

København, juni 2018

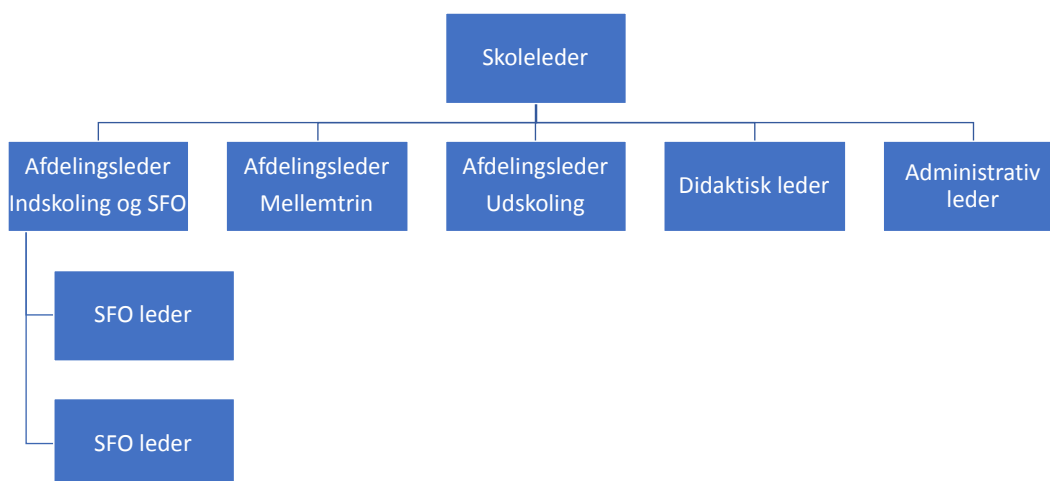
**EVALUERING AF
LEDELSESSTRUKTUREN
SKOLEOMRÅDET, DRAGØR KOMMUNE**

Indledning

Dragør Kommune har vedtaget en ny ledelsesstruktur på folkeskoleområdet. Baggrunden for den nye ledelsesstruktur er folkeskolereformen, og sigtet er en ledelsesstruktur, der blandt andet skal understøtte:

- Mere pædagogisk ledelse og bedre betingelser for tæt personaleledelse; der skal være *ledelse tæt på*.
- Tid og rum til den strategiske ledelsesopgave for at opnå en sammenhængende skole, hvor der er en tydelig og ambitiøs fælles retning.

Ledelsesstrukturen på de enkelte skoler illustreres i diagrammet nedenfor idet antallet af SFO-ledere afhænger af antallet af SFO'er (matrikler) tilknyttet den enkelte skole:



Dragør Kommune har efter vedtagelsen af den nye ledelsesstruktur rekrutteret en række nye ledere, og kommunen har vedtaget en nye skolestruktur, der er ved at blive implementeret. Med den nye skolestruktur består folkeskoleområdet af tre skoler: St. Magleby, Dragør Nord og Dragør Syd.

Dragør Kommune har i foråret 2018 bedt Genitor om at evaluere den nye ledelsesstruktur, og vi afrapporterer evalueringen med dette notat. Vi har lagt vægt på, at vi – som evaluator – stiller de forslag, som vi mener, er de rigtige. Den primære opgave er ikke at referere interviewpersoner, men at give ledelsesrådgivning. Opdragsgiver er direktør Jesper Tangbæk.

Det er aftalt, at evalueringen er afgrænset til at omhandle ledelsesstrukturen, herunder forhold som: Hvilke ledelsesjob er der? Hvordan er ledelsesopgaver og -ansvar fordelt på skolerne? Hvordan struktureres ledelsesarbejdet på de enkelte skoler og på skoleområdet? Evalueringen omfatter ikke vurderinger af enkeltpersoner; hverken af deres ledelseskvalifikationer, -adfærd eller af deres resultatskabelse.

