

Udvikling i ledelse på dagtilbudsområdet

Notat til Ledelseskommisionen

November 2017



DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

INDHOLD

Udvikling i ledelse på dagtilbudsområdet

1	Ti tendenser i udvikling af ledelse på dagtilbudsområdet	4
----------	---	----------

2	Indledning	6
2.1	Baggrund	6
2.2	Formål	6
2.3	Analysetilgang	6
2.4	Metode	7

3	Nationale tiltag	9
3.1	Kontinuerligt fokus på børns selvstændighed og medbestemmelse og stigende fokus på læring og samfundsøkonomisk investering	9
3.2	Øget fokus på systematik og dokumentation	11
3.3	Et nationalt grundlag for decentral ledelse i dagtilbud	12

4	Kommunal ledelse af dagtilbud	14
4.1	Stigende tværgående fokus fra 0 til 18 år	14
4.2	Stor spredning i kommuners valg af dokumentationsredskaber	15
4.3	Øget lokal opmærksomhed fra politikere og forældre	16
4.4	Ungt målstyringssprog	16

5	Lokal ledelse af dagtilbud	18
5.1	Ændrede organisations- og ledelsesstrukturer	18
5.2	Styrket kvalitet via sammenhæng til hjemmets omsorgs- og læringsarena	19
5.3	Behov for meningsfulde data, vidensbasering og analytisk kapacitet	20

6	Litteraturliste	24
----------	------------------------	-----------

1 Ti tendenser i udvikling af ledelse på dagtilbudsområdet

Ledelseskommisionen har som led i sit arbejde bestilt nærværende notat om udviklingstendenser i ledelse på dagtilbudsområdet.

Notatet er udarbejdet af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) og en ekspertgruppe bestående af lektor Justine Grønbæk Pors, professor Lars Qvortrup, lektor Line Togsverd, tidl. børne- og kulturdirektør Per B. Christensen, lektor Steen Baagøe Nielsen og forsker og chefkonsulent Søren Smidt. Notatet bygger på et deskstudy af udvalgt dansk forskning og øvrig litteratur samt EVA's og ekspertgruppens viden og erfaringer på dagtilbudsområdet.

I notatet fremhæves ti centrale udviklingstendenser i dagtilbudsledelse i de seneste 20 år på nationalt niveau, i den kommunale ledelse af dagtilbudsområdet og i den lokale ledelse af dagtilbud.

De nationale tiltag er kontekst for den ledelse, der foregår i kommunerne og i de enkelte dagtilbud. I notatet beskrives følgende tre udviklingstendenser, der knytter sig til *nationale tiltag*:

1. En markant bevægelse i forståelsen af dagtilbud – med stigende interesse for læring og for sammenhængen mellem leg og læring.
2. Øgede krav til systematik og dokumentation og fokus på hvordan der kan arbejdes med det.
3. Et nationalt pædagogisk grundlag og øget beslutningskompetence på det decentrale niveau.

Udviklingen i *den kommunale ledelse* af dagtilbud er præget af følgende fire centrale tendenser:

4. En stigende tendens til tværgående samarbejde på 0 til 18 års området skaber behov for at styrke og samstemme de fagligt pædagogiske overvejelser på feltet.
5. Stor spredning i kommuners valg af evaluerings- og måleredskaber og tilgange til professions- og kvalitetsudvikling.
6. Øget lokalt fokus fra lokalpolitisk niveau og forældre medfører større forventninger om dagtilbud af høj kvalitet.
7. Fokus på at udvikle et meningsfuldt fagligt og lokalt målstyringssprog, som afspejler konteksten på dagtilbudsområdet, herunder den pædagogiske læreplan.

Tre tendenser i udviklingen af ledelse knytter sig specifikt til *den lokale ledelse* af dagtilbud og skal forstås i konteksten af de beskrevne udviklingstendenser på nationalt og kommunalt niveau:

8. Ændrede organisations- og ledelsesstrukturer betyder større enheder og fokus på betydningen af bl.a. ledelsesspændets størrelse for faglig pædagogisk ledelse.
9. Forældresamarbejde giver unik mulighed for at arbejde med barnets trivsel, udvikling og læring i en sammenhæng mellem hjem og dagtilbud.

