



# PERSPEKTIVER PÅ LEDELSE AF LÆRING OG TRIVSEL PÅ BØRN- OG UNGEOMRÅDET





# Perspektiver på Ledelse af Læring og Trivsel på Børn- og Ungeområdet

## Indhold

- Indledning
- 1. Ledelse af læring og trivsel i en politisk ledet organisation
- 2. Dataunderstøttet ledelse af læring og trivsel
- 3. Faglige ledelses- og læringsfællesskaber
- 4. Samarbejde mellem forvaltningsledelse og decentrale ledelser

## Indledning

KL igangsatte i 2016 et projekt om ledelse af børn og unges læring og trivsel. 21 kommuner indgik i projektet, der var organiseret i tre klynger. Kommunerne mødtes til fem klyngearbejdsdage og var på gensidige sparringsbesøg. Deltagerne var direktører, chefer og institutionsledere på børneområdet - altså dagtilbud, folkeskole og det sociale børneområde.

I samarbejdet har kommunerne arbejdet med følgende aspekter af den nye ledelsesopgave på børn- og ungeområdet:

- Ledelse af læring og trivsel i en politisk ledet organisation
- Dataunderstøttet ledelse af læring og trivsel
- Faglige ledelses- og læringsfællesskaber
- Samarbejde mellem forvaltningsledelse og decentrale ledelser.

Konkret har arbejdet med de fire tematikker bestået i vidensopbygning, drøftelser i og på tværs af kommunerne og konkret mellemkommunal sparring. Afsættet har været både vidensperspektiver og kommunale perspektiver.

KL's bud på hovedpointer fra den viden, der er delt og produceret i klyngesamarbejdet i perioden medio 2016 – medio 2017, formidles i dette arbejdsnotat. For hvert af de fire temaer præsenteres generelle pointer suppleret med eksempler på vidensperspektiver og kommunale perspektiver. Endelig rummer hvert tema nogle refleksions spørgsmål mv., der synes at repræsentere gennemgående og generelle problemstillinger, som det er relevant for alle kommuner at forholde sig til.

Temaerne for klyngesamarbejdet knytter i høj grad an til tematikker i såvel Ledelseskommisionens arbejde som i regeringens varslede sammenhængsreform. Der er tale om store komplekse opgaver, som denne lille opsamling langt fra giver en udtømmende beskrivelse af.

## **1. Ledelse af læring og trivsel i en politisk ledet organisation**

Der har altid været politiske mål for de kommunale indsatser på børn- og ungeområdet, men målene har ændret karakter over de senere år. Det hænger bl.a. sammen med folkeskolereformen, hvor de nationale mål for elevernes læring og trivsel i folkeskolen blev mere klart formulerede som tre overordnede mål med tilhørende indikatorer. Og senest er det besluttet, at læreplanen for dagtilbudsområdet skal styrkes. Målene i læreplanen sætter fokus på kvaliteten af læringsmiljøerne.

KL's forvaltningsundersøgelse på skoleområdet fra foråret 2017 viser, at 74 % af kommunerne har oversat de nationale mål i folkeskolereformen til kommunalpolitiske resultatmål. 33 % af kommunerne har sat progressionsmål på skoleniveau i forhold til et eller flere af målene om øget andel af dygtige elever, lavere andel af elever med dårlige resultater og større elevtrivsel.

En KL-forvaltningsundersøgelse på dagtilbudsområdet fra december 2016 viser, at 42 ud af 98 kommuner har mål for dagtilbudsområdet, som indgår i de samlede mål for børn- og ungeområdet. Målstyringen er dermed ikke så gennemgående på dagtilbudsområdet.

Det fremgår af begge forvaltningsundersøgelser, at kommunerne er stærkt optaget af at skabe sammenhæng i indsatsen for børn og unge. Undersøgelsen på skoleområdet viser, at 89 % af kommunerne har sat kommunalpolitiske mål, der omfatter hele 0-18-årsområdet. Knap 70 % af forvaltningerne forventer, at næste skridt i styringen af det samlede børn- og ungeområde bliver fælles udviklingsprocesser, dialog og samarbejde på tværs af de kommunale tilbud. Og undersøgelsen på dagtilbudsområdet viser, at mere end en tredjedel af kommunerne (39 kommuner) tilkendegiver, at de allerede har et ledessamarbejde mellem dagtilbud og skole. Ligeledes svarer mere end halvdelen af kommunerne (47 kommuner), at de har en kommunal strategi for samarbejdet mellem sundhedsplejen og dagtilbud.