Det er aftalt med kommunen, at evalueringen baseres på foreliggende skriftligt materiale og på interview med udvalgte nøglepersoner. Vi har interviewet:

- De tre skoleledere
- Ledergrupperne på de tre skoler (uden deltagelse af skolelederne)
- SFO-ledere
- Forvaltningsledelsen (direktør og skolechef)
- Medarbejderrepræsentanter på skolerne (TR'er og AMR'er)
- Bestyrelsesmedlemmer
- Det fælles elevråd

Det er aftalt, at interviewene er fortrolige, og at vi ikke citerer navngivne respondenter. Vi vil imidlertid gerne gengive nogle af de mest gennemgående og centrale synspunkter fra interviewrunden, og det sker i anonymiseret form nedenfor.

Generelle indtryk fra interviewene

Respondenterne peger helt generelt på, at den forgangne periode – med folkeskolereformen, de nye arbejdstidsregler, en ny forvaltningsledelse, en ny ledelsesstruktur, en ny skolestruktur med tre skoler, mange nyansættelser og den kommunale valgkamp – har været konfliktfyldt og meget turbulent. "Vi har ikke prøvet at være i en situation, hvor vi er i stabil drift", siger en respondent. "Enten er strukturen under forandring eller også er holdet", siger en anden.

Der er blandt respondenterne et meget udbredt ønske om nu at få ro omkring folkeskoleområdet i Dragør Kommune; det gælder for respondenter på tværs af skolerne og på tværs af niveauerne.

Respondenterne er generelt også enige om, at Dragør Kommune endnu ikke har realiseret målsætningerne med den nye ledelsesstruktur; man er endnu ikke i en situation, hvor man oplever, at der udøves *ledelse tæt på*.

Respondenterne er delte, når det handler om vurderingen af den nye ledelsesstruktur og implementeringen af den. Der er både positive og kritiske udsagn.

De positive udsagn

Der er en række positive udsagn, og det gælder i særdeleshed, at der på ledelsesniveau er stor opbakning til den nye ledelsesstruktur. Synspunktet her er typisk, at den nye struktur er rigtig tænkt; den skaber gode rammer for mere pædagogisk ledelse, mere personaleledelse og mere strategisk ledelse. Synspunktet er også at de gode rammer, som er skabt, endnu ikke er udnyttet. Nogle siger, at vi er godt på vej; andre siger, at vi lige er begyndt.

Mere specifikt fremhæves det bl.a. som positivt, at:

- Kommunen med den nye struktur prioriterer ledelse. Der er – siges det – et stigende ledelsesbehov i forlængelse af skolereformen. Samtidig mødes skolerne af stigende krav og forventninger fra interesserede og engagerede politikere og forældre om inddragelse, dialog og dokumentation af resultater.
- Strukturen omfatter forskellige lederroller, så opgaver kan fordeles og forskellige ledelseskompetencer udnyttes bedst muligt. "Strukturen giver mulighed for specialisering og professionalisering", siger en respondent.
- Skolelederne får mulighed for at fokusere på den strategiske ledelse; det at sætte samlet retning for den enkelte skole og det at være med til at sætte retning for det samlede folkeskoleområde i kommunen, fordi skolelederne aflastes af afdelingsledere, der skal varetage pædagogisk ledelse og personaleledelse og af den administrative leder, der skal sikre den daglige drift og herunder økonomistyringen.
- Afdelingslederne har et ledesspænd, der gør det muligt at supervisere og lede lærerne tæt på. Det siges også, at afdelingslederne er ude i afdelingsmøder og årgangsteammøder og er begyndt at observere undervisningen; lederne er ved at komme tættere på. Det tilføjes også af nogle, at afdelingslederne måske har været lidt for tilbageholdende med at gå ud i klasserne.
- De administrative ledere repræsenterer en professionalisering af skolernes administration. Det afspejler en generel oplevelse af, at der er ved at komme godt styr på driften og skolernes økonomi. Nogle tilføjer, at der stadig er forretningsgange, der skal struktureres mere f.eks. omkring vikardækning og skemaændringer.

