



Rapport

Evaluering og organisering af §32-tilbud og
den specialpædagogiske indsats

Indhold

Baggrund	3
Den specialpædagogisk indsats – herunder §32 tilbuddet.....	3
Hovedkonklusioner	4
Analyse af forskellige organiseringsmodeller	5
Nuværende fysiske rammer	5
Muligheder i de nuværende fysiske rammer.....	5
Begrænsninger i de nuværende fysiske rammer	5
Sammenlægning af de to §32 stuer på én lokation.....	6
Muligheder ved en sammenlægning	6
Begrænsninger ved en sammenlægning	7
Ledelse: model a, b og c	7
Ledelsesmodel a	7
Ledelsesmodel b	8
Ledelsesmodel c	9
Bevarelse af den nuværende placering og organisering	9
Opsamling og anbefaling	9

Baggrund

Børne- og ungdomsudvalget besluttede på sit møde den 24. september 2020, at der skulle udarbejdes en evaluering af den nuværende organisering af §32 dagtilbud og den specialpædagogiske indsats, samt at der skulle udarbejdes forslag til alternative modeller. På baggrund heraf godkendte børne- og ungdomsudvalget på sit møde den 26. november 2020 et kommissorium for dette arbejde, og der blev nedsat en styregruppe. Kommissoriet er vedlagt som **bilag 1** til denne rapport.

Styregruppen var samlet første gang den 16. december 2020. Her blev undersøgelsesdesignet som beskrevet i kommissoriet godkendt. Fra den 17. december 2020 og frem til den 11. januar 2021 blev der afviklet tilsyn på de to §32 stuer. Tilsynsrapportener er vedlagt som **bilag 2** til denne rapport. I samme periode blev der afviklet en række interviews med forælderen, ledere og udvalgte medarbejdergrupper fra §32 tilbuddet, almen SPG (den specialpædagogiske gruppe), Trivsel og Læring samt medarbejdere fra almen institutionerne. Interviewguides er vedlagt som **bilag 3** til denne rapport. Den 11. januar 2021 var styregruppen samlet igen og på baggrund af tilsynsrapporter og interviews blev alternative modeller og ledelsesformer analyseret og drøftet. På baggrund af styregruppens arbejde er nedenstående analyser og modeller udarbejdet.

Styregruppen understreger, at børnene og kerneopgaven har været det fælles pejlemærke igennem denne evalueringsproces.

Den specialpædagogisk indsats – herunder §32 tilbuddet

I dag er alle de specialpædagogiske indsatser på dagtilbudsområdet samlet under Trivsel og Læring (PPR). Den specialpædagogiske gruppe (SPG), er derfor organiseret under Trivsel og Læring. Denne gruppe varetager i dag to hovedtyper af opgaver:

1. Varetagelse af §32 tilbuddet (se beskrivelse i følgende afsnit)
2. Særlige specialpædagogiske opgaver ind i almen området.

De specialpædagogiske opgaver og indsatser på almenområdet varierer i form og indhold afhængigt af de pædagogiske udfordringer, som er årsag til almen institutionernes søgning om sparring og støtte. For nærmere beskrivelse af SPG's arbejde med specialpædagogiske indsatser ind i almen området henvises til **bilag 4**.

De to hovedopgaver understøtter på hver deres måde kerneopgaven, når børn i kortere eller længere perioder befinder sig i udsatte positioner grundet fysiske, psykiske og/eller miljømæssige omstændigheder.

§32 tilbuddet

I forbindelse med budget 2019 blev det besluttet at oprette et særligt dagtilbud under servicelovens § 32 i Norddjurs Kommune. Et §32 tilbud er et dagtilbud til børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som har behov for hjælp eller særlig støtte og behandling. Tidligere har Margrethe Børnehaven i Pindstrup været benyttet til denne målgruppe.

Den første visitation blev gennemført i maj 2019. Herfra startede tilbuddene op med udgangspunkt i følgende ramme:

Et særligt dagtilbud skal efter loven indeholde:

- Behandling (Norddjurs Behandlingscenter).
- Særlig pædagogisk støtte og tilgang.
- Vejledning til forældrene fra relevante fagpersoner.
- Aflastning og pasning af barnet i det omfang, forældrene har behov for det.

