



Ledelsesfællesskab om kerneydelsen

Indhold

3 Forord

4 Fem tendenser

7 Fra politik til virkelighed

10 Et stærkt fagligt ledelsesfællesskab

14 Forvaltningens understøttende rolle

16 Systematik om mål, resultater og kvalitet



Forord

Kommunalbestyrelserne opstiller stadig mere tydelige politiske mål og resultatkrav. Og det er vel at mærke resultatkrav, der skal gøre en forskel – sætte aftryk på borgernes hverdag og ændre virkeligheden. Det gælder for plejen af ældre og handicappede, børnenes udvikling og læring, bistand til ledige og alle de andre indsatser i kommunen. Og de udførende led vurderes i stigende grad på, om de kan indfri de politiske mål.

Derfor har den faglige ledelse fået langt større opmærksomhed. Ledelsesopgaven på den enkelte institution eller afdeling retter sig i stigende grad mod at udvikle et stærkt fagligt fællesskab om metoder og løsninger, hvor der er evidens for gode resultater.

Men hvad indebærer denne udvikling for arbejdet i kommunernes forvaltning, og hvordan påvirker det topledelsens opgaver? Det er temaet for denne pjece.

Den sætter fokus på udviklingen af forvaltningens arbejdsmetoder, når de politiske mål og resultatkrav bliver mere klart formuleret. Det handler bl.a. om at skabe et langt stærkere ledelsesfællesskab om mål, resultater og faglige metoder, at udvikle forvaltningens støttefunktioner og skabe en direkte kobling mellem politiske mål og resultater.

Skolereformen illustrerer behovet for et stærkere fagligt fællesskab, men tendensen ses på stort set alle velfærds- og myndighedsområder. Den giver sig bl.a. udslag i, at topledelsen fokuserer mere på kerneydelsen, og lederne i det udførende led forpligtes stærkere i det faglige ledelsesfællesskab på tværs af institutioner.

Pjecen er udarbejdet som led i KL's arbejde med fremtidens kommunestyre og forvaltningspolitik med særligt henblik på at være baggrundsmateriale til en af temadebatterne på Kommunaløkonomisk Forum den 8. og 9. januar 2015.

Pjecen er udarbejdet af KL's konsulentvirksomhed (KLK) på baggrund af drøftelser i en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Vordingborg, Næstved, Skanderborg, Lejre, Viborg, Gladsaxe, Nyborg, Aalborg og Helsingør Kommuner. I pjecen er der præsenteret eksempler fra nogle af disse kommuner.

KL, januar 2015

Fem tendenser

Det påvirker ikke kun arbejdet i de udførende led, når de politiske mål og resultatkrav bliver mere tydelige, og når politikerne forventer bedre effekter af indsatsen. Det ændrer også ledelsesopgaverne i forvaltningen.

Det er et udgangspunkt for denne pjece, at flere politiske mål og resultatkrav nødvendiggør en stærkere faglig ledelse end hidtil, men det er ikke et formål her at beskrive, hvordan den faglige ledelse i det udførende led kan og bør udvikles. Det er derimod pjecens ambition at beskrive, hvilke konsekvenser denne udvikling har for arbejdet i forvaltningen og for topledelsen.

Hvordan arbejder man med at styrke ledelsesfællesskabet på tværs af institutioner? Hvilke redskaber anvendes til at kæde de politiske mål og de praktiske resultater sammen? Hvordan understøtter forvaltningen den enkelte institutionsleder og det faglige arbejde på hver institution? Hvordan fordeles opgaver mellem institutioner og forvaltning, hvis der skal frigøres ledelsesressourcer på institutionen til faglig ledelse? Hvordan sætter topledelsen mere fokus på kerneopgaven?

”Vi skal i kommunerne blive bedre til at eksekvere kommunal- og landspolitiske initiativer. Det kræver både politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed. Vi skal udvikle enkle og klare styringssystemer, som gør det tydeligt, hvilke mål vi skal nå, og der skal være konsekvens på målene. Større direkte ledelsesmæssig opmærksomhed på kerneopgaven indebærer, at vi skal nedprioritere andre ledelsesopgaver.”

*Kommunaldirektør Tomas Therkildsen,
Næstved Kommune*

Der var tidligere en større tro på, at de gode faglige resultater kommer af sig selv, hvis blot rammevilkårene for den enkelte institution og den enkelte medarbejder er o.k. Den tilgang er i mange kommuner afløst af en vilje til at styrke den faglige ledelse i hele organisationen fra topledelsen til det udførende led.

Det er et meget markant træk i de udvalgte eksempler i pjecen, at lederne i de udførende led i langt højere grad end tidligere forpligtes af ledelsesfællesskabet og af de faglige mål og principper, man er fælles om.

Heri ligger ikke en indskrænkning af ledelsesrummet på den enkelte institution – tværtimod. Institutionslederne kan med rette forvente, at deres ledelsesrum er meget stort i forhold til prioritering af indsatser og ressourcer. De har også krav på maksimal støtte fra kommunens forvaltning, når det gælder deres konkrete ledelsesdispositioner. Til gengæld er institutionslederne – som de fagprofessionelle medarbejdere – forpligtet af de fælles mål og de faglige principper, der besluttet. Den faglige autonomi reduceres.

”Vi er som topledelse nødt til at arbejde med klare mål og resultatkrav, faglig ledelse og fælles sprog og kultur i ledelsesfællesskabet. Men for mig er det vigtigt, at der er råderum for den enkelte institution. Når retningen er sat, skal initiativerne vokse nedefra ud af lederne og medarbejdernes engagement og viden.”