Flere respondenter hæfter sig ved en positiv udvikling på St. Magleby Skole, som er den skole, der siges at være længst i implementeringen af den nye ledelsesstruktur. Her har ledergruppen virket sammen i længst tid, og man oplever generelt en positiv udvikling. Det tolkes af flere som en indikation på, at strukturen er hensigtsmæssig.

En del respondenter giver også udtryk for, at folkeskoleområdet i Dragør generelt – efter en konfliktfyldt periode – er i en god udvikling, og at dette opleves på de enkelte skoler og i

forhold til det samlede folkeskoleområde. Flere ledere giver her udtryk for, at der er et godt samarbejde mellem skoleledelser og forvaltningsledelsen, og at skoleledelserne har et godt ledelsesrum. Det siges også, at forvaltningsledelsen gerne må komme tættere på; forvaltningen må gerne skabe flere anledninger til at komme mere ud på skolerne. I forlængelse heraf siges det også, at det tværgående samarbejde mellem skolerne kan udvikles mere.

Udover ovennævnte forhold spiller det også ind, at kommunen har vedtaget en opdeling af Dragør Skole, som der er meget stor tilslutning til. Flere udtrykker samtidigt, at det var meget svært at få strukturen til at fungere på en samlet skole, der var delt på to matrikler, og hvor der var forskellige kulturer, traditioner mm.

De kritiske udsagn

Der er som nævnt ovenfor også kritikere af ledelsesstrukturen og af implementeringen af den nye struktur.

Kritikken går først og fremmest på antallet af ledere. Der er flere ledere, end der er behov for, siger nogle. Lidt anderledes formuleret siges det, at der er behov for flere varme hænder – ikke flere kolde hænder. Enkelte tilføjer, at "vi tidligere har kunnet klare os med en skoleleder og en viceskoleleder".

Andre siger, at der er mange ledere, men at der ikke opleves så meget ledelseskraft. Et udsagn er: "Intentionen var, at lederne skulle ud i klasserummet; det sker ikke". Et andet udsagn er, at "spørgsmål til lederne ikke besvares, fordi lederne først skal koordinere med ledergruppen, og at det tager lang tid". Et tredje udsagn er: "Den ene kan ikke tage et møde uden, at det er koordineret med de andre". (Fra lederside siges det, at "vi er et fladt team, og det tager tid at træffe beslutninger").

Andre kritikpunkter handler om, at det er uklart, hvad lederne laver. Flere oplever, at ansvars- og rollefordelingen mellem lederne er uklar. Hvem skal man gå til, hvornår? spørger nogle. "Er der jobbeskrivelser?" spørger en respondent.

Det gælder særligt i forholdet mellem Afdelingslederen for Indskoling og SFO og SFO-lederne. Her oplever mange, at strukturen er problematisk. På den ene side fremhæves det som positivt, at der er en daglig leder på den enkelte matrikel. På den anden side opleves det som svært at koordinere og sikre fælles retning, når der er flere ledere som arbejder forskellige steder. "Ideelt set er der én SFO på hver skole, og én leder", siger en respondent.

En uklar opgave- og ansvarsfordeling opleves også i forholdet mellem afdelingslederne og den didaktiske leder; særligt sidstnævntes rolle forekommer flere at være uklar. Er den didaktiske leders opgave inklusion eller noget mere? I givet fald hvad?

Uklarhed opleves også i et vist omfang i forhold til den administrative leder. Afdelingslederne har formelt budgetansvar, men i praksis opleves det ret entydigt, at kompetencen ligger hos den administrative leder. "Hvem skal man gå til, hvis man gerne vil bruge penge på en tur", spørger en respondent.

Nogle respondenter giver udtryk for, at det skaber uklarhed, at ledelsesstrukturen omfatter tre afdelingsledere for SFO og indskoling, mellemtrin og udskoling, når der samtidig på en skole arbejdes med to faser.

Endelig rejses der et spørgsmål, om skolelederne har en souschef, og hvilken kompetence denne i givet fald har.