- Der skal afholdes løbende netværksmøder med relevante fagpersoner og familien i centrum for at koordinere de mange indsatser.
- Der skal tilbydes relevant sparring til personalet.
- Lokaler tilpasset børnenes behov, herunder skærmning, egen indgang, toilet og hjælpemidler mm.

Der er udarbejdet en kvalitetsstandard for §32 i Norddjurs Kommune, som er politisk godkendt. Denne er vedlagt som **bilag 5**.

Nuværende fysisk placering af vores §32 tilbud

Norddjurs Kommune har i dag to §32 stuer. Regnbuen som er placeret i sammenhæng med Mælkevejen i Auning og Lillebjørn som er placeret i sammenhæng med Stjernehuset i Grenaa.

Antal børn i §32 tilbud

Tilbuddene rummer på nuværende tidspunkt 5 børn i Stjernehuset samt én enkeltintegreret og 4 børn i Mælkevejen. Målgruppevurderingen varetages af børne- og familieenheden i socialområdets visitationsafdeling, mens selve visitationen varetages af skole- og dagtilbudsområdet i tæt samarbejde med børne- og familieenheden, aftaleholderne, Trivsel og Læring samt Norddjurs Behandlingscenter.

Ansatte

Der er ansat i alt 16,5 fuldtidsstillinger fordelt på 18 medarbejdere i SPG. Til de særlige §32 tilbud er der pt. 7,05 fuldtidsstillinger fordelt på 6 faste medarbejder + 2 medarbejdervikarer. I almen SPG er der 9,46 fuldtidsstillinger. Ved sygdom og andet fravær kan det være nødvendigt, at medarbejdere fra SPG skal dække vagtplanen på §32 stuerne.

Ledelse af den special pædagogiske gruppe

SPG blev i 2017 organiseret under Trivsel og Læring. Medarbejdere som primært varetager de specialpædagogiske indsatser ind i almen området (SPG almen) er derfor ansat under ledelsen i Trivsel og Læring. Ledelsen af §32 opgaven er delt, så personaleledelsen ligger i Trivsel og læring (PPR), mens driftsledelsen både ligger hos områdelederne og ledelsen i Trivsel og Læring (PPR). Herudover er der to 2 medarbejder, som har en koordinerende funktion (max 4 timer pr. koordinator om ugen).

Hovedkonklusioner

Det står tydeligt, at kvaliteten af det pædagogiske arbejde både på §32 stuerne og i de specialpædagogiske indsatser ind i almen området er høj.

Der kan peges på fordele ved en sammenlægning af de to §32 stuer både i et børneperspektiv, forældreperspektiv, fagligt perspektiv, medarbejderperspektiv og ledelsesperspektiv. Langt de fleste peger på, at denne sammenlægning bør ske med bevarelse af placering i sammenhæng med en almen institution.

Ud over overstående to pointer står det klart, at den nuværende organisering skaber udfordringer i forhold til ledelse grundet den nuværende delte ledelsesfunktion. Særligt opleves der udfordringer i forhold til adskillelse af drift- og personaleledelse. Adskillelse af disse to ledelsesfunktioner kalder på et tæt samarbejde. Et samarbejde, som lederne gerne vil prioritere, men som har været vanskeligt at kvalificere. Udfordringen opleves ikke som problematisk i hverdagen blandt medarbejderne.

På trods af, at evalueringen peger på muligheder ved en sammenlægning af de to §32 stuer, er det vigtigt at understrege, at en sammenlægning af de to stuer ikke i sig selv løser den ledelsesmæssige udfordring. I ledelsesmodellerne a, b og c foldes forskellige scenarier ud, hvor muligheder og begrænsninger er analyseret bl.a. i forhold til de udfordringer, som viser sig omkring den delte ledelsesfunktion.

Der er ikke noget, der direkte peger på, at minimumsnormeringerne, har hverken positiv eller negativ indflydelse på arbejdet på §32 stuerne.