*Konstitueret kommunaldirektør Stine Johansen,
Helsingør Kommune*

Eksemplerne på de følgende sider illustrerer, at kommunerne har vidt forskellige udgangspunkter. Nogle har haft tradition for en vidtgående decentralisering med få funktioner i forvaltningen. Andre har haft en mere central model. Men uagtet udgangspunktet er det et fælles udviklingstræk, at der dels sker en kapacitetsopbygning i forvaltningen og dels udvikles et mere forpligtende fællesskab på tværs af institutionerne om faglige principper, mål og resultater.

Metoderne til denne udvikling er forskellige, og der er mange veje til målet. Der er også forskellige holdninger til, hvor langt man bør gå i retning af at sætte fælles faglige principper for institutionerne og ledelsesarbejde decentralt.



Men der er klare tendenser, der går igen, uanset hvilket udgangspunkt man har i kommunen, og hvor man ligger i forhold til graden af decentralisering. Det gælder bl.a. følgende fem tendenser:

- Politikerne vil "tættere på", så politikdannelsen og målene sætter aftryk på borgernes hverdag, og der skal anlægges et borger- og virksomhedsperspektiv på opgaveudførelsen.
- Topleledelsen sætter større fokus på kerneydelsen og bliver mere ansvarlig for, at resultaterne i det udførende led opfylder de politiske mål.
- Forvaltningerne løfter deres kapacitet i rollen som initiativtager både i forhold til at udvikle ledelsesfællesskabet og i forhold til at skabe fælles faglige principper, der forpligter på tværs af institutioner, udførende led og i sagsbehandlingen.
- Kommunikation om de politiske mål og dokumentation af resultaterne kædes mere direkte sammen, og både mål og resultater gøres mere synlige bl.a. gennem udvikling af data.
- Flere støttefunktioner og administrative funktioner samles i forvaltningen med henblik på at frigøre kapacitet til faglig ledelse i de udførende led og institutioner.

"Det er godt, at der generelt på velfærdsområderne sættes mere fokus på den faglige ledelse, for det er en vigtig forudsætning for at skabe bedre resultater og bedre effekter af indsatsen. Vi bør være opmærksomme på balancen imellem, at ledere og medarbejdere har brug for at have et vist råderum til at kunne agere i praktikken – og at det ikke er ligegyldigt hvilke faglige metoder, der anvendes, for det er ikke alle veje, der fører til det ønskede mål. Det er først og fremmest en ledelsesopgave at sikre et fællesskab om de faglige metoder, der kan indfri de mål, vi sætter."

*Social og arbejdsmarkedsdirektør Helle Linnet,
Vordingborg Kommune*

I den følgende beskrivelse anvendes ordet "forvaltning" som et fælles begreb, uagtet at der i kommunerne er mange forskellige organisationsmodeller. Forvaltning anvendes som begreb for den organisatoriske overbygning, alle kommuner har i forhold til de udførende led i institutioner og myndighedsafdelinger, der har ansvar for den direkte borgerkontakt.



Fra politik til virkelighed

Kommunalreformen i 2007 og den efterfølgende økonomiske krise har begge udløst markante politiske initiativer i kommunerne, og på landsplan er der gennemført en række nationale velfærdsreformer.

Den politiske vilje til omstilling har været stor, og den har manifesteret sig i større krav til forvaltningen, og disse krav udtrykkes gennem mere tydelige resultatkrav.

Selv om der er store forskelle fra kommune til kommune, er der generelt et voksende fokus på topledelsens og forvaltningens opgaver i forhold til at understøtte de politiske mål og resultatkrav. For det første i forhold til det politiske rum. For det andet i forhold til at konkretisere målene, så de er tydelige, og så der kan følges op på dem. Og for det tredje i forhold til at de politiske forventninger – formuleret i målene – står skarpt i hele organisationen.

”Vi foretog et tydeligt skift for fire år siden. Byrådet ville sætte mere markante aftryk både i forhold til resultaterne og faglig praksis. Det fik os til at gentænke vores rolle i administrationen. Vi er rykket tættere sammen om at skabe resultater, og vi har fået et stærkere fagligt ledelsesfællesskab.”

*Direktør Henning Haahr,
Skanderborg Kommune*

Det politiske rum

KL har for nylig interviewet 40 kommunalpolitikere om deres forventninger til topledelsen fremover, og en af de klare konklusioner er, at de folkevalgte ønsker at komme tættere på driften. Ikke forstået sådan, at de ønsker at behandle flere enkeltsager eller komme tættere på den konkrete styring af institutionerne, men derimod sådan, at politikdannelsen kommer tættere på virkeligheden og sådan, at de politiske muligheder for at sætte retning og aftryk tydeliggøres.

Det er en politisk forventning, at der kan sættes konkrete politiske pejlemærker, der påvirker praksis, og at resultaterne kan dokumenteres. Det er ikke nok at arbejde med få og abstrakt formulerede politiske mål, der reelt ikke kan følges op på.

”Vi hører nogle gange fra vores politikere, at vi i forvaltningen lider af skræk for det blanke papir. Det er der nok noget om. Vi er gode til at lave de færdige oplæg, men vi skal blive bedre til processen frem til konklusionen og her bringe den relevante viden om praksis ind i det politiske rum.” Børne- og kulturdirektør Per B. Christensen, Næstved Kommune

”Vi hører nogle gange fra vores politikere, at vi i forvaltningen lider af skræk for det blanke papir. Det er der nok noget om. Vi er gode til at lave de færdige oplæg, men vi skal blive bedre til processen frem til konklusionen og her bringe den relevante viden om praksis ind i det politiske rum.”