De nationale og kommunale mål er det styringsmæssige afsæt for omstillingen af ledelse og praksis i såvel forvaltningen som i de decentrale enheder. Målene sætter en retning for, hvad der pædagogisk skal arbejdes henimod. Med tydeligere mål bliver der samtidig skabt et konkret udgangspunkt for at sammenholde mål og resultater. I forlængelse af denne udvikling er der rejst en national debat om, hvad der er det rigtige niveau for henholdsvis national og kommunal styring. Konkrete udtryk er debatten om Fælles Mål på folkeskoleområdet og den efterfølgende reduktion af antallet af bindende mål, samt debatten om fælles kommunale koncepter for arbejde med kvalitet i dagtilbud. Styringsbalancen mellem forvaltninger og decentrale enheder foldes ud i afsnit 3.

### **Eksempler på kommunale perspektiver på arbejdet med tydelige mål for læring og trivsel**

Processen med at formulere og følge op på kommunale mål gribes forskelligt an i kommunerne. Fælles for kommunerne i klyngesamarbejdet er en skærpet opmærksomhed på opgaven.

Folkeskolereformens mål handler om elevernes læring, trivsel og sociale mobilitet og repræsenterer derfor et paradigmeskifte i forhold til det hidtidige fokus på mål for undervisningen og for ressourcetilbruget. Der er tale om langsigtede mål, hvilket indebærer, at politikerne får en mere markant rolle som retningsgivende. Det betyder, at forvaltningen i højere grad end før skal facilitere mere faglige politiske drøftelser og samtidig styrke sin faglige ledelse af de decentrale enheder.

Der er ingen automatik i, hvordan forvaltning og decentrale ledere leder henimod, at målene omsættes i den pædagogiske indsats. Kommunerne i klyngesamarbejdet har typisk opprioriteret dialogen mellem forvaltningen og de decentrale enheder. I nogle kommuner har man valgt at markere et klart skel mellem dialoger, der har karakter af snæver målopfølgning (kontrol) og udviklingsorienterede dialoger.

I andre kommuner har man valgt, at de fælles mål for børnene på tværs af børn- og ungeområdet har grundlæggende konsekvenser for organiseringen af de kommunale tilbud og for det konkrete samarbejde på tværs af professioner.

### **Eksempler på vidensperspektiver på arbejdet med tydelige mål for læring og trivsel**

Som bl.a. italesat af Justine Grønbæk Pors er det kendetegnende for alle kommuner, at deres praksis er udtryk for en række forskellige styringsparadigmer, der eksisterer samtidig – om end med forskellig vægt. Der er sket en udvikling, hvor styringsgenstanden har bevæget sig fra at være organisationen til i stigende grad at være processen. I dag er det et mål for kommunale tilbud konstant at afsøge nye muligheder for at realisere målene.

Jørgen Søndergaard har i oplæg for klyngesamarbejdet argumenteret for, at hvis folkeskolereformens mål skal nås, skal kommunerne oversætte de nationale mål til kommunale mål og til mål for den enkelte skole. Kun på den måde bliver opgaven tydelig.

#### **Refleksionsspørgsmål**

- Hvordan understøtter forvaltningen, at kommunalpolitikere i forlængelse af de nationale mål på børneområdet kan sætte meningsfulde og balancerede kommunalpolitiske mål, der sætter retning for det faglige arbejde i og på tværs af de kommunale tilbud?
- Hvordan skabes der mening i og udvikling af ny praksis blandt ledere og medarbejdere i forhold til mål, der går på tværs af kommunale tilbud og professioner?

