

**Børne- og Kulturchefforeningen
Skoledirektørforeningen**

September 2002

Nye vilkår for ledelse på børne- og kulturområdet

Forord

Ændrede og skærpede krav til ledelse og styring

Kravene til styring, effektivitet og omkostningsbevidsthed i den offentlige sektor er øget markant gennem de seneste 20 år. Vi har forladt regelstyringen og arbejder med nye styreformer.

Samtidig stiller medarbejderne i dag krav om meningsfulde jobfunktioner, hvor også personlige ambitioner kan indfries. De kræver ansvar og kompetence, og de ønsker en arbejdspladskultur og ledelsesværdier, som de kan identificere sig med.

Kort sagt: Kravene til ledelse og styring skærpes.

Særlige udfordringer og muligheder på børne- og kulturområdet

Denne publikation handler om de særlige vilkår, der gælder for styring og ledelse på børne- og kulturområdet:

- **Betydningen af fælles forventninger til værdier, ledelse og styring i en kommune.** Fælles forventninger er en forudsætning for god ledelse og effektivitet. Hvordan sikrer vi dem?
- **Vigtigheden af at kunne manøvrere i kaos.** Som ledelse – og særligt som topledelse – skal vi kunne lede og styre i en organisation, der er præget af forandring, interesse modsætninger og uforudsigelighed. Hvad kræver det?
- **Ledelses- og styringsvilkår ved mange decentrale institutioner.** Hvordan sikrer vi dialogen, ledelsen og styringen med 20, 40 eller 80 decentrale institutioner i kommunen?
- **Forventninger til institutionsledelsen.** Hvilke forventninger har vi til strategiske, personlige, faglige og administrative kompetencer hos institutionsledelsen?
- **Samspillet mellem leder og bestyrelse.** Hvordan opnår vi et frugtbart samarbejde? Og hvad forventes af den gode leder, så forældrene sikres reel indflydelse?

Topledere stiller også krav og har forventninger

Publikationen er udarbejdet som inspirationsmateriale til vore medlemmer i Børne- og Kulturchefforeningen. Det er vort håb, at andre også vil kunne bruge den.

Per B. Christensen, oktober 2002.

1. Fælles forventninger til ledelse og styring

Fra regelstyring til kontrakter, mål og rammer

For 20 år siden var børne- og kulturområdet regelstyret. I den mellemliggende periode er ansvar, kompetence og opgaver blevet decentraliseret. Og regelstyringen er blevet erstattet af nye styreformer som mål- og rammestyling samt kontraktstyring.

Men fungerer de nye styreformer efter hensigten? Har den decentrale leder og den enkelte medarbejder reelt ejerskab i de politiske mål? Og svarer resultaterne til de politiske forventninger? Det er næppe altid tilfældet. Og skal der ændres på tingene, kræver det nye ledelsesværdier – værdier, som udvikles lokalt i overensstemmelse med styreformen.

”Den autonome institution”

I byrådssalen besluttet kommunens *formelle* politik - hos frontmedarbejderen udmøntes kommunens *reelle* politik. Men meget tyder på, at der er for stor afstand mellem institutionsniveauet og det politiske og ledelsesmæssige niveau. I mange år har der været tradition for, at ledere og medarbejdere på den enkelte institution fastsætter deres egne mål og selv prioriterede deres ressourcer. De politiske og ledelsesmæssige mål og værdier har altså typisk *ikke* været styrende for institutionernes opgaveløsning.

Derfor er det nødvendigt, at der i institutionerne opbygges accept af, at det politiske niveau og topledelse opstiller klare mål og definerer præcise krav om resultater. Dette er både legitimt og nødvendigt i en politisk styret organisation

Fælles forventninger – en forudsætning for succes

En stribe topdown-beslutninger er ikke nogen garanti for forandringer i en virksomhed. Parterne i samarbejdet må have fælles mål og forventninger. Derfor må frontmedarbejderen – læreren, pædagogen, kulturmedarbejderen – også være overbevist om målsætningerne og arbejde for forandringen.