*Børne- og kulturdirektør Per B. Christensen,
Næstved Kommune*

Konkrete mål og konkret opfølgning

Målstyring gribes meget forskelligt an i kommunerne. Nogle har mere overordnede mål, andre mere detaljerede. Nogle har kun få mål, mens andre styrer med afsæt i mange mål.

Der eksperimenteres med mange forskellige styringsmodeller fx på uddannelsesområdet, sundhedsområdet og socialområdet.

Erfaringen er, at mål med et stort rum for fortolkning gør det uklart i de udførende led, hvornår målene er indfriet. Og det skaber uklarhed om kommunalbestyrelsens forventninger.

Det er forvaltningens ansvar at understøtte, at kommunens mål er tydelige, og at det er klart, hvad der forventes politisk. Det er ligeledes forvaltningens ansvar, at der er klare retningslinjer for, hvordan der systematisk følges op på de politiske mål. Uden opfølgning svækkes motivationen til at styre efter målene i de udførende led.



Forankring i organisationen

Der er gode eksempler på velformulerede politiske mål, der ikke tiltrækker sig opmærksomhed i de udførende led, og som derfor heller ikke reelt har nogen effekt på den daglige drift eller praksis.

Forankringen af målene har derfor fået langt større opmærksomhed. Det er ikke mindst topledelsens ansvar, at målene er grundlaget for arbejdet i det ledelsesfællesskab, der skal omsætte målene til resultater. Samtidig handler forankringen om, at der følges op, og at målopfølgning har en konsekvens.

”I Lejre Kommune arbejder vi med at få en høj grad af politisk målfokus i ledelsesfællesskabet og omsætte målene i konkrete initiativer. Det handler om at skabe ejerskab til de politiske beslutninger i organisationen. Cheferne skal tage de politiske intentioner og målsætninger på sig og formå at oversætte og fortolke dem så man mærker den politiske nerve, og så de bliver nærværende og konkrete i dagligdagen.”

*Kommunaldirektør Inger Marie Vynne,
Lejre Kommune*

Konsekvens kan være mange ting – fx anerkendelse, kollektiv belønning, resultatløns og dialog med henblik på læring, og i nogle tilfælde også en tættere opfølgning.

Eksempler

Der er fra arbejdsgruppen beskrevet to eksempler. Skanderborg har været kendt for en meget vidtgående decentralisering, som kommunen fastholder, men modellen ændres markant med stærkere politiske krav om resultater og udvikling af et ledelsesfællesskab med fælles faglige mål. Lejre illustrerer, hvordan de politiske mål omsættes til praksis hos sagsbehandlere i borgerkontakten.

Lejre Kommune: Politik i hverdagen

Hvordan gør de politiske beslutninger en forskel for den enkelte borger? Det konkretiserer Lejre Kommune bl.a. ved, at kommunens Center for Velfærd og Omsorg arbejder med at oversætte kommunalbestyrelsens vision til ny praksis for sagsbehandlere og visitatorer på området.

Kommunalbestyrelsens vision konkretiseres direkte i afdelingens opgaveløsning. Leder og medarbejdere har analyseret, hvordan den hidtidige praksis harmonerer med visionen, og hvordan opgaveløsningen skal udvikles under indtryk af de politiske intentioner.

På den baggrund har afdelingen udviklet en fælles faglig praksis bl.a. i forhold til arbejdsgange, samarbejdet med borgeren, håndtering af udredningen og forudsætninger inden sagens afgørelse og arbejdsdeling om sagsbehandlingen. Formålet har været at ændre sagsbehandlingen set fra borgerens perspektiv og i øvrigt at nedbringe ventetider.

Skanderborgmodellen – fra politik til virkelighed

Skanderborgmodellen er kendt som en særlig konsekvent måde at organisere og lede en kommune på ud fra tankegangen om, at decentralisering og tillid betaler sig. Modellens åbenlyse styrke har været et stærkt decentralt niveau, der påtager sig en ledelsesopgave lokalt og i vidt omfang formår en selvstændig faglig udvikling på et højt niveau.

Men udfordringen har tilsvarende været at opnå fælles retning og omsætte politiske beslutninger til virkelighed. Over de seneste 3-4 år er der derfor arbejdet systematisk med at opnå stærkere sammenhængskraft i og sætte fælles retning for organisationen for dermed at øge evnen til at omsætte politik til virkelighed. Det er sket både på det politiske og på det administrative niveau.

På det politiske niveau er der bl.a.:

- Formuleret en udviklingsstrategi (planstrategi), som klart definerer, hvilke områder der skal prioriteres, og der er sat pejlemærker for den ønskede udvikling på disse områder.
- Processen omkring udarbejdelse af politikker og mål er blevet forenklet, og der er skabt et fælles sprog for politikformulering og politikkontrol – dvs. opfølgningen på de indsatser, der er afledt af de formulerede politikker.

På det administrative niveau er der arbejdet med følgende:

- Direktionen arbejder kontinuerligt med tre innovationsspor:
 - Fra politik til virkelighed,
 - Effektivisering
 - Kommunen 3.0 (det aktive medborgerskab).
- At de tre innovationsspor i kontrakterne er omsat til konkrete udviklingsmål
- Projekt Stærk Ledelse, hvor der er udarbejdet et fælles ledelsesgrundlag og lederprofiler

Det er endnu for tidligt at evaluere effekten af disse tiltag, men indtrykket er, at de på den ene side har været med til at sikre, at organisationen er mere handlekraftig i forhold til at gennemføre politiske beslutninger, og at der på den anden side er en tydelig forståelse for kerneopgaven og for, hvordan de forskellige aktører – fra medarbejder til byråd – bidrager til at løfte denne bedste muligt.