Analyse af forskellige organiseringsmodeller

På baggrund af styregruppens arbejde er der opstillet følgende model(ler):

En sammenlægning af de to §32 stuer med placering i sammenhæng med en almen institution.

Med ledelse som skitseret i model a, b eller c

Nedenfor beskrives muligheder og begrænsninger i forhold til en sammenlægning af de to stuer. Dernæst skitseres de forskellige ledelsesmodeller og herunder ligeledes muligheder og begrænsninger.

Nuværende fysiske rammer

I dag har begge stuer et rum på ca. 50-70 m², samt et rum til benyttelse af træning og andre aktiviteter. De to rum ligger ikke i forlængelse af hinanden. I Regnbuen (dvs. den stue i tilknytning til Mælkevejen) deles der toilet og legeplads med en vuggestuegruppe. I Lillebjørn skal man igennem et fællesrum for at komme ind på stuen og i det samme fællesrum er garderoberne placeret. Begge steder deles der fællesrum og gangarealer med den øvrige institution.

Muligheder i de nuværende fysiske rammer

- Placering af §32 stuerne i sammenhæng med en almen institution er båret af tanken om at kunne etablere grænsefællesskaber (melleformer) mellem specialtilbud og almentilbud. Formålet er, at både børn fra §32 og børn fra almentilbud udvider muligheden for fællesskaber på tværs, og derved også udvider muligheden for spejling og relationsdannelse. Denne tanke er til dels omsat til praksis. Børnene i begge tilbud profiterer som udgangspunkt af grænsefællesskaberne (melleformerne) i den nuværende ramme. Børn fra §32 stuen går på besøg og indgår i aktiviteter på almen stuerne og omvendt. Langt de fleste peger på, at en evt. ny placering bør ske med mulighed for bevarelse af denne tilknytning til almenområdet. Gerne med mulighed for udvikling på netop dette område. Det bør dog nævnes, at ganske få ikke nødvendigvis ser en fordel i en placering i sammenhæng med en almen institution.
- Med to placeringer er der større mulighed for at opretholde nærhedsprincippet. Dog skal det nævnes, at alle informanter peger på, at selv med placering to steder i kommunen er nærhedsprincippet nærmest umuligt at opretholde, eftersom det er ganske få børn, som udgør gruppen af børn i §32 tilbud. Derfor kan man umuligt tilbyde alle børn et pasningstilbud tæt på bopælen. Endvidere påpeger samtlige forældre, at tilbuddets rammer og indsats til enhver tid foretrækkes fremfor nærhedsprincippet.
- Forældrene oplever at deres børn trives i de nuværende fysiske rammer – både inde og ude.
- Det fremhæves, at der er gode træningsmuligheder i Skovvang, som §32 tilbuddet i Mælkevejen anvender.

Begrænsninger i de nuværende fysiske rammer

- De specialpædagogiske vejledere både i Regnbuen og i Lillebjørn oplever udfordringer med afskærmning af børnene. Børn i §32 tilbud er ofte sensitive, afledelige og til tider udad reagerende. Der er derfor i denne gruppe ofte et særligt behov for afskærmning. Stuen er ét rum og en skillevæg er ikke altid tilstrækkelig afskærmning. De specialpædagogiske vejledere peger på, at der er brug for to rum i forlængelse af hinanden.

- De specialpædagogiske vejledere oplever til tider udfordringer i forhold til deling af fællesarealer med almenområdet. Umiddelbart profiterer alle af grænsefællesskaberne (mellemløberne) (se under muligheder), men situationer som f.eks. toiletbesøg eller graderobesituationer kan være forbundet med udfordringer for alle børn, men børn fra §32 tilbuddene er yderlig udfordret i sådanne situationer.
- Børnene i §32 tilbuddet har brug for yderligere understøttelse i forhold til bevægelse og motorisk udvikling. Der er bevilliget en særlig støtte gennem Norddjurs Behandlingscenter, som kan komme ud på stueren i de tilfælde, hvor det er muligt, og der er træningsredskaber tilgængelige. Ligeledes kan de i Auning tilgå Skovvang. Afstanden fra Skovvang til institutionen skaber desværre problemer. Der peges på, at for et barn med særlige behov er en rejse fra stuen til uvante omgivelser en lang rejse, som kræver energi.

