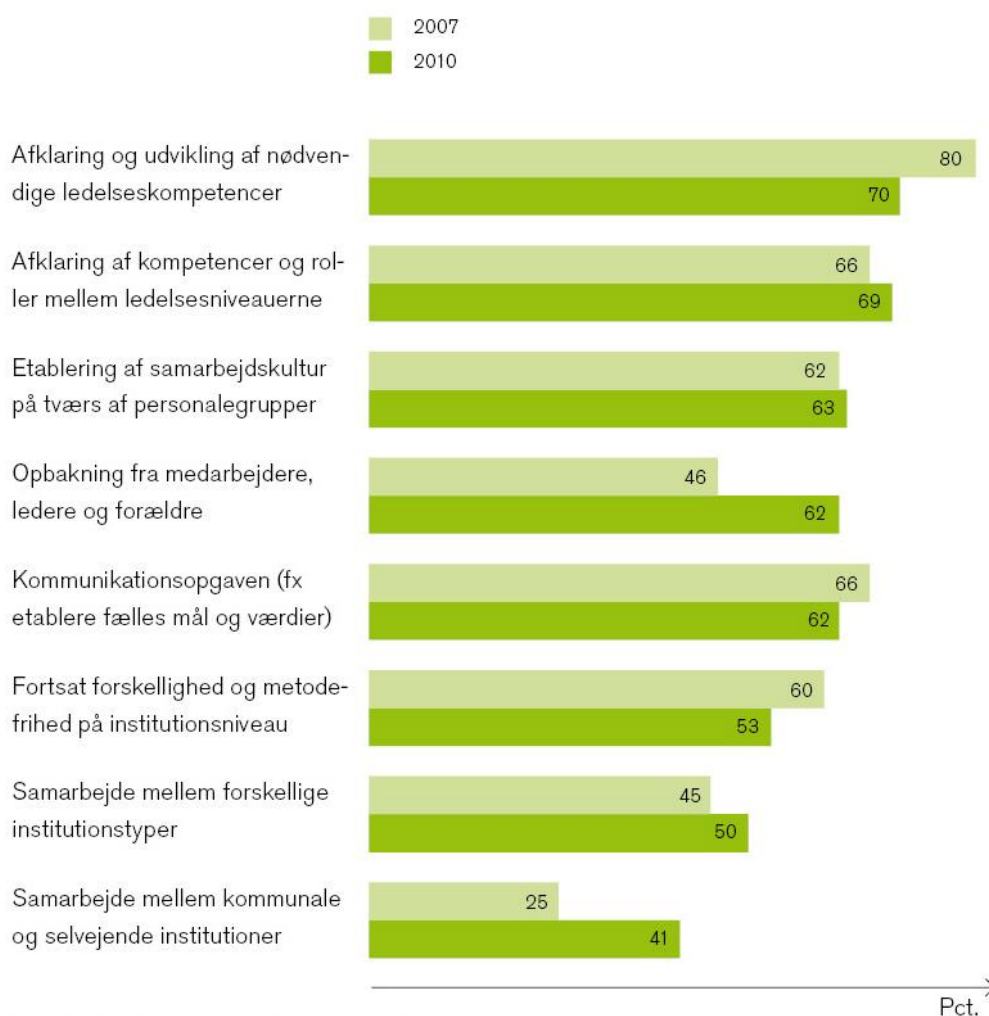
Der er altså tale om relativt beskedne ændringer i udfordringsbilledet i løbet af fire år. Forskydningerne fra 2007 til 2010 fremgår også af figur 3.

Figur 3: Udfordringer i den valgte ledelsesstruktur, 2007 og 2010

Spm.: I hvor høj grad anser du følgende udsagn for udfordringer

i relation til den nuværende ledelsesstruktur?

Søjlerne viser i andelen af kommunerne, der svarer „i høj grad“ eller „i nogen grad“



Note: Antal svarkommuner er 35 i 2007 og 63 i 2010.