Et stærkt fagligt ledelsesfællesskab

I dagtilbuddene, på jobcentre, i børne- og familieafdelingerne, på ældreområdet, på skolerne og i de mange specialinstitutioner er der en øget fokusering på fælles faglig praksis i det udførende led.

Det har fået mange kommuner til at lægge langt større vægt på at udvikle det faglige ledelsesfællesskab på tværs af institutioner og afdelinger. Der udvikles i hele ledergruppen – fra toppen til det udførende led – et stærkere fællesskab om mål, resultater og faglige metoder i forhold til kerneopgaven. Og det er vel at mærke et forpligtende fællesskab.

”Vores mål er at skabe et fælles skolevæsen, hvor forvaltningsledelsen og skolelederne er sammen om at udvikle strategier og fælles fokusområder. Vi skal fremover i højere grad have skabt en fælles vej og en fælles platform for skolernes arbejde, bl.a. i kraft af fælles faglige standarder og fælles faglig praksis. Det betyder også, at vi skal blive tydelige på, hvad der fastlægges centralt, og hvad der beslutes lokalt på den enkelte skole.”

.....
*Skoledirektør Martin Østergaard Christensen,
Aalborg Kommune*

Denne tendens kommer til udtryk bredt i kommunerne, men der er store forskelle på, hvordan der helt konkret arbejdes med at styrke det faglige fællesskab mellem direktører, chefer og ledere. Dog går tre ting igen:

- ▶ Et fælles afsæt for god faglig praksis
- ▶ En stærk samarbejdsstruktur
- ▶ Topleddelsen tættere på kerneydelsen



Et fælles afsæt for god faglig praksis

Der er mange veje til at udvikle et ledelsesfællesskab om god faglig praksis og mål for opgaveløsningen. Arbejdet med at skabe fælles afsæt indeholder dog altid tre kernelementer, og dem ser man også i de kommunale eksempler:

- ▶ At skabe selve afsættet – det vil sige at definere retning og mål for den faglige ambition.
- ▶ At skabe rammerne for en proces, hvor ledelsesfællesskabet sammen udvikler god faglig praksis og dermed bringer deres viden og kompetencer i spil.
- ▶ At sikre en fælles forståelse af, hvordan det fælles faglige afsæt bliver konkret og synligt og anvendes i praksis.

Når topledelsen insisterer på et forpligtende fælles afsæt for faglig praksis indebærer det ikke, at man fjerner den enkelte leders rum til at prioritere indsats og ressourcer – men det betyder, at lederen er forpligtet på et fælles afsæt, hvori det konkrete metodevalg skal begrundes. Det indskrænker i sagens natur den ledelsesfaglige autonomi, men det betyder også, at den enkelte leder får del i et stærkere udviklingsmiljø både fagligt og ledelsesmæssigt.

”Den måde, vi har valgt at indrette os på i Gladsaxe, begrænser det individuelle ledelsesrum. Vi flytter råderummet et andet sted hen – ind i kernen af ledelsesfællesskabet. Det giver ikke kvalitet, at hver lærer eller leder skal sidde og opfinde den dybe tallerken. Selvfølgelig skal alt ikke mainstreames, men der skal være fælles gods, fælles ambition og fælles faglig ramme – og et individuelt råderum inden for dette.”

.....
*Børne- og kulturdirektør Klaus Nørskov,
Gladsaxe Kommune*

Det fælles afsæt for god faglig praksis bør som minimum forpligte lederne på fælles mål og standarder for de resultater, der skal opnås. Men hvor konkret dette afsæt skal forholde sig til metodisk tilgang, findes der ikke noget enkelt og entydigt svar på. Det er en balance, som vil være forskellig fra kommune til kommune.

↘ Aalborg Kommune: Fælles standarder for god faglig praksis

Aalborg Kommune har en ambition om at skabe en fælles vej og en fælles platform for skolernes arbejde, bl.a. i kraft af fælles faglige standarder og fælles faglig praksis. Alle kommunens skoler arbejder med visible learning og arbejder således med løbende at forholde sig til den læringseffekt, de skaber sammen med børnene.

Men skoleforvaltningens topledelse så et behov for at skabe et fælles sprog og konkrete billeder af den gode faglige praksis. Derfor har den igangsat et visionsprojekt, som har til formål at identificere og konkretisere fælles standarder for faglig praksis. Hvordan bliver det eksempelvis synligt, at der udøves kompetent klasserumsle-

delse? Eller hvordan bliver det synligt, at de fysiske rammer signalerer læring. Visionsprojektet inddrager alle kommunens lærere og ledere i en proces, hvor lærerne skal sende eksempler på, hvad synlig læring er. Herefter udvælger forvaltningsledelsen og skolelederne standarderne.

↘ Vordingborg kommune: Fællesskab om ydelseskatalog på sundhedsområdet

På baggrund af, at der i såvel kommuneplan og vision for Vordingborg Kommune er et stort fokus på borgernes sundhed, har sundhedsområdet udfærdiget et ydelseskatalog. Alle afdelinger har været involveret i at beskrive de enkelte ydelser i forhold til formål, lovgrundlag, indhold, design, målgruppe, evidensgrundlag og evaluering.

Ydelseskataloget tilbyder et overblik over sundhedsområdet og indsatsernes faglige fundament og design. Kataloget henven-

der sig primært til samarbejdspartnere, men har også stor betydning internt.