Fælles forventninger til styring

For at kunne *styre* er det afgørende, at alle har fælles forventninger til, hvordan der styres. Det kræver også at de forskellige roller defineres klart – fra politikere og ledere til medarbejdere og brugere. En gennemskelig og effektiv styringsmodel skabes gennem dialog for at sikre klare definitioner. Men det ændrer ikke ved, at ansvaret for styringen ligger hos politikerne og den centrale ledelse.

Fælles forventninger til ledelse

Styring er tæt forbundet med *ledelse* – og de værdier og processer, der knytter sig hertil. Og ledelse, der *gør* en forskel, bygger på klarhed. Det kræver:

- veldefineret fordeling af ansvar og kompetence mellem ledere og medarbejdere
- veldefinerede værdier for ledelse og samarbejde

Selv om værdier ofte formuleres af topledelsen, skal de ikke dikteres fra toppen. De bør udvikles og forankres i en dialog mellem medarbejdere, ledere og politikere.

Hver kommune sin model

Den enkelte kommune skal opbygge sin egen model for styring og ledelse ved at tage hensyn til lokale traditioner og værdier. Men det er afgørende, at modellen udvikles som en sammenhængende og forståelig proces.

Derfor skal institutionslederne inddrages og tildeles deres del af ansvaret. Der skal løftes en *fælles ledelses- og styringsopgave* med forskellige roller og opgaver.

Kommunens direktion har ansvaret for, at ledelsesprocessen fungerer, og at værdier og faglighed kommer til at præge det daglige arbejde. Det gælder ”op og ned” i det kommunale system, men ikke mindst påtværs af de traditionelle faglige sektorer.

Dialog og information

Al erfaring viser, at det ikke er tilstrækkeligt at kommunikere på skrift - i hvert fald ikke, hvis en organisation på børne- og kulturområdet skal udvikle fælles værdier og mål. Samtale er en forudsætning for vækst og for forankring af værdier. Og alle parter bør inddrages i en løbende, systematisk dialog: politikere, forvaltningens ledelse, institutionsledere, personale og brugere.

Vi anbefaler, at topledelsen sikrer en ledelses- og styringsmodel, der tager afsæt i lokale forhold og involverer politikere, institutionsledere og medarbejdere.

Vi anbefaler, at institutionslederen sørger for at indføre den gældende ledelses- og styringsmodel, så alle medarbejdere kender den og har ejerskab til den.

2. Den nye topleder - politikformulering, sparring og netværk

Adskilt politik og forvaltning er passé

Den gamle, veldefinerede magtdeling mellem politikere og embedsmænd er ophævet. Det klare skel er afløst af strukturer, som defineres lokalt. Det betyder, at politik og ledelse sammenblandes i en relation, som ikke altid er veldefineret og gennemskuelig.

Glasvæg mellem politiker og embedsmand

Den enkelte kommunes kultur og traditioner indvirker i høj grad på den lokale politikformulering. Men i dag rådgiver ledelsen langt ind i ”det politiske rum” og fungerer som sparringspartnere, der kan beskrive scenarier, faglighed, taktik, faldgruber, timing og reaktioner. Grænsen mellem sparring og politisering er hårfin. Denne gråzone mellem politik og ledelse kan opfattes som en glasvæg, hvor man kan se ind i hinandens rum. Glasvæggen kan forskydes mellem parterne, og den enkelte leder må gøre op med sig selv, hvor langt vedkommende vil bevæge sig. Ét er sikkert: Ledelse kræver mod og politisk tæft. At være leder er ikke det samme som at være politisk medløber!

Hierarki udbygget med netværk

Ligesom magtskellet er blevet udvisket, er magtens centrum og hierarki sprængt. Tidligere udgjorde byråd og topledelse det entydige centrum i styringsprocessen. I dag er denne koncentration suppleret med mange skiftende centre, hvor byråd og topledelse naturligvis stadig indtager en central position.

Det traditionelle hierarki eksisterer stadig, men er suppleret med en række mere eller mindre formelle netværk. De mere formelle netværk kan være et samarbejdsorgan som en skolebestyrelse eller et idrætssamvirke. De mere adhoc-prægede netværk kan fx opstå i forbindelse med ændring af skoledistrikter eller skolenedlæggelser, og de vil kunne lægge et betydeligt pres på kommunen. Magtspredningen medfører, at en topleder skal balancere mellem mange legale aktører: Politikere, ledere, medarbejdere, forældre, faglige organisationer, pressen, etc. Alt i alt står toplederen i et ”styringsmæssigt kaos” kendetegnet ved forandring, uforudsigelighed og interessemodsatninger.