På to områder oplever kommunerne betydeligt større udfordringer i dag end i 2007: opbakningen fra medarbejdere, ledere og forældre samt samarbejdet mellem kommunale og selvejende institutioner. Undersøgelsen giver ingen forklaring på denne udvikling, men peger her på to områder, det er værd at se nærmere på i den enkelte kommune.

Især når det gælder afklaring og udvikling af de nødvendige ledelseskompetencer, er der et synligt fald fra 2007 til i dag. Men netop dette område topper stadig – sammen med afklaring af kompetencer og roller mellem ledelsesniveauerne – listen over de største kommunale udfordringer i de valgte ledelsesstrukturer.

Det kan tyde på, at der stadig foregår en del afklaringsprocesser i kommunerne, jævnfør den høje andel af evalueringer og (planlagte) justeringer. Men det peger også på et uudnyttet potentiale i, at kommunerne i højere grad deler viden om og udnytter hinandens erfaringer, når det gælder ledelsesmodellerne.

Blandt top 5-udfordringerne i både 2007 og 2010 er at etablere en samarbejds-kultur på tværs af personalegrupper. Men det betyder bestemt ikke, at der ikke samarbejdes på tværs af institutioner – eller dagtilbud inden for fx en områdele-delse. Tabel 8 viser omfanget af samarbejdet på forskellige områder.

Tabel 8: Tværgående samarbejder 2010

Har jeres nye ledelsesstruktur med-ført samarbejde på tværs af afdelin-ger/huse/adresser/dagtilbud i den enkelte ledelsesmodel	I høj grad	I nogen grad	Hverken-/eller	I ringe grad	Slet ikke
Samarbejde vedrørende:					
Udlån af faciliteter	22 %	43 %	22 %	11 %	2 %
Planlægning af fælles anvendelse af personaleressourcer (herunder nøg-lepersoner med særlige opgaver og/eller vikarer)	30 %	48 %	14 %	6 %	2 %
Fællesindkøb	32 %	33 %	25 %	6 %	3 %
Fælles kurser og kompetenceudvik-ling af personalet	63 %	30 %	6 %	0 %	0 %
Fælles kurser og kompetenceudvik-ling af ledelsen	60 %	29 %	8 %	2 %	2 %

Tabellen viser blandt andet, at der som en del af de nye ledelsesstrukturer i ni ud af ti kommuner samarbejdes på tværs om kompetenceudvikling – både for ledelse og medarbejdere. Netop tværgående videndeling og kompetenceudvikling er formentlig en afgørende forudsætning for målsætningen om at styrke tværgående samarbejds-kulturer – også når det gælder om at integrere specialområdet stærkere i det øvrige ledelsesområde.

Desuden svarer næsten fire ud af fem kommuner, at den nye ledelsesstruktur har fået dem til at planlægge fælles anvendelse af personaleressourcer. Det kan fx handle om en bedre koordinering af brugen af mere specialiserede støtteressourcer – og dermed være en styrkelse af den samlede faglige kvalitet.

Nye opgaver og roller?

Når en kommune ændrer på sin ledelsesmodel, må det forventes også at indebære ændringer i opgavefordelingen i kommunens ledelseslag – fx mellem forvalt-ningsledere og den decentrale ledelse. Men undersøgelsen viser, at det kun har været tilfældet i halvdelen af de kommuner med nye ledelsesstrukturer. En forklaring på dét overraskende resultat kan være, at den ændrede ledelsesstruktur må-ske har *involveret* det decentrale ledelsesniveau stærkere, uden at det vurderes som en direkte ændring i den formelle opgavefordeling.

Undersøgelsen har også kortlagt, om forholdet mellem politikere og decentrale ledere har ændret sig i kraft af den nuværende ledelsesstruktur. Det er generelt ikke tilfældet. Dog har relationen ændret sig i hver tredje kommune med områdeledelse, men undersøgelsen kan ikke sige noget om karakteren af det ændrede forhold.

4. Ledelse af specialområdet

Tre slags specialiserede tilbud

Forandringerne i ledelsesstrukturerne på det almene dagtilbudsområde har også betydning for den måde, det specialiserede område ledes på. Undersøgelsen er den første, der stiller skarpt på disse konsekvenser.