Arbejdet med at beskrive de enkelte ydelser har været værdifuldt og givet anledning til refleksioner over daglig praksis, de bagvedliggende præmisser og faglige baggrunde for de enkelte tilbud. Arbejdet har blandt andet været med til at skærpe opmærksomheden på "hvorfor vi gør, som vi gør". En særlig opmærksomhed på evidensbegrebet har været gennemgående i processen.

Løbende refleksion over egen praksis og fagligt fundament er med til at sikre relevans og høj kvalitet i sundhedsområdets tilbud i dag og i morgen – og derfor er ydelseskataloget også et dynamisk dokument, som ændrer sig i takt med tilbud udvikles, tilpasses eller kommer til.

I sidste ende skaber det sikkerhed for, at de politiske mål, der er prioriteret, bliver nået.

En stærk samarbejdsstruktur

Det faglige ledelsesfællesskab udvikles i de samarbejdsstrukturer, der binder topledere, chefer og institutionsledere sammen.

Mange kommuner har her ændret samarbejdsstrukturen, altså hvornår og hvor ofte man mødes inden for eget ledelsesniveau og på tværs af niveauerne. Endvidere hvad man mødes om, og hvordan man mødes. Mange forvaltninger har øget mødefrekvensen i ledelsesfællesskabet, men hyppighed gør det ikke alene. Indholdet er naturligvis afgørende, og hvis målet er at styrke det faglige ledelsesfællesskab, skal der være fokus på de fælles faglige temaer og også de ledelsesudfordringer, der gør sig gældende på tværs af institutionerne.

Nogle kommuner har lagt helt afgørende vægt på, at alle ledere er forpligtet både af samarbejdsstrukturen og af en fælles faglig retning. Forventningen til ledelsesadfærden er i nogle tilfælde så klar, og det er ikke en mulighed at stå uden for fællesskabet, uden at den pågældende samtidig starter et nyt karriereforløb.

I nogle kommuner gennemføres eksempelvis månedlige samtaler mellem ledelsesniveauerne – eller hyppigere – om indsats og resultater. I andre kommuner er den tætte dialog suppleret med, at chefen jævnligt besøger institutionen eller deltager i ledelsesteamets møder, for på den måde at opbygge egen indsigt i opgaveløsningen og fælles referenceramme for dialogen med lederne.



Aalborg Kommune: Rammer for ledelsesfællesskabet om drift og faglig udvikling

I Aalborg Kommune har skoleforvaltningen arbejdet med at standardisere ledelsesopgaven og definere organisationens ledelsesroller vertikalt og horisontalt. For at understøtte samarbejdet i ledelsesfællesskabet er der udviklet en samarbejdsarkitektur, som består af en række mødefora og dialogprocesser.

Dialogprocesser om drift:

Disse processer handler primært handler om drift, og de udfolder sig dels i ledelseslaboratorier og dels i læringssamtaler:

- ▶ I ledelseslaboratorierne er der fokus på skolelederens rolle og opgave, og der sparreres om implementering af de politiske og forvaltningsmæssige beslutninger. Alle skoleledere deltager i et af otte laboratorier, og hver gruppe mødes fire gange om året med skolechefen. Møderne faciliteres af forvaltningen.
- ▶ De enkelte skolers ledelsesteam har læringssamtaler med forvaltningen. Formålet med samtalerne er at understøtte skolernes implementering af de vedtagne beslutninger og arbejdet med at nå de opstillede mål. Der er således tale om en opfølgning på resultatdelen. Skolechefen og læringschefen faciliterer i fællesskab møderne med den enkelte skoles ledelsesteam. Det varierer fra skole til skole, hvor mange læringssamtaler der er behov for.

Dialogprocesser om udvikling:

Disse processer finder i den udvidede forvaltningsledelse, der består af rådmanden, skoledirektøren, skolechefen, læringschefen og kommunens 56 skoleledere, og i funktionsmøder for faglige ledere.

- ▶ I Forvaltningsledelsen mødes ledelsesfællesskabet en gang om måneden. Det er et strategisk udviklingsforum med et fremtidsrettet og helhedsorienteret sigte. Målet er at sikre liv og næring til det fælles skolevæsen, hvorfor udvikling af politikker, strategier og fælles fokusområder er centrale temaer på disse møder.
- ▶ De faglige ledere på skolerne er specialiserede inden for Læring og pædagogik, Service, DUS, Økonomi og administration. Hver gruppe har funktionsmøder, som faciliteres af forvaltningslederne. Alle forventes at bidrage til at få tegnet billeder af fremtiden og til at løse de aktuelle og kommende udfordringer. Samtidig skabes en stærk sammenhængskraft både lederne imellem og i forhold til forvaltningsledelsen.

Topledelsen tættere på kerneydelsen

Et stærkere fagligt ledelsesfællesskab stiller krav til forvaltningsledelsens arbejde med kerneydelsen.

Direktørens, chefens og institutions/afdelingslederens domæner er og skal være forskellige, men alle er nødt til at have indsigt i det faglige indhold og viden om den konkrete opgaveløsning. Kerneydelsen skal have større fokus i hele ledelseskæden, hvis det faglige ledelsesfællesskab skal udvikles.

Derfor sættes der stadig større spørgsmålstegn ved den model, der har været praktiseret i nogle kommuner, nemlig princippet om ikke at blande det styringsfaglige og det professionsfaglige sammen.