## 2. Dataunderstøttet ledelse af læring og trivsel

Ønsket om at understøtte alle børn og unges læring, trivsel og udvikling skaber et behov for både at indsamle data om læringsmiljøet og kunne følge progressionen hos det enkelte barn. Det kan fx være data vedrørende fravær, karakterer, resultater i nationale test, trivsel samt sproglig og motorisk udvikling, m.v. Det er helt afgørende, at de data, der indsamles, er relevante og valide.

Det er dog ikke tilstrækkeligt at have relevante og valide data om læringsmiljøet og børnenes udvikling, læring og trivsel. For at kunne lykkes er det afgørende, at data bliver brugt som udgangspunkt for analyse og refleksion over den pædagogiske praksis og de resultater der skabes hos de enkelte børn og unge. Derfor er systematiske dialoger på alle niveauer et omdrejningspunkt i dataunderstøttet ledelse. Der ligger en opgave i at kortlægge, hvem der skal være i dialog med hinanden om den data, der indsamles – og på hvilken måde.

Brugen af data til at understøtte børnenes udvikling, læring og trivsel er jævnligt genstand for debat. Kritiske røster argumenterer for, at der er for meget fokus på at indsamle og anvende data sammenholdt med, hvad man kan bruge data til i forhold til at løse kerneopgaven. Samtidig skal der tages højde for juridiske og etiske problemstillinger i forhold til at indsamle og anvende data om det enkelte barn. Her har debatten om anvendelsen af trivselsdata fyldt i begyndelsen af 2018. Omvendt kan man argumentere for, at databaseret ledelse er ét ud af mange værktøjer, som skal bringes i spil for at kunne understøtte børnenes læring, trivsel og udvikling, samt at et systematisk og målrettet arbejde med data i høj grad kan hjælpe på vej i forhold til dette mål.

I dag genereres der flere data på folkeskoleområdet end på dagtilbudsområdet, hvor man typisk også har mindre erfaring med at arbejde med data.

### **Eksempler på kommunale perspektiver på dataunderstøttet ledelse af læring og trivsel**

Indsamling og anvendelse af data er et emne, som optager mange kommuner, men også noget som kommunerne oplever er svært. Det ses blandt andet af KL's seneste forvaltningsundersøgelse, hvor 48 % af forvaltningerne efterlyser understøttelse til brug af data.

Kommunerne arbejder i varierende omfang med dataunderstøttet ledelse. Nogle arbejder meget systematisk med data, mens andre fortsat er ved at finde en form, det giver mening at arbejde ud fra.

Som eksempel har nogle kommuner gode erfaringer med at indsamle data om læringsmiljøet i kommunens dagtilbud og dokumenterer systematisk observationer af det enkelte barn med henblik på at understøtte børnenes læring og trivsel. Andre kommuner har etableret andre systematikker i forhold til brugen af data. Det kan fx være drøftelse af data om demografisk udvikling, tilbudsstrukturer, m.v. på faste distriktsmøder for blandt andet at sikre bedre overgange for børnene, når de går fra ét kommunalt tilbud til et andet. Eller tilbagevendende møder mellem forvaltning og skoleledelser om resultater og indsatser. Afsættet er i alle tilfælde målet om, at alle børn og unge skal lære, trives og udvikles. Professionelle læringsfællesskaber, hvor man i medarbejdergruppen eller på tværs af ledere og medarbejdere i fællesskab drøfter data og reflekterer over mulige årsager, sammenhænge og handlemuligheder, er en ramme, som mange kommuner oplever som givende.

## **Eksempler på vidensperspektiver på dataunderstøttet ledelse af læring og trivsel**

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har i to rapporter fra 2017 analyseret kommuners og skolars brug af data. Det fremgår blandt andet, at der er behov for en kvalificering af databegrebet, da der hersker forskellige forståelser blandt aktørerne i kommunerne. I forlængelse heraf peger EVA på, at ikke mindst lederne i dag primært har fokus på kvantitative data, og at kommunerne med fordel vil kunne arbejde mere med kvalitative data. Dette er også noget som efterspørges af både det pædagogiske personale og forældrene.