Hvor ledergrupperne typisk udtaler sig positivt om samarbejdet mellem skolerne og forvaltningen, så er de andre respondentgrupper mere kritiske. Det nævnes af flere, at der har været og stadig er mistillid til forvaltningen. Udsagnene er eksempelvis: "Forvaltningen er langt væk, de kommer for lidt ud". "Forvaltningen tager for mange initiativer". "Der mangler høring og dialog".

Relationen til det politiske niveau giver også anledning til nogle kritiske udsagn, og det handler typisk om, at politikerne "taler skolerne ned", og at de "blander sig i for meget".

Centrale problemstillinger

Vi mener på baggrund af de gennemførte interview og det skriftlige materiale, at de væsentligste problemstillinger og udfordringer, der knytter sig til den nye ledelsesstruktur på folkeskoleområdet i Dragør Kommune er nedenstående:

- Folkeskoleområdet i Dragør Kommune har behov for stabilitet. I lyset af den turbolens, der har været på skoleområdet, så er stabilitet afgørende vigtigt, så medarbejdere og ledere og får mulighed for at fokusere på skolens kerneopgave.
- Den nye ledelsesstruktur har ikke fået lov at stå sin prøve endnu. Strukturen skaber mulighed for mere faglig/pædagogisk ledelse, mere personaleledelse og mere strategisk ledelse. Disse muligheder er ikke udnyttet endnu. Det tager tid at implementere en ny struktur, ligesom det tager tid at etablere sig som ny ledergruppe. Strukturen skal have tid til at virke.

- Opgave- og ansvarsfordelingen mellem lederne opleves af flere som uklar. De oplevede uklarheder ligger primært mellem:
 - Afdelingslederne for Indskoling og SFO, Melletrin og Udskoling på den ene side og Administrativ leder på den anden side.
 - Afdelingslederne for Indskoling og SFO, Melletrin og Udskoling på den ene side og Didaktisk leder på den anden side.
 - Afdelingslederne for Indskoling og SFO på den ene side og SFO-lederne på den anden side (behandles særskilt sidst i notatet).
- Flere oplever, at der ikke er så meget ledelseskraft på skolerne på trods af, at der med den nye struktur er kommet flere ledere. Det er en udfordring for de enkelte ledergrupper at udvikle mere ledelseskraft. Det er fint, at ledergrupperne fungerer som et team, men der er en risiko for, at for meget bliver gjort til et teamanliggende.
- Politikere og forvaltningsledelse med fordel kan drøfte, hvilket ledelsesrum, der skal være.
- Der er på SFO-området mange ledere, når SFO'en er tilknyttet skolen, men fysisk spredt på forskellige matrikler, hvor der er stedlige ledere. Det skaber usikkerhed om, hvem der leder hvad.

Forslag

Hold fast i den nuværende struktur

Det er vores anbefaling, at Dragør Kommune gør, hvad der er muligt for at sikre stabilitet på folkeskoleområdet. Det er der behov for. Anbefalingen er derfor også, at kommunen *ikke* ændrer på den nuværende organisationsmodel; at kommunen holder fast i den ledelsesstruktur, der er vedtaget og fokuserer på at implementere strukturen, og give den reel mulighed for at virke.

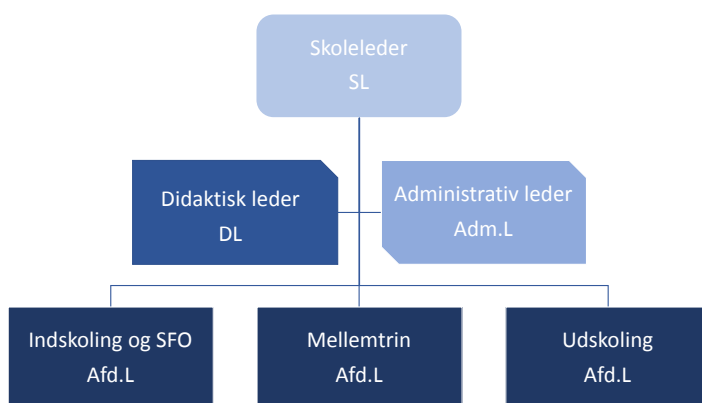
Vi mener, at det er vigtigt, at skolerne får mulighed for at fokusere deres ressourcer på dét, der er skolernes kerneopgave, og det forudsætter stabilitet på skolens indre linjer, herunder omkring skolens organisering. Det tager tid, og det koster kræfter at reorganisere. Vi synes, at både tid og kræfter nu skal bruges på at implementere den beslutning, der er truffet omkring strukturen og så i øvrigt fokusere mest muligt på at udvikle kerneopgaven.