Et stærkt ledelsesfællesskab med en tæt samarbejdsstruktur fjerner tværtimod denne skarpe arbejdsdeling. Topledelsen og chefniveauet kommer i fællesskabet tættere på den decentrale opgaveløsning, og den decentrale ledelse kommer tættere på strategiuudvikling og arbejdet med de fælles principper for mål, evaluering og resultatopfølgning.

Gladsaxe Kommune: 10 skoler – ét ledelsesteam

I Gladsaxe Kommune er der på Børneområdet en lang tradition for, at forvaltningen arbejder tæt sammen med institutionerne og har fælles holdninger til det faglige afsæt. Men i forbindelse med skolereformen tog topledelsen adskillige skridt videre i den retning for at styrke det faglige fællesskab.

Skolelederne på kommunens 10 skoler er blevet samlet i ét ledelsesteam, hvor skole-

chefen sidder for bordenden som teamleder. Teamet mødes en gang om ugen på én af skolerne og drøfter prioritering af den enkeltes opgaver, udviklingsopgaver mv.

De øvrige lederstillinger på skoler såsom viceskoleledere, souschefer og afdelingsledere er blevet redefinerede til faglige ledere. De faglige ledere har i den nye model udelukkende deres fokus på den

pædagogiske og faglige ledelse tæt på lærere og lærerteams og bruger al deres tid på ledelsesopgaver. Der findes ikke længere stillinger med 70 % eller 80 % ledelsesopgaver. Denne omstrukturering påvirker i høj grad kompetencekravene til de faglige ledere, og kommunen har omplaceret allerede ansatte ledere til nye funktioner og rekrutteret nye med fagprofessionelt tunge profiler.

Forvaltningens understøttende rolle

Når lederne i de udførende led skal bruge mere tid på at udøve faglig ledelse, må der nødvendigvis være andre opgaver, de skal bruge mindre tid på eller slet ikke bruge tid på. Samtidig kan de decentrale ledere med rette forvente såvel faglig som ledelsesmæssig opbakning fra deres forvaltning.

Det indebærer for det første, at man imellem forvaltning og udførende led bør overveje den aktuelle arbejdsdeling. Kan der frigøres ledelsesressourcer på institutionen ved at samle og centralisere visse funktioner i forvaltningen eller andre steder?

For det andet skal forvaltningen have den fornødne faglige kapacitet til at løfte rollen som initiativtager og støttefunktion i det faglige fællesskab på tværs af institutionerne og de udførende led.

Der er gode argumenter for at fastholde den meget decentrale styringsfilosofi, som de fleste kommuner arbejder med, men de rejste spørgsmål handler om, hvor det hensigtsmæssige balancepunkt mellem centralisering og decentralisering ligger.

"Tidligere har vi sendt alle opgaver ud til de decentrale ledere. Nu centraliserer vi flere af de administrative opgaver, så der blive mere plads til ledelse tæt på opgaveløsningen."

*Kommunaldirektør Lasse Jacobsen,
Viborg Kommune*

Centralisering af administrative opgaver

Mange steder vil der være behov for at samle administrative opgaver med henblik på at frigøre og fokusere decentrale ledelsesressourcer på den faglige ledelsesopgave. I nogle kommuner vil det være en markant omstilling i forhold til tidligere, hvor mange opgaver, kompetencer og funktioner blev decentraliseret til institutionerne i en sådan udstrækning, at der ikke var mange ressourcer tilbage i forvaltningen.

Et kig på kommunernes aktuelle arbejde med at udvikle forvaltningens arbejdsformer og arbejdsdelingen mellem centralt og decentralt niveau afslører hurtigt, at der er klare tendenser mod centralisering af administrative opgaver og mod kapacitetsopbygning i forvaltningerne. Men de konkrete løsninger spænder vidt. Fælles for dem er imidlertid, at de sigter mod at sanere i institutionsledelsens opgaveportefølje og skabe en større bæredygtighed i den faglige ledelse.

"Vi har i Aalborg traditionelt haft mange beslutningskompetencer decentraliseret, men vi har valgt at trække en række funktioner ind i forvaltningen for skabe en fælles retning. Det gælder fx principper for kompetenceudvikling og målformulering, udvikling af systematik omkring kvalitetsrapporter, lønsumsstyring, ressourcer til lokaler m.v. Det er en kombination af administrative og faglige funktioner, vi trækker mere sammen."

*Skoleinspektør Martin Østergaard Christensen,
Aalborg Kommune*

Faglige støttefunktioner

Samme variation gør sig gældende, når man ser på, hvordan forvaltningerne udvikler de understøttende faglige funktioner. Nogle kommuner vælger at opbygge faglig ekspertise i forvaltningen fx ved at frikøbe faglige kapaciteter fra institutionerne og investere i målrettet kompetenceudvikling af denne gruppe. Andre kommuner vælger i stort omfang at fastholde faglig ekspertise og specialisering på den enkelte institution, men etablerer faglige netværk på tværs af institutionerne for at skabe synergieffekter.

Uanset hvilken model der anvendes, understreger kommunerne, at faglige støttefunktioner i forvaltningen skal fokusere indsatsen

meget direkte på at støtte det udførende led i praksis. Det er et ledelsesansvar at sikre, at centrale faglige funktioner ikke "spilder" ressourcer i indadrettede udviklingsopgaver, der reelt aldrig får nytteværdi for den fagprofessionelle medarbejder, der møder borgeren. Derfor er der god grund til med mellemrum at give funktionerne et kritisk eftersyn.

Når det er sagt, er der ingen tvivl om, at der i mange forvaltninger er behov for at styrke de faglige støttefunktioner i forhold til de udførende led, herunder også at få sat mere i system, hvordan udvalgte eksperter anvendes på tværs af institutioner og afdelinger. Et aktuelt eksempel er, hvordan it indgår i arbejdet med læringsmål, progression og digitale læremidler i folkeskolen.