EVA beskriver, at samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse i høj grad tager udgangspunkt i data. Dog viser det sig, at begge parter har svært ved at få arbejdet med data til at give mening og efterlyser relevante analytiske kompetencer.

I forlængelse heraf konkluderer EVA, at man på skoleområdet er gode til at dokumentere elevernes læring og trivsel ved hjælp af data, men at man også med fordel kan anvende data til at reflektere over samt udvikle undervisningen og dermed koble data til den pædagogiske praksis. Dette vil sandsynligvis også skabe den mening med arbejdet med data, som efterspørges af skoleledelserne og forvaltningerne.

### **Refleksionsspørgsmål**

- Hvordan sikrer forvaltning og decentrale ledere indsamling og brug af relevante data i arbejdet med at sikre børn og unges læring, trivsel og udvikling?
- Hvad skal der til for at fremme en systematisk dialog om data på kommunalpolitisk niveau, på lederniveau og blandt medarbejdere, sådan at der kan iværksættes relevante initiativer på tværs på baggrund af data?



### 3. Faglige ledelses- og læringsfællesskaber

I takt med at de kommunale velfærdsopgaver bliver mere komplekse, bliver faglige fællesskaber og dermed det at arbejde tværprofessionelt en nødvendighed for at kunne løse kerneopgaven. Det er fx ikke tilstrækkeligt udelukkende at arbejde monofagligt, når målet er at øge social mobilitet. Denne udvikling fra mono- til tværfaglighed påvirker i høj grad ledelsesopgaven, da både centrale og decentrale kommunale lederne i større udstrækning skal tænke på tværs af forskellige fagligheder, når de skal lede, hvilket komplicerer ledelsesopgaven yderligere. Man bør derudover holde sig for øje, at problematikken omkring samarbejde på tværs eksisterer på alle niveauer i kommunerne.

Nødvendigheden af faglige fællesskaber skaber samtidig nye muligheder for kommunerne. Det tværprofessionelle arbejde betyder blandt andet, at mange forskellige faglige perspektiver kan inddrages i forbindelse med opgaveløsningen, ligesom den enkelte borger vil opleve en højere grad af sammenhæng, når de møder det kommunale system. Dette er et af målene for den kommende sammenhængsreform. Derudover giver det tværfaglige perspektiv mulighed for at optimere ressourceudnyttelsen, da samarbejdet betyder, at medarbejderne bruger deres faglighed på bedst mulig vis.

Selvom der er mange muligheder forbundet med faglige fællesskaber, kan der også opstå udfordringer. Det kan fx være en udfordring, at forskellige professioner arbejder ud fra forskellige logikker, fordi det fordrer, at professionerne giver plads til andre logikker end deres egen, hvis det tværfaglige samarbejde skal lykkes. Derudover kan det også være en hindring for et succesfuldt tværfagligt samarbejde, at de forskellige sektorer har hver sine budgetter, da det kan blive set som et uoverstigeligt problem og dermed fjerne fokus fra selve opgaveløsningen.

#### **Eksempler på kommunale perspektiver på faglige ledelses- og læringsfællesskaber**

Fælles for de kommuner som har deltaget i klyngesamarbejdet er, at de alle er optagede af, hvordan man i højere grad kan arbejde og lede tværfagligt, men at der fortsat er et stykke vej til mål.

Flere af kommunerne har lavet nye organiseringer, som har til hensigt at fremme det tværfaglige samarbejde. Til trods herfor oplever både centrale og decentrale ledere, at det er svært at lykkes med de faglige fællesskaber, fordi de fagprofessionelle kan være låst i en faglig kultur og et fagligt sprog.

Kommunerne er generelt enige om, at man fra et ledelsesmæssigt perspektiv skal blive bedre til at italesætte de forskellige professioners fagligheder som et værktøj til at løse konkrete opgaver. Hensigten med dette er, at forskellighederne skal fylde mindre i de faglige fællesskaber, og at fokus i stedet skal rettes mod, hvordan forskellige fagligheder kan supplere hinanden.