Vi mener samtidig, at ledelsesstrukturen giver gode muligheder for mere pædagogisk ledelse, bedre betingelser for tæt personaleledelse samt tid og rum til den strategiske ledelsesopgave. Disse muligheder er ikke udnyttet endnu, men oplevelsen er, at skolerne er i en positiv

udvikling. Vi tror, at den nye ledelsesstruktur er en del af forklaringen herpå vel vidende, at der også er andre. Vi synes, at det er vigtigt, at Dragør Kommune ikke skifter kurs nu.

Tydeliggør opgave- og ansvarsplaceringen

Vi mener, at opgave- og ansvarsplaceringen kan tydeliggøres gennem en klarere beskrivelse af de forskellige roller, som de enkelte organisatoriske enheder har. Vores udgangspunkt er her, at Adm.L og DL leder stabslignende funktioner, mens Afd.L leder linjen eller kerneforretningen. Og vores udgangspunkt er, at der gerne skal være meget beslutnings- og handlekraft i linjen.



SL varetager den overordnede ledelse af hele skolen og den direkte personaleledelse af mellemlederne. SL har en vigtig strategisk ledelsesopgaver i forhold til "egen" skole og i forhold til det samlede skolevæsen (ledelse opad). SL sætter retning for hele skolen og har ansvar for at implementere vedtagne politikker og retningslinjer. SL varetager desuden en meget væsentlig opgave som omverdensleder; som skolens ansigt i forhold til centrale interessenter som elever, forældre, faglige organisationer, foreninger m.v.

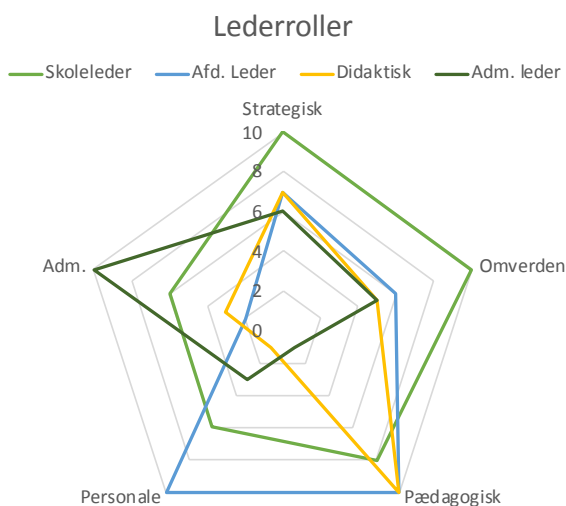
De tre afdelinger: Indskoling og SFO, Mellemtrin og Udskoling varetager skolens kerneopgaver. Afd.L har fokus på personaleledelse og faglig ledelse *tæt på*, og det er i vid udstrækning driftsledelse og ledelse nedad. Skolens lærere og pædagoger referer hver til én Afd.L, og **de kan i alle sammenhænge gå til denne leder, og medarbejderne skal opleve, at lederen har kompetence til at træffe beslutninger og handle – og de skal opleve, at lederen udøver ledelse tæt på** (SFO delen behandles særskilt nedenfor).

Adm.L og DL varetager begge ledelse af stabslignende understøttende funktioner i forhold til kerneopgaven. Det er i vid udstrækning konsulent- og rådgivningsopgaver i forhold til SL og Afd.L.