10. En stigende efterspørgsel efter meningsfulde data, bestræbelser på en styrket professionalisering og vidensbasering af praksis, samt ønsker om en styrket analytisk kapacitet.

2 Indledning

2.1 Baggrund

Dette notat er bestilt af Ledelseskommisionen i forbindelse med dens arbejde med at formulere anbefalinger til regeringen. Ledelseskommisionen har i sine besøgsrunder blandt offentlige ledere mødt beskrivelser af, at ledelsen i dagtilbud har gennemgået en markant udvikling de seneste år. Samtidig har Ledelseskommisionen gennemført en spørgeskemaundersøgelse, som viser, at dagtilbudsledere har en relativt positiv indstilling til brugen af data i ledelse sammenlignet med andre grupper af offentlige ledere. For at kunne fortolke og kontekstualisere disse erfaringer og resultater har Ledelseskommisionen bedt Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) om at beskrive tendenser i udviklingen i ledelse i dagtilbud.

2.2 Formål

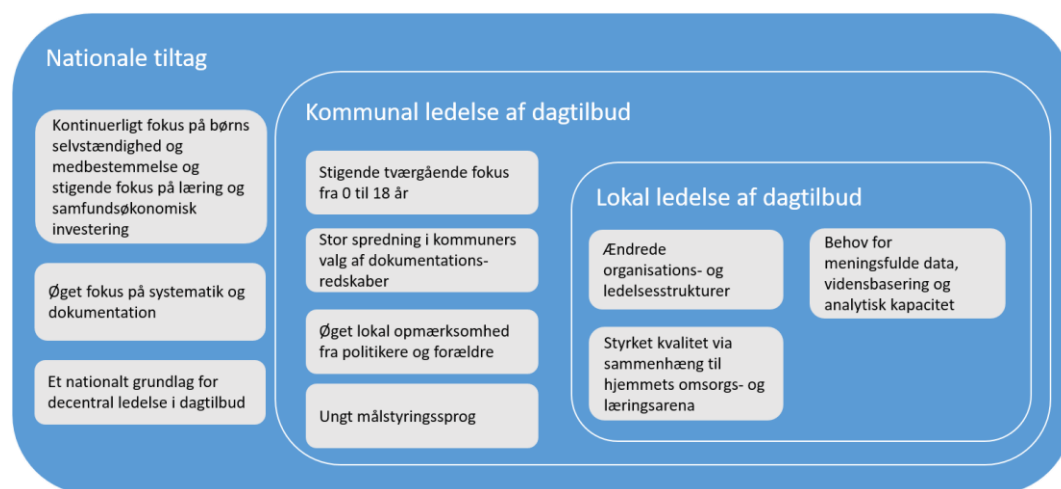
Formålet med dette notat er at beskrive centrale udviklingstendenser i ledelse i dagtilbud i de seneste 20 år. Notatet beskriver udviklingen i de nationale tiltag på dagtilbudsområdet, især i lovgivningen. Derudover skitserer notatet forskellige perspektiver på, hvordan den lovgivningsmæssige udvikling har spillet og spiller sammen med den forvaltningsmæssige ledelse af dagtilbud i kommunerne og ledelsen i de enkelte dagtilbud.

2.3 Analysetilgang

I vores tilgang til at forstå og beskrive ledelse i dagtilbud ser vi de nationale tiltag som kontekst for den ledelse, der foregår i kommunerne og i de enkelte tilbud. I notatet beskriver vi udviklingen på tre niveauer som vist i figur 1:

FIGUR 1

Udviklingstendenser i ledelse af dagtilbud



2.4 Metode

Notatet afspejler forskellige perspektiver på udviklingstendenser og status anno 2017 på dagtilbudsområdet. Notatet bygger på en kombination af viden fra forskning og øvrig litteratur samt viden og erfaringer fra dagtilbudsområdet blandt EVA og ekspertgruppens medlemmer.