Kommunerne overtog med kommunalreformen i 2007 ansvaret for det specialiserede område og leverer i dag tre forskellige former for speciel indsats for 0-6-årige 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.
- **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** efter enten servicelovens § 32 eller dagtilbudslovens § 4., hvor enkelte børn med særlige behov modtager tilbud i et alment dagtilbud. I praksis vil det ofte være med tilknytning af støttepersonale eksempelvis i form af støttepædagoger, ressourcepædagoger og/eller pædagogiske vejledere efter dagtilbudsloven.

En samordnet indsats?

Der er et overlap og visse steder uklare grænser mellem servicelovens bestemmelser om oprettelse af særlige dagtilbud og dagtilbudslovens bestemmelser om særlig støtte til børn med behov for støtte i almentilbuddet. Det kan potentielt udgøre en barriere for, at kommunerne kan tilrettelægge indsatsen i dagtilbuddet mest effektivt og fleksibelt. Og da tilbuddene efter de to lovgivninger ligner hinanden, kan det også være uklart for ledere og medarbejdere i dagtilbuddene, hvilket lovgrundlag de arbejder efter.

På den ene side kan kommunerne efter dagtilbudsloven inkludere børn med særlige behov i særlige integrerede gruppeordninger som en del af kommunens samlede generelle dagtilbud til børn. Denne inklusion har den fordel, at flere børn kan forblive sammen med deres kammerater i et almindeligt dagtilbud – med forskellige former for støtte. Der er stigende fokus på, at denne løsning ofte er den bedste løsning for alle parter.

På den anden side har nogle børn ubetinget brug for behandling og støtte på et højt specialiseret niveau, som det ofte kun vil være muligt at give i fx en specialbørnehave eller en specialgruppe oprettet efter servicelovens § 32. Sådanne særlige dagtilbud vil derfor ofte være et nødvendigt supplement til de almene tilbud i kommunen i de tilfælde, hvor disse ikke kan tilgodese barnets særlige behov for hjælp.

Ifølge SFI modtager et stort antal børn med handicap tilbud efter dagtilbudsloven. SFI vurderer, at det ville give bedre betingelser for at tilbyde enkeltintegration eller gruppeintegration til flere børn, hvis administrationen af special- og almen-

Specialiserede tilbud

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.

Alle kommunale tilbud efter servicelovens § 32 skal optages på tilbudsportalen.dk.

området lå under samme forvaltning⁶. Ofte hører handicapområdet til i socialforvaltningen, mens fx en børne- og kulturforvaltning har de almene dagtilbud under sig.

Det er under alle omstændigheder afgørende, at de rette metoder og den pædagogiske specialviden kan komme i spil i de dagtilbud, hvor der er brug for den. Det må forventes, at en høj grad af ledelsesmæssig samordning vil give kommunerne bedre muligheder for at anvende deres samlede pædagogiske ressourcer optimalt.

Denne undersøgelse giver en række indikationer af, hvor tæt samordningen mellem de to områder er i de ledelsesmodeller, der præger dagtilbudsområdet i dag.

Organiseringen af de særlige dagtilbud

Tre ud af fire kommuner i undersøgelsen angiver, at de har et særligt tilbud i henhold til servicelovens §32 til børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Tallet er marginalt højere end i SFI's kortlægning fra 2009. Men begge undersøgelser viser, at det store flertal af kommuner selv styrer og driver et eller flere tilbud til denne målgruppe.

De særlige dagtilbud er organiseret på to forskellige måder:

- En selvstændig institution med egen leder – typisk en specialbørnehave.
- En integreret gruppeordning i tilknytning til en almindelig daginstitution.

Som det fremgår af tabel 9 har godt hver tredje kommune begge tilbud, mens resten bruger enten den ene eller den anden model. Bemærk, at svarene i tabel 9-16 kun omfatter de kommuner, der har det pågældende tilbud.

Tabel 9: Specialinstitution eller integrerede grupper?