Sammenlægning af de to §32 stuer på én lokation

Som nævnt overfor ligger de to stuer adskilt i henholdsvis Stjernhuset i Grenaa og Mælkevejen i Auning. I de gennemførte interviews og i styregruppen er der blevet peget på en række fordele og muligheder ved en sammenlægning af de to §32 stuer. Disse muligheder behandles i nedenstående afsnit.

Muligheder ved en sammenlægning

Muligheder i et forældre - og børneperspektiv:

- Både forældre og personale peger på, at en sammenlægning af børnegruppen vil skabe bedre mulighed for netværksdannelse og sociale relationer blandt ligestillede for både børn og forældre. Der er på nuværende tidspunkt indskrevet i alt 9 børn i §32 tilbuddet. Børnene er fordelt på de to stuer og kender ikke hinanden. Ved at sammenlægge de to stuer udvides børnegruppen og derved også muligheden for spejling og relationsdannelse. Det samme gør sig gældende for forældrene. Alle ser denne udvidelse som en fordel, men langt de fleste understreger også, at det ikke må være på bekostning af tilknytningen til almenområdet.

Muligheder i et fagligt perspektiv:

- Personalet kan som samlet gruppe bedre sparre og udveksle faglig viden.
- Særlige personalekompetencer kan sættes i spil i hele gruppen og ikke kun begrænses til en af stuerne.
- Øget mulighed for relationsdannelse på tværs blandt §32 børnene (se under punktet fordele i et forældre – og børneperspektiv).

Muligheder i et medarbejderperspektiv:

- En større personalegruppe er mere robust i forhold til at dække dagen ind fra tidlig morgen til sen eftermiddag, ligesom de kan dække ind for hinanden ved sygdom, ferie og personalebemanding i forhold til åbne – og lukkevagter.
- Flere hænder til praktiske opgaver (rydde op, dække borde, opvask mv.).
- Dække ind for hinanden i forbindelse med skrivearbejde (f.eks. logbog), når personaler skal på toiletbesøg, møder ude af huset, dialog med forældre ved aflevering, afhentning, afholdelse af pauser mv.

Muligheder i et ledelsesperspektiv:

- To §32 stuer betyder, at lederen i Trivsel og Læring på nuværende tidspunkt skal organisere og koordinere alting to steder og to gange, og det vil derfor reducere ledelsesopgaven betragteligt at sammenlægge de to stuer.

- Driftsomkostninger reduceres fra to stuer til en stue.

Begrænsninger ved en sammenlægning

- Sammenlægning af de to §32 stuer kan muligvis på sigt udløse stordriftsfordele, men det er i forhold til begrænsninger vigtigt at nævne, at flytning og etablering af en fællesstue også har omkostninger. Disse beregninger har styregruppen ikke på nuværende tidspunkt inddraget i analysen.
- Begrænsninger i forhold til nærhedsprincippet. Muligvis har dette dog ikke den store betydning, da tanken om nærhedsprincippet, som allerede nævnt, bliver udfordret af flere informanter.
- Udpegning af en fysisk placering. Styregruppen kan ikke på nuværende tidspunkt udpege en reel placering. Dette vil kræve en grundigere analyse af placeringsmuligheder.

Ledelse: model a, b og c

Som beskrevet indledningsvist er §32 opgaven i dag ledet både gennem Trivsel og Læring og gennem aftaleholderne. Personaledelse med faglig sparring og udvikling ligger hos lederen i Trivsel og Læring, mens driftsledelsen ligger hos aftaleholderne i henholdsvis område Grenå og område Auning.

Aftaleholderen for Trivsel og Læring har i dag et personaleansvar for omkring 52 medarbejdere med mange forskelligartede funktioner: to §32 stuer, personalegruppen i SPG almen, psykologerne, logopæderne, Familieskolen, Læsecentret, fysioterapeuterne og sprogvejlederne.