Forholdet til institutionslederne

Toplederen har også fået en ny rolle i forhold til institutionslederne, efter at mange kommuner har flyttet en væsentlig del af den politiske og ledelsesmæssige kompetence ud til bestyrelser og institutionsledelse. Flere kommuner er gået så vidt som til at fjerne afdelingsleder-niveauet for at få en fladere struktur, hvor institutionsledere og afsnitsledere refererer direkte til kommunens direktion. Andre steder har byrådet indgået kontrakt direkte med institutionslederen. Det medfører nye opgaver for toplederen. Nu skal forvaltningsledelsen yde sparring og rådgivning til institutionsledere, men også føre kontrol med institutionerne. Og hvilke forventninger er der til forvaltningsledelsens kontrolfunktion, hvis det alligevel går galt på en kontraktstyret institution?

Vi anbefaler, at topledelsen gør sig klart, hvor grænsen mellem politisk sparring og politisering befinder sig.

Vi anbefaler, at topledelsen bidrager til at skabe klarhed over rolle, kompetence og ansvar for henholdsvis

- *Det politiske niveau*
- *Topledelsen*
- *Institutionsledelsen*
- *Skole-/forældrebestyrelsen*
- *Øvrige interesse-netværk*

3. Nye ledelseskrav – nye organisationsformer

Bedre ledelse og mere ansvar på institutionerne

Hvordan sikrer man god ledelse i en forvaltning med 20, 40 eller 80 decentrale institutioner? Det er jo meget vanskeligt at sikre en god dialog, sparring og fælles værdier med mange decentrale ledere. Der er allerede i dag langt fra pædagogen til børne- og kulturchefen. Typisk tre-fire ledelsesniveauer. Vi har ikke brug for flere ledelsesniveauer, men vi har brug for at revurdere vores organisations- og ledelsesform. Vi har brug for større institutioner, hvor ledelse og styring kan prioriteres.

Institutionslederne er en del af kommunens samlede ledelse og styring, og de skal gøres ansvarlige i forhold til denne. Og på institutionerne skal medarbejderne sikres yderligere ansvar og kompetence i tilrettelæggelsen af egne arbejdsfunktioner – hver for sig eller i teams.

Ledelse på fuld tid

Børne- og kulturområdet er kendetegnet ved mange og små institutioner, især på dagtilbudsområdet. Små institutioner indebærer ofte en ikke-effektiv drift. Og de krav, der i dag stilles til ledelse, er meget svære at indfri i institutioner, hvor ledelsen/ledelsesteamet fungerer som stuepædagoger i en stor del af hverdagen.

Endvidere kræver det ledelsesmæssige ressourcer i institutionerne at skabe helhed i det enkelte barns liv. Der skal samtænkes værdier, mål og midler, så der skabes sammenhæng mellem aktiviteter på 0-6-årsområdet og undervisnings- og fritidstilbud til børn og unge.

God institutionsledelse kræver således tid til strategisk, administrativ, personalemæssig og pædagogisk ledelse. Og den opgave kan ikke løses ordentligt på 15 eller 20 timer om ugen. Ledelse er et job på fuld tid.

Bedre ledelse i store enheder

Mange kommuner arbejder da også i dag på sammenlægning af daginstitutioner til større enheder (som egentlige institutioner eller via distriktsledelse), andre sammenlægger daginstitutioner og skoler i et lokalområde, som så får fælles ledelse. De større enheder er en forudsætning for god ledelse på et ansvarligt ressourcemæssigt grundlag.

Men store administrative enheder fordrer naturligvis, at der på det pædagogiske felt sikres opdeling i trygge og overskuelige enheder - især for de små og mindre børn.

Sparring og netværk

Topledelsen har ansvaret for, at de decentrale ledere løbende får sparring. Dels med topledelsen selv, dels gennem etablering af ledelsesnetværk – gerne på tværs af sektorer og kommuner. Netværkene kan også sikre effektiv specialisering, så forskellige ledere opnår specialviden inden for eksempelvis ny-løn, kompetenceudvikling, administration eller konflikthåndtering. Ved siden af sparringen kan lederne også aflaste hinanden.