Spm.: Hvordan er kommunens særlige dagtilbud (servicelovens § 32) organiseret?	Procent	Antal
De er kun organiseret som integrerede gruppeordninger i en almen daginstitution	36%	20
De er kun organiseret som selvstændig institution	27%	15
Kommunen har begge modeller	38%	21
Total	100%	56

Specialbørnehaverne

Fire ud af fem kommuner, der har en specialbørnehave, administrerer den under samme forvaltning som de almene dagtilbud. Men der er altså stadig en femtedel af kommunerne, hvor tilbuddene ledelsesmæssigt er forankret i hver deres forvaltning. Se tabel 10.

⁶ Kilde: Særlige dagtilbud til børn efter § 32 – en status to år efter kommunalreformen; Bengtsson, S., Heidemann, J.; Jensen, T.G.; Tange, J.; Wolff, E. S., Det Nationale forskningscenter for Velfærd, 09:2, side 11

Tabel 10: Specialbørnehaver – hvilken forvaltning?

Spm.: Hvilken forvaltning er specialbørnehaven (servicelovens § 32) organiseret under?	Procent	Antal
Samme forvaltning som dagtilbud under dagtilbudsloven	81%	29
Anden forvaltning	19%	7
Total	100%	36

Langt de fleste kommuner driver deres specialiserede institutioner med den ledelsesmodel, der kaldes traditionel institutionsledelse. I nogle få kommuner indgår specialbørnehaven i en anden ledelsesmodel – typisk områdeledelse. Se tabel 11.

Tabel 11: Specialbørnehaver – hvilken ledelsesmodel?

Spm.: I hvilken ledelsesmodel indgår kommunens specialbørnehave (servicelovens § 32) ? (sæt evt. flere krydser)	Procent	Antal
Traditionel institutionsledelse	83%	30
Sammenlagt institutionsledelse	3%	1
Netværksledelse	8%	3
Områdeledelse	14%	5
Indgår ikke	6%	2

De integrerede gruppeordninger

De integrerede gruppeordninger ledes i hovedparten af kommunerne fra den samme forvaltning som de almene dagtilbud. Kun to af de 41 kommuner med sådanne tilbud, har administrationen placeret i en anden forvaltning. Det flugter godt med, at de integrerede gruppeordninger for en stor dels vedkommende er tilrettelagt i henhold til dagtilbudsloven.

Gruppeordningerne ledes både som traditionel institutionsledelse og efter de nyere ledelsesmodeller. Se tabel 12.

Tabel 12: Integrerede gruppeordninger – hvilken ledelsesmodel?

Spm.: I hvilken ledelsesmodel indgår kommunens integrerede gruppeordninger ? (sæt evt. flere krydser)	Procent	Antal
Traditionel institutionsledelse	51%	21
Sammenlagt institutionsledelse	29%	12
Netværksledelse	7%	3
Områdeledelse	22%	9
Indgår ikke	2%	1
Total	112%	46

Tabellen viser, at den typiske ledelsesmodel i de integrerede gruppeordninger er traditionel institutionsledelse. Men også sammenlagt institutionsledelse og områdedeledelse findes i en del kommuner.

Samarbejdet mellem de specialiserede tilbud

De specialiserede tilbud har en særlig viden, som, hvis den bliver delt og udnyttet effektivt, kan være med til at udvikle og kvalificere det pædagogiske arbejde med børn med behov for særlig støtte i de almene dagtilbud. Gode samarbejdsrelationer mellem såvel ledere som medarbejdere på de to områder kan styrke denne vigtige videndeling på tværs.

Tabel 13 viser, at der i væsentlig større omfang er et formaliseret samarbejde på lederniveau end blandt medarbejderne. Her kan ligge et uudnyttet potentiale i at knytte tættere medarbejderbånd mellem fx specialbørnehave, støttekorps, specialiserede gruppeordninger og de almene områder.