Flere af kommunerne påpeger, at problematikken vedrørende samarbejde på tværs af fagligheder allerede starter på grunduddannelserne, hvor de studerende kun i beskedent omfang lærer at arbejde på tværs. Kommunerne peger selv på, at en løsning på denne problematik kunne være et endnu tættere samarbejde med professionshøjskolerne, hvor kommuner og professionshøjskoler kommer tættere på hinandens hverdag og får mulighed for at forventningsafstemme.



## **Eksempler på vidensperspektiver på faglige ledelses- og læringsfællesskaber**

Stefan Hermann beskrev på et klyngemøde, hvordan de forskellige professioner har en indbygget autisme, som giver en faglig dybde og et stærkt sprog. Ulempen ved denne autisme er, at det er svært for de enkelte professioner at skulle forholde sig til og samarbejde med andre fagligheder, fordi man er så fokuseret på fordelene ved at anvende tilgangene inden for sin egen profession. I forlængelse heraf påpegede Stefan Hermann, hvor vigtigt det er, at man som leder forholder sig til denne autisme for at lykkes med at lede på tværs.

Både Stefan Hermann og Randi Brinckmann peger på, at man som leder skal formulere fælles mål for på den måde at overkomme faglighedernes autisme og dermed få medarbejderne til at se værdien i at samarbejde med andre fagligheder om en konkret problemstilling. Det ledelsesmæssige fokus skal være på de fælles mål og ikke på at skabe et fælles sprog på tværs af faglighederne, da det fælles sprog etableres løbende, når faglighederne skal samarbejde om en konkret opgave.

Randi Brinckmann advokerer endvidere for, at man som leder skal have indsigt i, hvad der er på spil for de enkelte professioner, hvis man skal lykkes med tværfaglig ledelse. Denne viden skal løbende bruges til at opstille mål, som de fagprofessionelle finder relevante at bidrage til at opnå.

### **Refleksionsspørgsmål**

- Hvordan kan det tværprofessionelle og tværororganisatoriske ledelsessamarbejde i højere grad understøtte målene for alle børns læring, udvikling og trivsel?
- Hvilke væsentlige barrierer er der politisk og/eller administrativt for at lykkes med tværgående løsninger af kerneopgaven?

## **4. Samarbejde mellem forvaltningsledelse og decentrale ledelser**

Den ændrede ledelsesopgave spiller i høj grad ind på samarbejdet mellem forvaltningsledelse og de decentrale ledelser, hvis opgaver i stigende grad griber ind i hinanden. Forvaltningernes ledelsesopgaver er i højere grad blevet rettet mod faglig ledelse og de decentrale ledelser er blevet orienteret mod resultater og resultatopfølgning, altså mere styringsorienterede opgaver. Sagt på en anden måde fordrer opgaveløsningen, at forvaltningslederne og decentrale ledere træder ind og ud af hinandens ledelsesrum.

Opgave- og kompetencefordeling mellem forvaltning og de decentrale ledelser i dagtilbud, skoler og på det specialiserede børneområde er således under forandring og til debat. Der er stort fokus på balancen mellem den forvaltningsmæssige rammesætning og den decentrale frihed til at lede udviklingen og opgaveløsningen lokalt. Dette tema indgår bl.a. i Ledelseskommisionens arbejde.

Opgave- og kompetencefordelingen mellem forvaltning og decentrale enheder rejser også en debat om, hvordan styring, ledelse, motivation og engagement hænger sammen. Det er nødvendigt og legitimt, at politikere og forvaltningsledelse sætter rammer og fælles retning. Samtidig er det afgørende, at decentrale ledelser har rum og frihed til at lede, motivere og skabe lokal meningsfuld retning. De fælles og tværgående målsætninger skal kunne oversættes til den lokale kontekst i det enkelte dagtilbud eller på den enkelte skole. Det forudsætter den rigtige balance mellem lokal ledelse og kommunalpolitisk og forvaltningsmæssig styring på børn- og ungeområdet.