Adm.L skal sikre en sikker administration, en god økonomistyring og en effektiv varetagelse af støttefunktioner (pedel, vagt, rengøring, etc.). Adm.L skal bl.a. sikre, at der er relevant og aktuel ledelses- og økonomiinformation, så budgetansvarlige Afd.L'er kan disponere på et sikkert grundlag. Administrativt personale og servicemedarbejdere refererer til Adm.L, og de skal i alle spørgsmål gå til denne. Adm.L varetager samtidig en controller-funktion for SL. Det handler bl.a. om opgaver i relation til budget og regnskab (f.eks. at sikre, at pengene bruges som forudsat). Adm.L varetager også sekretariats-funktioner for SL herunder i relation til skolebestyrelsen.

DL skal sikre, at skolens særlige ressourcer i forhold til inklusion og didaktik udvikles, prioriteres og allokeres bedst muligt i forhold til de tre afdelinger. Det indebærer konsulentfunktioner i forhold til SL, Afd.L og skolens lærere og pædagoger. Specifikt foreslår vi, at PLC flyttes fra SL til DL ud fra en betragtning om et naturligt opgave sammenfald.

SL, DL, Adm.L og Afd.L varetager forskellige lederroller, og ledergruppen skal tilsammen sikre, at alle ledelsesopgaver løftes på et ambitiøst niveau jfr. figuren nedenfor:



Forøg ledelseskraften

Med den nye struktur er der *flere* ledere, men mange oplever *mindre* ledelseskraft. Vi mener, at det hænger sammen med, at for meget på de enkelte skoler gøres til et ledergruppeanliggende; at lederne skal drøfte og koordinere for meget i ledergruppen, før der handles. Det kan givetvis hænge sammen med, at det er nye ledergrupper, som har et behov for mange afklaringer og for at skyde sig ind på hinanden. Uanset hvad forklaringen er, så er det vigtigt, at der arbejdes bevidst på at ændre dette nu.

Vi mener, at skoleledelserne skal styrke afdelingsledernes linjeledelse, så medarbejderne oplever, at der hurtigt kan træffes beslutninger og handles i konkrete sager. Det handler om en klarere arbejdsdeling mellem dét ledergruppen beskæftiger sig med og dét, de enkelte ledere beskæftiger sig med. Ledergruppen skal være klarere på, hvad den skal beskæftige sig med og – endnu vigtigere – hvad den *ikke* skal beskæftige sig med. Dette kan med fordel tydeliggøres gennem et kommissorium for ledergruppen.

Et væsentligt element i et kommissorium bør være, at skolelederen og ledergruppen skal udøve ledelse *af* skolen. Skolelederen og ledergruppen skal skabe grundlag for, at afdelingslederne kan udøve ledelse *i* afdelingerne. Ledergruppen skal ikke udøve ledelse *i* de enkelte afdelinger. Og tilsvarende: Adm.L og DL skal ikke udøve ledelse i de tre afdelinger: Indskoling og SFO, Melletrin og Udskolingen.

Det betyder eksempelvis, at skoleleder og ledergruppen sikrer, at der er en fælles forståelse af, hvad *ledelse tæt på* betyder, og en fælles forståelse af, hvordan det udøves; sikrer at der er klare mål for de enkelte afdelinger, sikrer at der er en fælles forståelse af personalepolitikken - f.eks. omkring håndtering af fravær, etc. Skoleleder og ledergruppen skal skabe det grundlag, der gør det muligt for afdelingslederne at lede den daglige drift og træffe de rigtige beslutninger i de konkrete sager og at gøre det på en måde, så ledelsen fremstår samlet og velfungerende. Ledergruppen bør lidt forenklet fokusere på de fire p'er: penge, planer, principper og politikker. Og Afd.L skal varetage den konkrete udmøntning og træffe de konkrete beslutninger i elevsager og personalesager.