Aftaleholderen i Auning har i dag ledelse af 50 medarbejder heraf 1 afdelingsleder. Medarbejderne fordeler sig på 3 institutioner og 12 dagplejer.

Aftaleholderen i område Grenaa har i dag ledelse af 164 medarbejder heraf 3 afdelingsleder. Medarbejderne fordeler sig på 7 institutioner og 65 dagplejer.

Ledelsesmodel a

Ledelsen af §32 delt som i dag

Muligheder

- SPG er fortsat en samlet enhed. Herved kan den specialpædagogiske indsats koordineres og udvikles samlet ét sted fra og tæt på de øvrige faggrupper i Trivsel og Læring.
- Igangværende udviklingsarbejde kan fastholdes. Bl.a. er man i Trivsel og Læring i gang med at udvikle det tværfaglige samarbejde både mellem psykologer, logopæder, fysioterapeuter, de specialpædagogiske vejleder fra SPG almen og de specialpædagogiske vejleder fra §32 stuerne med henblik på at få det maksimale ud af, at alle fagpersoner omkring et barn eller en specialpædagogisk indsats er samlet og kan koordineres ét sted fra.

Begrænsninger

- Den delte ledelsesfunktion udfordrer personalemæssig, men også i forhold til kvalificering og optimal udnyttelse af grænsefællesskaberne (melleformerne). Aftaleholderne ude i områderne, som har driftsledelsen, får tildelt 17.393 kr. pr. barn per år (det sammen beløb som tildeles børn i almenområdet) Hvordan beløbet forvaltes ligger formelt hos ledelsen i Trivsel og Læring. Denne adskillelse oplever aftaleholderne ude i områderne som udfordrende i forhold til en optimal

inkludering af §32 stuerne på de pågældende institutioner. Alle udtrykker ønsker om at samarbejdet mellem de to ledelser skal kvalificeres. Bl.a. gennem undersøgelse og drøftelse af i hvor høj udstrækning §32-personalet skal være en del af almeninstitutionen og omvendt.

- Hjemtagningen af §32 tilbuddet har givet en ekstra ledelsesmæssig opgave, som løses indenfor de nuværende ledelsesmæssige rammer. Der blev ikke tilført ekstra ressourcer til den nye ledelsesopgave.
- Grundet den store personalegruppe til en leder i Trivsel og Læring opleves det som vanskeligt, at nå helt og optimalt ud til alle medarbejderne. Det fremhæves, at det er vanskeligt at drive ledelse tæt på.

Ledelsesmodel b

Ledelsen af §32 stuerne lægges udelukkende ved aftaleholderne

Muligheder:

- Minimering af ledelsesopgaven i Trivsel og Læring.
- §32 knyttes tættere til almenområdet.
- §32 medarbejder vil få ledelse, der hvor de fysisk er placeret.
- Drift- og personaleledelse hænger sammen.
- På nuværende tidspunkt kan medarbejderne i SPG rotere mellem opgaverne ind i almenområdet og opgaverne på §32 stuerne. Det flow har en kvalitet, hvilket beskrives nedenfor, men samtidig opleves det selv samme flow også som en udfordring. Fordybelse i henholdsvis SPG almen eller på §32 stuerne vanskeliggøres, når medarbejderne fra SPG almen trækkes ud for at støtte og dække på §32 stuerne. Med en adskillelse af de to opgaver kan der muligvis skabes rum til mere fordybelse og mere sammenhængende tid sammen med børnene.