Ekspertgruppen består af følgende medlemmer:

- Justine Grønbæk Pors, lektor, Copenhagen Business School
- Lars Qvortrup, professor, DPU, Aarhus Universitet
- Line Togsverd, lektor, VIA University College
- Per B. Christensen, formand for Akkrediteringsrådet og tidl. børne- og kulturdirektør
- Steen Baagøe Nielsen, lektor, Center for daginstitutionsforskning, RUC
- Søren Smidt, forsker og chefkonsulent, University College Capital.

2.4.1 Deskstudy

I et deskstudy har EVA gennemgået udvalgte centrale dokumenter og undersøgelser, som beskriver udviklingen på dagtilbudsområdet (se litteraturliste for oversigt over inddragede dokumenter). Litteraturen er primært udvalgt på baggrund af en håndøgning hos udvalgte centrale vidensleverandører og anbefalinger fra ekspertgruppens medlemmer.

2.4.2 Inddragelse af ekspertgruppe

På baggrund af et deskstudy har EVA udarbejdet et notatudkast, som ekspertgruppen har forholdt sig til på en workshop eller pr. telefon med udgangspunkt i en række spørgsmål. Ekspertgruppens vurderinger er herefter blevet sammenfattet i et revideret notatudkast, som ekspertgruppen igen har haft mulighed for at kommentere og præcisere inden den endelige godkendelse.

Indledning

Eksperterne kommer fra forskellige forsknings- og praksisfelter og har bidraget med viden og sparring i hver deres perspektiv. I notatet fremstår EVA og ekspertgruppen som én samlet afsender, selvom enkelte udsagn eller perspektiver eller nuancer ikke nødvendigvis afspejler den enkeltes vurdering.

3 Nationale tiltag

Dagtilbud i de nordiske lande er internationalt anerkendte for at have en høj dækningsgrad, et højt uddannelsesniveau blandt personalet, en børnecentreret pædagogisk tilgang og vægt på sociale, trivsels- og udviklingsmæssige dimensioner. Nationalt er der sket betydelige bevægelser i både den politiske tilgang til og de faglige forståelser af dagtilbud i de seneste 20 år. Der er gennemført væsentlige ændringer i dagtilbudslovgivningen, som har været rammesættende for en styrings- og indholdsmæssig udvikling af området med fokus på børns trivsel, udvikling og læring. Nationalt har der også været en stigende interesse for at fremme systematik og dokumentation af det pædagogiske arbejde. De nationale tiltag har været dagsordenssættende for den udvikling i ledelse, der er sket i kommunerne og i de enkelte dagtilbud.

3.1 Kontinuerligt fokus på børns selvstændighed og medbestemmelse og stigende fokus på læring og samfundsøkonomisk investering

Dagtilbuddene har historisk haft et bredt samfundsmæssigt mandat, der har vægtet dagtilbudenes betydningsfulde rolle i børns liv og i udviklingen af børns selvstændighed, medbestemmelse og som ansvarlige samfundsborgere. I løbet af de seneste 15-20 år har der inden for området været et ønske om at udvikle professionen på baggrund af dagtilbudsområdet egne indsigter og viden og sideløbende har den nationale dagsorden udviklet sig. Det brede mandat er blevet suppleret af en markant bevægelse i retning af i stigende omfang også at se dagtilbud som en samfundsøkonomisk investering i det enkelte barns læring og inklusion i samfundet (Krejsler & Ahrenkiel 2014; Tuft 2014). Ledelses- og styringsmæssigt er de nationale krav og til dagtilbud i perioden blevet større, bl.a. som følge af moderniseringsbølgen i den offentlige sektor. Udviklingen har været præget af sameksistensen af forskellige perspektiver og en øget kompleksitet af ledelsesopgaven i dagtilbud.