Vi anbefaler, at der etableres større institutionsenheder – med fælles ledelse mellem flere skoler, mellem skole og daginstitution eller for et antal daginstitutioner.

Vi anbefaler i forlængelse heraf, at institutionsledelse i højere grad bliver et job på fuld tid.

Vi anbefaler, at topledelsen giver sparring til institutionslederne og sørger for, at der etableres ledelsesnetværk.

4. Den gode institutionsledelse

Krav til ledernes kompetence

God ledelse stiller store krav til den enkelte leder, og den gode institutionsleder skal besidde:

- strategiske kompetencer
- personlige kompetencer
- faglige kompetencer
- administrative kompetencer

God ledelse er at kunne *mestre* det ledelses- og styringsmæssige krydspres via solide ledelsesmæssige kompetencer. God ledelse sikrer faglighed, omkostningsbevidsthed og resultater i overensstemmelse med de politiske mål og brugernes ønsker. Derfor er der behov for øget professionalisering blandt institutionsledere.

Strategiske kompetencer

Institutionsledelsen må mestre at udvikle strategier i forhold til:

- De politiske og ledelsesmæssige mål og indsatsområder

- Institutionens organisation – og institutionens opgave og placering i det samlede institutionsbillede i kommunen
- Personalemæssige og sociale forhold
- De faglige/pædagogiske områder

Det kræver, at institutionsledelsen kan forholde sig strategisk til institutionens kerneopgaver: Hvordan man bedst udvikler ydelser, som brugerne er interesseret i, og som er præget af kvalitet og omkostningsbevidsthed. Ledelsen må udvikle "helikoptersyn" og kunne se "de lange linjers skønhed".

Personlige kompetencer

Der stilles i dag høje krav til de personlige kompetencer. De anvendes, når ledelsesrollen udfyldes i samarbejde med andre, og fordrer evner til kommunikation, indlevelse og konstruktiv kritik. Men der kræves også loyalitet og handlekraft samt en etik, der modsvarer ledelsesansvaret og organisationens værdier.

Faglige kompetencer

Det er et krav, at ledelsen fagligt/pædagogisk kan sætte og understøtte dagsordenen i den enkelte institution. Men ledelsen skal også fremstå som garant for kommunens samlede faglige/pædagogiske profil.

Administrative kompetencer

De senere års decentralisering betyder, at institutionslederens administrative ansvar og opgaver er øget markant. Der stilles krav om gode resultater med begrænsede ressourcer – og om at kunne dokumentere disse resultater. Derfor er økonomistyring, personaleadministration, prioritering og ressourceudnyttelse blevet vigtige arbejdsområder for institutionslederen.

De administrative kompetencer er en forudsætning for, at det ledelsesmæssige ansvarsrum kan udfyldes. Men der er *ikke* nødvendigvis lederen, der i praksis skal udføre opgaverne. Den administrative opgaveløsning bør *ikke* være placeret hos institutionslederen, men for eksempel hos administrativt uddannet personale.

Decentraliseringsgraden skal fastlægges lokalt, men bør som princip alene omhandle opgaver, som er koblet til *ledelse*, eller som sikrer en reel administrativ effektivisering. Øvrige administrative opgaver (fx udbetaling af løn) løses typisk bedst i specialiserede administrative enheder.

Styrken: de faglige og administrative kompetencer

De fleste institutionsledere på børne- og kulturområdet har en faglig baggrund som lærer eller pædagog. Og som hovedregel besidder lederen fuldt ud de faglige/pædagogiske kompetencer, der er væsentlige for at kunne udfylde lederrollen. De faglige kompetencer kan vedligeholdes og videreudvikles via det brede faglige udbud, der findes i dag. Også de administrative kompetencer er for den overvejende del i orden og kan vedligeholdes på tilsvarende vis. Topledelsen bør dog sørge for, at nye ledere tilbydes en lokalt tilpasset indføring i de administrative områder.