Begrænsninger:

- Øget arbejdspress til aftaleholderne på dagtilbudsområdet.
- Reducering af forbindelsen mellem §32 stuerne og Trivsel og Læring, og derved også en udfordring i forhold til det igangværende udviklingsarbejde med at få samlet og koordineret indsatserne ét sted fra.
- Der er risiko for, at fælles retning i det specialpædagogiske arbejde vil gå tabt, hvis SPG deles i to enheder (en §32 enhed og en SPG almen enhed med hver sin ledelse). De specialpædagogiske vejledere fra §32 stuerne har brug for vidensdeling med SPG almen og de øvrige faggrupper i Trivsel og Læring og omvendt. Hvis ledelsen af SPG deles, så SPG almen ledes fra Trivsel og Læring og §32 af aftaleholderne, så adskilles §32 stuerne fra den tværfaglighed, som findes i Trivsel og Læring.
- På nuværende tidspunkt er der som ovenfor nævnt et flow i personalegruppen, så medarbejdernes kompetencer bruges optimalt. Det betyder, at de specialpædagogiske vejledere i SPG almen og de specialpædagogiske vejledere på §32 kan rotere både i forhold til bedst mulig udnyttelse af særlige specialpædagogiske kompetencer, men også i forhold til kompetenceudvikling. Der løses to forskellige opgaver, men medarbejderne forstår sig som et team, der sammen løfter begge opgaver, og som sammen udvikler sig professionelt. Dette flow vanskeliggøres, hvis ledelsen af §32 stuerne flyttes til aftaleholderne på dagtilbudsområdet. Dog er det vigtigt at nævne, at selv sammen flow også kan skabe udfordringer (se ovenfor under muligheder).

- Der peges på, at ledelse af §32 stuerne kræver en høj faglighed i forhold specialpædagogiske indsats. Både aftaleholder og ledelsen i Trivsel og Læring besidder den nødvendige faglighed for at kunne lede §32 tilbuddene. Men lederen i Trivsel og Læring har lettere adgang til hele Trivsel og Læring og derved den specialpædagogiske viden, som deles og produceres i dette arbejdsfællesskab. Det vil kræve ekstra arbejde for en aftaleholder at skulle holde sig opdateret i forhold til to fagligheder - både den almen pædagogiske faglighed, som er nødvendig for at kunne lede medarbejdere i almen området, og den special pædagogiske faglighed, som er nødvendig for at kunne lede medarbejdere i §32 tilbuddet.

Ledelsesmodel c

Ledelsen af §32 stuerne med ekstra ledelseskapacitet

Muligheder:

- Kapacitet til at udvikle samarbejdet mellem aftaleholder og Trivsel og Læring, så specialområdet og almenområdet knyttes sammen og støtter praksis både personalemæssigt ,men også i forhold til den konkrete opgave, som ligger i at udnytte grænsfællesskaberne (melleformerne) optimalt.
- I interviewene med pædagoger fra almenområdet var der fokus på SPG's arbejde ind i almenområdet. I den sammenhæng blev samarbejdsformer, fælles logikker og pædagogiske metoder drøftet. I dag arbejder SPG almen ud fra en systemisk forståelse, hvor der arbejdes med vanskelighederne i det miljø, hvor problemerne opstår. Udviklingen og kvalificeringen af samarbejdet er i gang (se bilag 5), men grundet den lovgivningsmæssige prioritering af §32 opgaven bliver dette vigtige arbejde (som nævnt tidligere) til tider udfordret. Med øget ledelseskapacitet kan også dette vigtige arbejde tildeles større ledelsesopmærksomhed.

Begrænsninger:

- Der skal foretages en omlægning af ressourcerne enten i Trivsel og Læring eller ude i områderne. Muligvis vil en omlægning kunne betyde færre personaleressourcer.

Bevarelse af den nuværende placering og organisering

På trods af ovenstående beskrivelser af den nuværende situation er det vigtigt at understrege, at tilsynsrapporterne (bilag 2) og interviewene med forældrene viser, at Trivsel og Læring/SPG i samarbejde med institutionerne leverer høj kvalitet ude hos børnene. Den høje kvalitet skyldes, at der i Norddjurs Kommune er dygtige og professionelle ledere og medarbejdere på institutionerne generelt og i denne sammenhæng specifikt på §32 stuerne, i SPG almen og de øvrige faggrupper i Trivsel og Læring.

Opsamling og anbefaling

Styregruppen anbefaler, at der afsættes tid til en gennemarbejdet undersøgelsesproces i forhold til en afdækning af muligheder for en eventuel ny fysisk placering af et sammenlagt §32-tilbud.