Fra midt i 1990'erne blev der blandt forskere og meningsdannere skabt et langt større fokus på barnets udvikling af kompetencer og et fokus på barnets læring igennem uformelle læreprocesser (Kristensen & Bayer 2015). I perioden frem til i dag er der sket en markant, men glidende bevægelse i forståelsen af dagtilbuds funktion og mål, interessen fra kommunale forvaltninger og det politiske niveau er øget, og der bliver stillet flere indholdsmæssige krav til området (Krejsler & Ahrenkiel 2014).

Den nye forståelse var og er bl.a. inspireret af nyere hjerneforskning og humankapitalteorier. Med den nyere hjerneforskning fik man en tilføjelse til udviklingspsykologien, der bestod i, at betydningen af de tidlige leveår for børns evne til at lære senere i livet kunne dokumenteres. Humankapitalteorier og -modeller (heriblandt Heckmanns kurve over afkast af investeringer på forskellige alderstrin, jf. figur i afsnit 3.3) kunne samtidig bruges til at argumentere for, at afkastet af tidlige investeringer bliver langt større end afkastet af senere investeringer i barnets liv (Kristensen & Bayer 2015). Hermed opstår et øget fokus på, at det enkelte dagtilbud spiller en central rolle for børns læring gennem leg og aktiviteter. Der kommer også et øget fokus på barnets sproglige udvikling, bl.a. fordi

der er forskning, der viser, at børn, der færdes i sprogligt stimulerende miljøer, har nemmere ved at lære at læse og i det hele taget klare sig i skolen (Socialstyrelsen 2009; Bleses 2015). Dermed er der et stigende fokus på betydningen af dagtilbud som et led i uddannelseskæden og som et væsentligt element i forebyggelsen af sociale og uddannelsesmæssige udfordringer (Kristensen & Bayer 2015).

Feltet er dog ikke entydigt. Der rejser sig også en kritik af og faglig debat om de potentielle konsekvenser af det øgede fokus på læring og samfundsøkonomisk investering. Det problematiseres bl.a., at man overser legens betydning og barndommens værdi i sig selv, samt at der er et tiltagende fokus på dagtilbud som servicetilbud med ydelser, der kan måles og standardiseres. Derudover bliver der sat spørgsmålstegn ved, hvor store ændringer der reelt er sket i praksis sammenholdt med bevægelserne på politik- og diskursniveau (Ahrenkiel et al. 2012; Majgaard 2008; Tuft 2014).

3.1.1 Øget fokus på barnets trivsel, udvikling og læring i dagtilbud i lovgivningen

Den ændrede politiske forståelse af dagtilbud har afspejlet sig i den nationale lovgivning med øget fokus på indhold, læring og inklusion og dermed udstykket nye rammer for, *hvad* der skal ledes.

Lov om social service fra 1998

Med lov om social service kom i 1998 den første formålsbestemmelse, som satte fokus på indholdet i dagtilbuddene, og som bl.a. præciserede, at formålet med dagtilbud var at give barnet omsorg og at "støtte det enkelte barns tilegnelse og udvikling af sociale og almene kompetencer" (lov om social service, 1998, § 8). Loven beskrev også, at dagtilbud skulle "give barnet rum til at lege og lære" (ibid.). Dermed fik man for første gang formelt knyttet fokus på det at lære til aktiviteter i dagtilbud.

Pædagogisk læreplan fra 2004

I 2004 blev den pædagogiske læreplan indført som et supplement til formålsbestemmelsen (lov om social service, § 8a). I årene forinden var der kommet stigende fokus på dagtilbuddenes betydning og potentiale i forhold til den negative sociale arv, hvor også det skoleforberedende aspekt blev sat på dagsordenen. Bag indførelsen af den pædagogiske læreplan lå bl.a. en politisk bekymring over resultaterne i en PISA-undersøgelse offentliggjort i 2001. Samme år udgav OECD en rapport, som bl.a. lagde vægt på, at dagtilbud kunne styrke kvaliteten via øget monitorering og være med til at modvirke negativ social arv (Kristensen & Bayer 2015).