Tabel 13: Samarbejde på leder- og medarbejderniveau

Spm.: Er der et formaliseret samarbejde imellem det særlige dagtilbud (serviceloven §32) og integrerede gruppeordninger i almene dagtilbud ?	Ja		Nej		Procent	Antal
På lederniveau	86%	18	14%	3	100%	21
På medarbejderniveau	52%	11	48%	10	100%	21

Ni ud af ti særlige dagtilbud samarbejder med kommunens integrerede gruppeordninger om faglige spørgsmål. Også efteruddannelse/kompetenceudvikling og økonomi er væsentlige samarbejdsfelter. Væsentligt færre samarbejder om personale- og vikarressourcer. Se tabel 14.

Tabel 14: Samarbejdstemaer på tværs

Spm.: Hvad omhandler samarbejdet? (sæt evt. flere krydser)	Procent	Antal
Faglige spørgsmål	89%	16
Budget/økonomi	61%	11
Personale (herunder vikarer)	33%	6
Efteruddannelse/kompetenceudvikling	67%	12
Andet	11%	2

Hvem visiterer til §32-tilbud

For at kunne vurdere og udnytte mulighederne i at tilbyde et barn med særlige behov en plads i en integreret specialgruppe eller de rette støttemuligheder i almene dagtilbud, kan det være vigtigt, at visitationen til §32-tilbud ikke ligger for langt fra den afdeling, der er ansvarlig for kommunens dagtilbud. Tabel 15 viser, hvor det formelle ansvar for visitationen er placeret.

Tabel 15: Visitation til særlige dagtilbud

Spm.: Hvor er det formelle ansvar for visitationen til særlige dagtilbud (serviceloven § 32) placeret?	Procent	Antal
I den afdeling der er ansvarlig for dagtilbud i kommunen	46%	26
I PPR	23%	13
I Socialforvaltningen	2%	1
Andet	29%	16

Som det fremgår har næsten halvdelen af kommunerne placeret ansvaret for visitationen til de særlige dagtilbud i den afdeling, der også er ansvarlig for de almindelige dagtilbud i kommunen. De mange, der svarer "Andet", uddyber, at visitationen her foregår i tværfaglige visitationsudvalg.

Så selv om nogle kommuner (7 ud af 36) har organiseret de særlige dagtilbud under en anden forvaltning (se tabel 10), tyder undersøgelsen på, at mange af dem i visitationen koordinerer på tværs af eventuelle sektorbarrierer. Det foregår angiveligt enten i PPR eller i det tværfaglige visitationsudvalg.

Anvendelse af støtteressourcer

Alle kommuner i undersøgelsen på nær to har ansat støttepersonale til børn i almindelige dagtilbud. Det kan fx være støttepædagoger, ressourcepædagoger eller pædagogiske vejledere. Støttepersonale ansættes efter reglerne i dagtilbudslovens §4. Formålet med denne støtte er blandt andet, at den skal være en integreret del af det dagtilbud, barnet er indskrevet i. Støtten skal ydes, så det er til gavn for den samlede gruppe i dagtilbuddet.

Undersøgelsen viser også, at kommunerne har organiseret støtteressourcerne på mange forskellige måder. Fra fuld decentralisering, hvor alle ressourcer er knyttet til enkeltinstitutioner/områder, til fuld centralisering i et støttekorps direkte under forvaltningen. Mange kommuner har variationer og blandinger af disse to modeller.

Organiseringen af støtteressourcerne kan have betydning for, hvorvidt de indgår i forsøgs- og udviklingsarbejde – og ad den vej er med til at bidrage til videndeling og udvikling også af de almindelige dagtilbud. Her viser undersøgelsen, at støtteressourcerne i to ud af tre kommuner indgår i denne type arbejde. Se tabel 16.

Tabel 16: Støtteressourcer og udviklingsarbejde

Spm.: Indgår støtteressourcerne i forsøgs- og udviklingsarbejde ?	Procent	Antal
Ja, både personale- og økonomiske ressourcer	44%	32
Ja, i form af støttepersonale	19%	14
Nej	36%	26

Det vil være interessant at undersøge, hvordan nogle af de nyere ledelsesmodeller i praksis påvirker måden, støtteressourcerne anvendes på. Det giver svarene i denne spørgeskemaundersøgelse ikke mulighed for at belyse.