Gladsaxe Kommune: Faglig kapacitet på tværs af skolerne

Gladsaxe Kommune har valgt at opprioritere faglig ledelse på den enkelte skole. Skolelederne og de faglige ledere skal ikke bruge deres tid bag et skrivebord, men sammen med lærerne og pædagogerne. Dermed er der også en lang række administrative og økonomiske opgaver, som nu varetages af en faglig administrativ leder, som refererer til skolelederen, men som centralt på forvaltningsniveau også er

forankret hos en administrativ leder, som dækker alle skolerne. Denne omstrukturering påvirker i høj grad kompetencekravene til de faglige ledere, og kommunen har omplaceret allerede ansatte ledere til nye funktioner og rekrutteret nye med fagligt tunge profiler.

Som led i opprioriteringen af den faglige ledelsesindsats, har forvaltningen desuden

uddannet alle faglige ledere, så de er kompetente til at understøtte medarbejdernes læring og personlige udvikling. Desuden er 10 af de dygtigste lærere og pædagoger delvist frikøbt og uddannet som et team af læringskonsulenter. Teamet gennemgår en særlig uddannelsespakke og skal efterfølgende understøtte og uddanne alle deres kolleger. De faglige ledere er tæt inddraget i forhold til denne proces.

Systematik om mål, resultater og kvalitet

Mange kommuner har sat dialogen om mål og resultater i system. Det kan være i form af en samlet styringsmodel, hvor der er beskrevet processer for, hvordan der kommunikeres og rapporteres om mål og resultater. Nogle arbejder fx med et årshjul med en fast tilbagevendende rutine for målformulering, resultatvurdering, opfølgning og evaluering, herunder i nogle kommuner også i forhold til budgetproceduren.

Den politiske målstyring og resultatopfølgning handler derfor også om udvikling og operationalisering af data, der kan belyse resultater og effekt. Konkret er der meget udviklingsarbejde i gang både på socialområdet, fx omkring udsatte børn, lediges vej til beskæftigelse og ikke mindst på folkeskoleområdet vedrørende elevernes læring.

Jo flere data der kan belyse resultaterne, des større bliver forvaltningens opgave i forhold til at udnytte mulighederne – både i det udførende led og i den politiske behandling. Når dokumentation gør resultaterne mere synlige, bliver den også et grundlag for at ændre praksis.

Naturligvis kan dokumentation gå for vidt, så gevinsterne ikke står mål med omkostninger ved at tilvejebringe den. Hertil er der tre svar: Unyttig dokumentation skal fjernes. Al dokumentation skal være klart begrundet. Fremad skal vi dokumentere bedre og mere.

Forvaltningens arbejde med mål, resultater og kvalitetsmetoder omfatter flere elementer:

- For det første, hvilke faglige metoder der kan arbejdes med for at indfri de overordnede politiske mål.
- For det andet afklaring af, hvilke data man skal efterspørge for at kunne følge med i, hvordan arbejdet med at opfylde de fastsatte mål skrider frem.
- For det tredje tilrettelæggelse af opfølgning mellem forvaltning og institution og mellem leder og medarbejder. Hvilke dialogredskaber anvendes?

Mål og faglige metoder

Når der fastlægges mål for resultaterne, og det beslutes, hvordan de dokumenteres, sker der også en indirekte prioritering af de indsatser, der skal arbejdes med i de udførende led. Derfor er det en stadig mere central opgave for forvaltningen at skabe rammen for den faglige debat om, hvilke indsatser og metoder der bør i spil i det udførende led, givet de vedtagne målsætninger.

Det bliver dermed en væsentlig opgave for forvaltningen at skabe opbakning i ledelsesfællesskabet om, hvad der er relevant at måle på, og hvilke indsatser dette typisk giver anledning til at arbejde med. Hellere måle på fem parametre, som siger noget om, hvorvidt resultaterne bevæger sig i den rigtige retning, end at måle på 20 forskellige "nice to know"-parametre, der ikke kan anvendes til at udvælge metoder og indsatser.



Viborg Kommune: Samlet styringsmodel/mål og midler

Viborg Kommune anvender en sammenhængende styringsmodel, der retter fokus på kvaliteten af den service, organisationen yder for borgerne. Modellen bygger på, at der skal være en åben og bred dialog om, hvilke mål der skal gælde for kommunens service, hvordan organisationen skal nå derhen, og i sidste ende om målene er nået. Styringsfilosofien central styring – decentral ledelse understøttes ved, at på baggrund af en dialog udmeldes de overordnede rammer centralt, og at det decentrale niveau – inden for disse rammer – finder de bedste veje til at nå målet. Decentralt er der et ledelsesrum til at være innovative og udvikle måden, man arbejder på. Der anvendes følgende dialogværktøjer i den dialogbaserede aftalestyring:

Sektorpolitikker

Sektorpolitikkerne indeholder Byrådets flerårige mål for de enkelte politikområder. Sektorpolitikkerne sætter således retningen for, hvor området skal bevæge sig hen på længere sigt.

Mål og midler

Mål og Midler indeholder, hvad de ansvarlige udvalg og chefer i forvaltningen skal styre efter i det enkelte budgetår: politiske fokusområder, målsætninger i sektorpolitikken, effektmål og budgettet.

Effektmål

For hvert politikområde er der formuleret 3-5 effektmål. Effektmålene retter fokus på effekten af kommunens ydelser, dvs. effekten for borgerne og samfundsmæssige effekter. Effektmålene er flerårige og har delmål for hvert budgetår.