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgik, at det øgede fokus på læring skulle bidrage til at styrke børns overgang fra dagtilbud til skole, hvilket medførte et fokus på børns tilegnelse af kognitive kompetencer. Det fremgik endvidere, at loven var forbundet med forestillingen om, at den pædagogiske læreplan kunne være med til at reducere den negative sociale arv (bemærkninger til lovforslag, § 8a i lov om social service; Kristensen & Bayer 2015).

Den pædagogiske læreplan blev indført som et redskab til at understøtte det pædagogiske arbejde med at skabe kvalitet i læringsmiljøerne og som ledelsesværktøj til at organisere arbejdet og følge op på de pædagogiske indsatser. Med læreplanen blev formål og principper for læring i dagtilbud ekspliciterede og obligatoriske. Det blev et lovkrav for hvert dagtilbud at udarbejde en pædagogisk læreplan, som skulle give rum for "leg, læring og udvikling" og være inddelt i seks temaer: barnets alsidige personlighedsudvikling og personlige kompetencer, sociale kompetencer, sproglige kompetencer, krop og bevægelse, natur og naturfænomener samt kulturelle udtryksformer og værdier (Andersen 2013).

I 2006 kom der en tilføjelse i form af krav om udarbejdelse af børnemiljøvurderinger, der omfatter en løbende og systematisk vurdering af og bevidsthed om børnemiljøet (Ejersbo et al. 2017).

Dagtilbudsloven fra 2007

Fokus på at forebygge negativ social arv vandt for alvor politisk fodfæste, da dagtilbudsområdet fik sin egen lov i 2007 (dagtilbudsloven 2007). Her blev barnets trivsel, udvikling og læring centrale fokusområder (Tuft 2014), og der blev indført et krav om sprogvurdering af alle treårige børn i og uden for dagtilbud. Tanken bag indførelsen af den obligatoriske sprogvurdering var, at man ved at screene alle børn kunne identificere børn med sprogvanskeligheder for derefter at tildele dem en ekstra sprogindsats i dagtilbuddet. Ambitionen var, at man kunne øge børnenes trivsel og medvirke til at forebygge udfordringer, som disse børn ellers kunne risikere at møde senere i skolelivet (EVA 2017b).

I oktober 2017 er et forslag til lov om ændring af dagtilbudsloven i høring (jf. afsnit 2.3).

3.2 Øget fokus på systematik og dokumentation

Samtidig med at lovgivningen afspejler et ændret politisk fokus på dagtilbud, finder man intentioner om øget systematik, dokumentation og styring af området. Det kan ses som et forsøg på også at udstikke en retning for, *hvordan* der skal ledes i dagtilbuddene.

Af bemærkningerne til det første forslag til lov om den pædagogiske læreplan fremgik det, at dagtilbuddene skulle arbejde med læring på en "systematisk, synlig og kvalificeret" måde. Loven skulle desuden "sikre, at alle kommuner og dagtilbud arbejder mere systematisk og bevidst med kvaliteten i dagtilbud, især læring" (Bemærkninger til lovforslag § 8a i lov om social service).

I loven om den pædagogiske læreplan blev der lagt op til, at både forældre og kommune (forvaltning og kommunalbestyrelse) inddrages i arbejdet med læreplanen, og at lederen af dagtilbuddet er ansvarlig for at sikre, at der bliver fulgt op (Ejersbo et al. 2017).

3.2.1 Forenkling og afbureaukratisering af dokumentationsarbejde

På baggrund af en stigende kritik af bureaukratisering og for få såkaldte varme hænder iværksatte regeringen med aftalen om kommunernes økonomi for 2009 et udredningsarbejde med henblik på at finde frem til områder, hvor dokumentationsarbejdet kunne begrænses inden for de kommunale velfærdsområder (Bureau 2000 2011; Deloitte 2009; Regeringen & KL 2008).