### **Eksempler på kommunale perspektiver på samarbejdet mellem forvaltningsledelse og decentrale ledelser**

Kommunerne er i løbende proces for finde de effektive og meningsfulde veje mellem en top-down styring, hvor mål og retning i udpræget er defineret af kommunalpolitikere og forvaltning, og den totale decentralisering, hvor de 1000 blomster, der spirer lokalt, får frit spillerum til at blomstre.

Erfaringen fra klyngesamarbejdet er, at det er vigtigt løbende at afsøge det rigtige balancepunkt. En effektiv kommunal drift, der sætter den borgerrettede kerneopgave i centrum, ser ud til at fordrer en grad af sammenhængende styringstænkning. Nogle kommuner har landet en opgave- og kompetencedeling, der ser ud til at afspejle den aktuelle rigtige balance for dem. Det kan fx være en fælles "motorvej", som både giver fælles ramme og retning, men også giver plads til at have forskellige spor og hastighed.

Det er afgørende, at den valgte fælles kommunale rammesætning og styring kan omsættes meningsfuldt på de forskellige fagområder. Den tværgående styringstænkning skal kunne afstemmes på én måde på ældreområdet og med en anden nuance på dagtilbudsområdet. Forvaltningens rammesætning skal kunne understøtte, at professionernes faglighed og dømmekraft får optimale rammer til at udfolde sig til gavn for opgaveløsningen. Det betyder, at der er behov for et lokalt og decentralt ledelsesrum til at lade flere blomster blomstre, der passer til netop den "jordbund". Men det betyder også, at ikke alle 1000 blomster er lige gode og hensigtsmæssige. Nogle af dem må lade livet, fordi de ikke kan rummes inden for den fælles ramme.

Med til samarbejdet mellem forvaltningsledelse og decentrale ledelser hører et nyt vilkår om at kunne rumme "gæster" i eget ledelsesrum. Ingen ledere kan have sit eget ledelsesrum "i fred", men skal på mange niveauer af ledelsesopgaverne være åben overfor og kunne se mulighederne i, at andre ledere udfordrer og leder med. Denne

tendens forstærkes af, at mange opgaver fordrer tværprofessionelle og tværorganisatoriske løsninger, der ligeledes gør de forskellige ledelsesrum overlappende. Ledere skal dermed indgå i læringsfællesskaber med andre ledere og medarbejdere.

### **Eksempler på vidensperspektiver på samarbejdet mellem forvaltningsledelse og decentrale ledelser**

Fra et forskningsperspektiv italesætter Jørgen Søndergaard styring og ledelse som to forskellige måder at få noget til at ske på. Styring kan betegnes som en form for forprogrammeret ledelse, der bygger på antagelser, regler og systemer. Styring er ensartet, uafhængigt af kontekst og i sin grundsubstans også upersonligt. Ledelse derimod vurderes og varieres løbende og med afsæt i den konkrete kontekst. Ledelse er personligt, forskelligt og potentielt nuanceret. Billedligt talt kan ledelse illustreres med politimanden, der regulerer trafikken, hvorimod styring kan afbildes som trafikregulering gennem lyskurve.

Styring skal bruges med omtanke. Det bør fx overvejes om man gennem god styring kan opnå øget læring. Eller om dårlig styring kan være hindrende for læring.

Styringsformer, der ikke hæmmer øget læring, er fx:

- Rammer, der ikke er for snævre og tidskrævende
- Regulering af indholdet, der potentielt har positiv effekt på læring
- Mål for effekter af kerneydelsen, som der er enighed om på alle niveauer i styringskæden.

Ledelse af læring og trivsel er komplekse processer og flere faktorer er afgørende for, om indsatsen fører til den ønskede læring og trivsel hos børn og unge. En entydig styringstilgang er derfor ikke hensigtsmæssig, når det handler om børns læring og trivsel.

#### **Refleksionsspørgsmål**

- Hvordan kan der skabes balance mellem top-down styring og decentralisering på de enkelte fagområder og i det tværprofessionelle samarbejde, så ledere og medarbejderne oplever ejerskab til arbejdet med kerneopgaven?
- Hvilke tiltag kan understøtte, at forvaltningsledere og decentrale ledere spiller hinanden gode og kvalificerer hinandens ledelsesopgaver?