Dialogbaserede aftaler

De politiske fokusområder, sektorpolitikernes målsætninger og effektmålene omsættes i den dialogbaserede aftale til relevante mål for de decentrale aftaleenheder. Aftalen samler de aftaler, som en decentral enhed har med forvaltningen i et dokument. Den forpligter den decentrale enhed på nogle få overordnede mål og synliggør, hvad der skal være særligt fokus på i det kommende år.

”I 2015 starter vi arbejdet med at udvikle det, vi kalder den datadrevne samtale. Der er en masse forskellige data, som kan fortælle os noget om, hvor det enkelte barn udvikler sig: sygefravær, nationale test, kommunale test, afgangsprøven osv. Alt det skal vi bruge som udgangspunkt for dialog med hinanden og med barnet. For vi skal holde hinanden op på resultaterne – også når de ikke er gode nok.”

*Skolechef Michael Mariendal,
Gladsaxe Kommune.*

Udvælgelse af data

I forlængelse heraf har forvaltningsniveauet en opgave i at identificere, hvilke data der er brug for at indsamle. Når forvaltningen indhenter oplysninger fra institutionerne, skal det så vidt muligt foregå én gang og kun, hvis de ikke kan indhentes på anden vis. Forvaltningen skal altid kunne begrunde, hvorfor den forstyrrer med sine spørgsmål. De decentrale enheder ligger inde med en stor mængde data. Udfordringen er at gøre de data tilgængelige og omsætte dem til noget, ledelsesfællesskabet kan handle på. Forvaltningerne skal understøtte, at data bliver handlingsorienterede og brugbare.

Der er ganske meget dataudviklingsarbejde i gang netop nu – ikke mindst på folkeskoleområdet og på socialområdet. I forhold til at udvælge data er der fx behov for at opprioritere forvaltningernes arbejde med data til måling af elevernes resultater i folkesko-

len. Der er for øjeblikket stor opmærksomhed om metoder til måling af progression for eleverne. Her er der stort behov for at skabe et fagligt fællesskab på tværs af skolerne om arbejdet med disse data. På det specialiserede børneområde arbejdes der på samme vis i mange kommuner med at udvikle data til at følge det enkelte udsatte barns progression i forhold til de indholdsmæssige temaer i barnets handleplan – og ikke mindst til at følge effekterne af de iværksatte indsatser for det enkelte barn i langsigtet perspektiv.

Dialog om resultat og dokumentation

Uden ledelsesopmærksomhed skabes der ikke en stærk kultur om resultatvurdering og evaluering. Mange forvaltninger har derfor styrket dialogen om mål og resultater. Dels gennem en tæt og hyppig dialog mellem organisationens niveauer og dels ved at udvikle de redskaber, der anvendes i denne dialog – fx på skoleområdet kvalitetsrapporterne, der i forlængelse af skolereformen får en endnu stærkere anvendelse.

Ledelsesfællesskabet skal sammen skabe rammerne for, at dialogen omkring mål og resultater bliver en naturlig del af organisationens hverdag og dermed ikke opfattes som kontrollerende, men derimod som udviklende for den enkelte medarbejder og for det enkelte opgaveområde.

Det betyder fx, at den skal tænkes tæt sammen med det faglige udviklingsarbejde, og at ledelsesfællesskabet skal formidle tydeligt, hvorfor dialogen omkring og mål resultater er prioriteret. Der skal i højere grad arbejdes med bench-learning i stedet for bench-marking.

”I Helsingør arbejder vi efter styringsfilosofien ”Fælles retning med lokale løsninger”. Den bygger på, at kommunens Vision 2020 skal skabe fælles retning – bl.a. gennem strategikort til alle centre – men samtidig har kommunen tillid til, at det er de enkelte enheder og deres medarbejdere, der bedst er i stand til at finde de konkrete løsninger.

Vi udarbejder hvert år en decentral aftale mellem centerchefen og lederen af den decentrale enhed. Herigennem sikrer vi, at hele organisationen arbejder i én retning, mod de fælles mål og mod realisering af de politisk vedtagne visioner.”

*Konstitueret kommunaldirektør Stine Johansen,
Helsingør kommune*

Næstved Kommune: Kvalitetsrapporter som dialogredskab

Næstved Kommune anvender skolernes kvalitetsrapporter som et meget direkte dialogredskab mellem det politiske niveau og det udførende led. Kvalitetsrapporterne gøres til genstand for en detaljeret drøftelse i kommunens Børne- og Skoleudvalg og danner grundlag for nye politiske pejlemærker for den enkelte skole. Samtidig er kvalitetsrapportens indhold omdrejnings-

punktet for drøftelsen mellem skolechefen og den enkelte skoles ledelse om resultater og målopfyldelse og dermed også om kommende ledelsesinitiativer på den enkelte skole. Der er i Næstved udviklet et ledelsesfællesskab om, hvordan kvalitetsrapporterne dels er et redskab i kvalitetsudviklingen på hver skole og dels et kommunikationsredskab i den politiske

målstyring og mellem ledelsesniveauerne. Børne og kulturdirektør Per B. Christensen fremhæver, at Næstved fremover vil udvikle kvalitetsrapporterne som dialogredskab ved at udvikle dokumentation for resultaterne på hver skole om elevernes læring, og kvalitetsrapporterne indgår herudover som redskab i andre udviklingsaktiviteter og ledelsesinitiativer.



KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 33 70 33 70
kl@kl.dk
www.kl.dk