Det er afgørende for oplevelsen af en hensigtsmæssig ledelsesstruktur, at Afd.L træder mere karakter og demonstrerer beslutnings- og handlekraft. Oplevelsen skal være, at der med den nye struktur er flere ledere og meget bedre ledelse.

Skab mere ledelsesrum på skolerne

Vi anbefaler, at den politiske og administrative ledelse etablerer en klarere arbejdsdeling, så ledelsen på de enkelte skoler får et større ledelsesrum.

Den nuværende organisationsmodel er politisk vedtaget, og den gælder for alle tre skoler som en slags "one size fits all". Vi mener, at der bør være plads til, at strukturen afspejler de forskelle, der er og opstår mellem skolerne. Skolerne er forskellige. Derfor kan det også være forskelligt, hvad der på sigt er den rigtige ledelsesstruktur. Også fordi det giver mulighed for lokalt at tilpasse opgave- og ansvarsfordelingen i forhold til de ledelseskompetencer, der er på skolerne.

Vi anbefaler, at man politisk forholder sig til, det man vil opnå med ledelsesstrukturen. At man formulerer hensigten og følger op på denne. Det kan eksempelvis være en struktur, der befordrer, at der kan udøves faglig ledelse og personaleledelse tæt på – at medarbejdere får faglig ledelsesmæssig sparring på deres undervisning. Hvis man på et tidspunkt på en skole konkret vurderer, at to afdelingsledere kan løfte denne opgave, så synes vi ikke, at bør være et politisk spørgsmål, om der fortsat skal være tre afdelingsledere.

Vi mener, at organisationsdesign og udvikling af organisationsdesign er et konkret ledelsesværktøj, som skoleledelsen skal have mulighed for – og pligt til – at anvende løbende. Skoleledelsen skal løbende give tilbagemeldinger til den politiske ledelse på, hvordan man realiserer dét, der er den politisk vedtagne hensigt. Politikerne formulerer et brief med hensigten: Hvad skal opnås og hvorfor. Og skoleledelsen giver et backbrief: Hvordan realiserer vi hensigten.

Strukturen på SFO-området

Der er i evalueringens første del peget på et strukturproblem på SFO-området. Pædagoger og pædagogmedhjælpere oplever, at de refererer til flere ledere, og at ledelsesudøvelsen ikke altid er koordineret og samstemt.

Vi mener, at den ideelle løsning vil være, at der er en samlet SFO på hver skole, og at denne har en leder, som arbejder tæt sammen med – og refererer til – afdelingslederen for Indskoling og SFO.

Hvis dette er urealistisk i den nuværende situation, så er det vores anbefaling, at kommunen fastholder den nuværende organisering med stedlige ledere på de enkelte matrikler, fordi det

er vores indtryk, at dette tillægges stor betydning af medarbejderne. Det betyder i givet fald, at der fortsat vil være en udfordring i forhold til at sikre koordinering. Den udfordring må ledelsen være sig bevidst, og ledelsen må sikre et så højt informationsniveau, at medarbejderne oplever en samstemt ledelse. Det er ikke en rigtig god løsning, men vi mener, at det i givet fald er den mindst dårlige.

Tag stilling til souschefer/stedfortrædere

Endelig et sidste punkt – som ikke repræsenterer noget stort problem – men som er let at løse. Det er ifølge flere uklart, om der er en souschef eller en vice-skoleleder på skolerne.

Vores anbefaling er, at kommunen tager stilling til spørgsmålet. Et *nej* eller et *ja* er under alle omstændigheder bedre end et *måske*.

Vi anbefaler et *nej*; at der *ikke* er souschefer eller viceskoleledere.

I hverdagen, hvor skolelederne er tilstede, bør der ikke være et behov for en souschef. Der skal være et tæt og konstruktivt samarbejde i ledergruppen, og langt de fleste opgaver bør være så klart fordelt, at den enkelte leder selv kan agere i skolelederens fravær.

Hvis en skoleleder er fraværende i en længere periode, er det muligt at konstituere en af lederne som skoleleder.