I 2010 blev dagtilbudsloven derfor ændret for at forenkle og afbureaukratisere reglerne. Børnemiljøvurderingen blev slået sammen med evalueringen af den pædagogiske læreplan, som fra da af kun skulle foregå hvert andet år. Samtidig blev dagtilbuddene kun forpligtet til at sprogvurdere de treårige børn, der vurderedes at kunne have behov for sprogstimulering (lov om ændring af dagtilbudsloven; Ejersbo et al. 2017). Hermed blev der givet mere decentralt råderum til den enkelte kommune og det enkelte dagtilbud med hensyn til, hvordan man ville tilrettelægge disse dele af arbejdet.

I 2012 udgav Ministeriet for Børn og Undervisnings Task Force om Fremtidens dagtilbud en række anbefalinger om ledelses- og organisationsformer. Taskforcen fremhæver fire pejlemærker for at arbejde kvalificeret med læring og inklusion:

- En reflekteret og tilrettelagt pædagogisk praksis med fokus på læring og inklusion
- Et målrettet forældresamarbejde
- En stærk evalueringskultur med fokus på kvalitetsudvikling
- Et professionelt og tydeligt lederskab på alle niveauer.

Pejlemærkerne fremhæver betydningen af systematik, refleksion og evaluering med blik for udvikling af kvalitet samt et godt lederskab på flere niveauer, bl.a. gennem et målrettet forældresamarbejde. Taskforcens anbefalinger affødte dog nogle reaktioner, der bl.a. gik på behovet for at udfolde, hvad meningsfuld dokumentation og evaluering er.

3.3 Et nationalt grundlag for decentral ledelse i dagtilbud

I oktober 2017 er et lovforslag sendt i høring, som omfatter en styrkelse af den pædagogiske læreplan, der er dagtilbudsledelsens centrale planlægnings- og opfølgingsredskab, jf. afsnit 3.1.1 (forslag til lov om ændring af dagtilbudsloven – udkast 2017). Baggrunden er bl.a. en evaluering af læreplansarbejdet i dagtilbud (EVA 2012a), hvoraf det fremgik, at læreplansarbejdet i nogle dagtilbud ikke var præget af en evaluerende pædagogisk praksis med fokus på sammenhængen mellem læringsmiljøet og børns trivsel, udvikling og læring. Dvs. at der ikke i tilstrækkeligt omfang blev tilvejebragt data om og fulgt op på sammenhængen mellem indsats (altså læringsmiljøet i dagtilbuddet) og resultater for børn (altså trivsel, udvikling og læring).

Et stigende fokus på legens betydning og børnenes perspektiv afspejler sig i udkast til lovforslagets formulering af formålsbestemmelsen: Dagtilbud skal fremme børns trivsel, læring, udvikling og dannelse gennem trygge og pædagogiske læringsmiljøer, hvor legen er grundlæggende, og hvor der tages udgangspunkt i et børneperspektiv (§ 7 i forslag til lov om ændring af dagtilbudsloven – udkast 2017).

Med lovforslaget lægges der op til et såkaldt nationalt fælles pædagogisk grundlag for alle dagtilbud. Det fremgår, at der heri fastsættes ”to retningsgivende pædagogiske mål for sammenhængen mellem det pædagogiske læringsmiljø og børns læring for hvert læreplanstema samt” (ibid.). Disse mål for sammenhængen mellem indsats og resultat forpligtes dagtilbudsledere til at følge op på som en integreret del af deres arbejde med den pædagogiske læreplan.