Svagheden: de strategiske og personlige kompetencer

Der er behov for, at de strategiske og personlige kompetencer styrkes markant hos mange institutionsledere. Det er *ikke* nok, at den pædagogisk/faglige bagage er i orden og suppleret med forskellige administrative værktøjer. Den nødvendige professionalisering af ledelsesopgaven kræver således, at der ikke kun fokuseres på faglig ledelse, men på *alle fire* ledelseskompetencer. Altså et skift fra *faglig ledelse* til *ledelse som fag*.

Generelt kompetenceløft

Der er behov for et generelt ledelsesmæssigt kompetenceløft. Det kan gennemføres ved:

- målrettet lederuddannelse i den enkelte kommune og/eller
- en diplomuddannelse i ledelse

kombineret med :

- ledelsesnetværk – gerne på tværs af fagområder og kommuner
- løbende sparring med topledelsen
- jobbytte eller
- jobrotation

God ledelse gør en forskel. Men den kan kun sikres i institutioner, som er så store, at der kan prioriteres ressourcer til de nødvendige ledelsesopgaver.

Vi anbefaler, at topledelsen sikrer et skift i fokus fra alene faglig ledelse til at kunne mestre alle ledelseskompetencerne (ledelse som fag).

Vi anbefaler, at topledelsen løbende vurderer, hvor opgaver og ansvar er mest effektivt placeret - centralt eller decentralt.

Vi anbefaler, at der i institutionerne ansættes administrativt uddannet personale til løsning af de administrative opgaver.

Vi anbefaler, at topledelsen aktivt arbejder for kompetenceudviklingen af de decentrale ledere, herunder en egentlig lederuddannelse.

Vi anbefaler, at lederuddannelse fokuserer på strategiske og personlige kompetencer.

5. Velfungerende brugerdemokrati

Bestyrelsens forventninger og politiske rum

Bestyrelse og institution har ofte meget forskellige forventninger til, hvordan opgaverne fordeles, og hvordan processen forløber. Det kan give unødige problemer. Institutionsledelsen indtager her en helt central rolle. De steder, hvor bestyrelsesarbejdet er en succes, sikres bestyrelsen "et politisk rum", der matcher bestyrelsens ressourcer og præferencer.

For at give bestyrelsen bedst mulig indflydelse på dens ansvarsområde må institutionsledelsen fungere som sparringspartner og katalysator. Det indebærer blandt andet, at bestyrelsen får de nødvendige informationer i rette tid, og at medlemmerne serviceres med strategioplæg og faglige oplæg - i en klar form og et tilgængeligt sprog.

Respekt for ledelse og faglighed

Tilsvarende skal ledelse og medarbejdere sikres rum og kompetence til at varetage deres opgaver. Der skal stilles krav til bestyrelsen om at acceptere og respektere såvel de professionelles faglighed som ledelsens ret og pligt til at varetage sine opgaver.

Byråd og bestyrelse – forventninger og ansvar

Også i forholdet mellem byråd og skole/forældrebestyrelser er det afgørende for et vellykket samarbejde, at forventningerne til proces og kompetencer afstemmes indbyrdes. Der er utallige eksempler på, at der opstår frustration og vrede over byrådets eller forvaltningens håndtering af sager, fordi der er uafklarede forventninger til opgavefordeling og proces.

Demokratisk potentiale – hvis vi vil!

Bestyrelserne rummer et demokratisk potentiale, hvor det lille, funktionelle demokrati kan kombineres med byrådsdemokratiet. Det kan ske ved jævnlige dialogmøder mellem bestyrelserne og byrådet. Der kan laves kontrakter mellem byrådet og bestyrelserne, hvor forventninger og kompetencefordeling mellem bestyrelsen og byråd, ledelse og personale afklares mere præcist. Bestyrelserne skal sikres uddannelse og orientering, så de på kompetent vis kan varetage deres opgaver.

Vi anbefaler, at topledelsen sikrer fortsat energi til brugerdemokratiet. Det kan ske gennem en afstemning af forventninger mellem parterne og fastholdelse af en konstruktiv dialog. Hvor dette ikke er tilfældet, måtopledelsen fungere som mægler mellem parterne.

Vi anbefaler, at institutionsledelsen tilsvarende får afklaret sin egen og bestyrelsens holdning til roller og kompetencer. Institutionsledelsen må påtage sig sin del af ansvaret for en konstruktiv dialog.