Forslaget indebærer også, at det gældende krav om, at den enkelte kommunalbestyrelse skal fastsætte mål for dagtilbudsområdet, ophæves. I stedet centraliseres det altså til staten at fastsætte få, brede pædagogiske mål for sammenhængen mellem læringsmiljøet og børns læring. Kommunalbestyrelsens overordnede ansvar for området inden for rammerne af dagtilbudsloven mv. fastholdes uændret, mens den pædagogiske ledelse lokalt i dagtilbud skal ske ud fra dagtilbudslovens formålsparagraffer og ud fra den nationalt bestemte styrkede pædagogiske læreplan (*hvordan* der skal ledes). Endvidere pålægges kommunalbestyrelsen at sikre, at dagtilbuddene i relation til den pædagogiske opgave fremover på kommunalt niveau alene ledes med udgangspunkt i den pædagogiske læreplan.

Ud over en centralisering af det pædagogiske grundlag og målfastsættelsen fra ledelsen af dagtilbud og i kommuner til staten ses også en decentraliseringstendens i forhold til dagtilbud. Med forslaget regulerer staten fx, at det formelle ansvar for at evaluere den pædagogiske læreplan hvert andet år placeres hos dagtilbuddets leder, frem for som tidligere hos kommunalbestyrelsen.

Ledelse i dagtilbud gennemgår så at sige en vekselvirkning mellem centralisering og decentralisering. Den centraliseringstendens, som dette lovforslag kan siges at være udtryk for, fungerer i samklang med en decentraliseringstendens i forslaget, hvor forvaltningsniveauets understøttende rolle over for dagtilbudsniveauet ikke betones. Styringen af området bliver således karakteriseret af dobbelte krav om både stærk decentral ledelse og tydelig central styring (Andersen & Pors 2017).

4 Kommunal ledelse af dagtilbud

De nationale tiltag har været rammesættende for både den kommunale og den lokale ledelse af dagtilbud. På kommunalt niveau er udviklingen kendetegnet ved et tværgående fokus på det samlede børne- og ungeområde med forventning om at sætte barnet i centrum i alle fagprofessionelle sammenhænge. Udviklingen er også præget af en stor spredning i kommunernes valg af dokumentationsredskaber, hvilket betyder, at kommunerne i dialog med lokale bestyrelser og forældreråd over tid har udviklet forskellig praksis i forhold til at måle og dokumentere kvalitet. Interessen lokalt er steget, i takt med at der nationalt er kommet stigende opmærksomhed på betydningen af dagtilbud. Endelig tegner der sig et billede af, at dagtilbudsområdet endnu har et ungt målstyrsprog. På kommunalt niveau er dagtilbudsområdet generelt kendetegnet ved, at der både er kommunale, selvejende og private institutioner samt forskellige typer af dagpleje. Den forskellighed øger kompleksiteten og forvaltningens tilsyns- og støttemuligheder.

4.1 Stigende tværgående fokus fra 0 til 18 år

Historisk set påvirker forskellige forvaltningslogikker ledelse i den offentlige sektor. I kommunerne har der i de seneste år været fokus på det tværprofessionelle samarbejde, og flere steder i landet er der en tendens til, at børne- og ungeområdet ønskes forvaltet som ét samlet område fra 0 til 18 år i kommunerne (KL 2017).

Fokus på sammenhængen inden for 0-18-årsområdet sætter barnet i centrum i alle fagprofessionelle sammenhænge, som barnet mødes i både i dagligdagen og over tid. I dagligdagen eksempelvis i form af samarbejde mellem socialrådgiver i forvaltning og pædagog i dagtilbud. I barnets forløb over tid i samarbejdet mellem sundhedsplejerske og pædagog i overgangen fra hjem til dagtilbud og mellem pædagog og lærer i overgangen til skole (KL 2017; Pors & Andersen 2015).

Forventninger om et tværprofessionelt samarbejde gør ledelse af dagtilbud mere kompleks, idet lederen på den ene side skal have fokus på egen udvikling og præstation som dagtilbud og på den anden side tænke på tværs og samarbejde med skolen og det samlede 0-18-årsområde. Dagtilbudslederen skal finde måder, hvorpå de faglige, pædagogiske overvejelser kan spille sammen med den tværgående forvaltningslogik.

På tværs af kommuner er der en gennemgående tendens til, at dagtilbud ikke indgår i en helt ligeværdig position i den kommunale styringskæde (Lind et al. 2011). Skoleområdet er bl.a. qua en længere tradition og stærkere formalisering dominerende, hvilket kan være en udfordring i spillet mellem de to institutionstyper og i den samlede prioritering på 0-18-årsområdet.

4.2 Stor spredning i kommuners valg af dokumentationsredskaber

Kommunerne vælger i praksis en række forskellige evalueringstilgange og anvender en bred palet af redskaber til at måle, dokumentere, udvikle og evaluere kvalitet i dagtilbud. Formålet er bl.a. at understøtte, at alle børn bliver mødt med et læringsmiljø, der kan understøtte netop deres udvikling bedst muligt. Den store spredning afspejler, at der er forskelligartede tilgange til professions- og kvalitetsudvikling i kommunerne. En undersøgelse viser, at kommunerne i gennemsnit anvender fem-seks redskaber i tilbuddene – det spænder fra, at der i enkelte tilbud ingen anvendes, til, at der i andre anvendes op til 15 forskellige (EVA 2016b). En forklaring kan være, at der er en stærk tradition for metodefrihed på dagtilbudsområdet, ligesom det betragtes som en kvalitet, at praksis tager udgangspunkt i den konkrete børnegruppe, og at arbejdet med evaluering er tilpasset den lokale kontekst (Rasmussen et al. 2010). Endelig har der i den offentlige debat været en tydelig modstand over for tiltag, som skal teste og monitorere børns færden og leg i dagtilbuddet. En anden forklaring kan være, at der stort set ikke er en national ramme for dokumentationskrav eller måleredskaber og kun i meget begrænset omfang findes sammenlignelige data (typisk om strukturelle forhold såsom antal medarbejdere pr. barn, som fra oktober 2017 indgår i Danmarks Statistiks statistikbank). De begrænsede data om kvalitet på området kan hænge sammen med, at dagtilbud historisk er et frivilligt tilbud til forældre og deres børn i modsætning til fx undervisningspligt. Det kan også hænge sammen med, at der ikke har været en konsensus om en fælles forståelse og definition af kvalitet.

EVA's undersøgelse af kvaliteten af de redskaber, som i dag anvendes i kommunerne, viser, at der er stor spredning med hensyn til kvaliteten af redskaberne (EVA 2017b; EVA 2017c). Nogle redskaber er solidt dokumenterede og validerede, mens der for andre redskaber ikke foreligger dokumentation for deres pålidelighed og gyldighed, ligesom nogle redskaber ikke er gennemsigtige i forhold til det faglige, forskningsmæssige fundament og kvalitetsforståelse. Dette gælder såvel redskaber til måling af læringsmiljøkvalitet som redskaber til sprogvurdering (ibid.).

Der findes et relativt stort udbud af dokumentations- og evalueringsredskaber og tilknyttede konsulentytelser, men den svingende kvalitet gør det nødvendigt at navigere bevidst i landskabet af redskaber og ydelser, hvilket forvaltning og dagtilbud kan samarbejde om. Et udviklingsprojekt viser, at der både er styrker og vanskeligheder forbundet med at udvælge og opbygge en evaluering lokalt i dagtilbuddet. En fordel har vist sig at være, at evalueringen er udarbejdet på egne præmisser og afstemt med praksis, mens det har været en ulempe, at deltagerne undervejs har savnet overblik, retning og mere generelle præmisser for, hvad der er godt og mindre godt (Rasmussen et al. 2010).

Der kan argumenteres for, at der er behov for evalueringsredskaber af forskellig karakter – dels for at indfange kvaliteten af en mangfoldig pædagogisk praksis, og dels fordi de dokumentations- og evalueringstilgange, som giver mening i et forvaltningsperspektiv, ikke nødvendigvis også er de mest meningsfulde i relation til den daglige praksis og udviklingen af denne. Forvaltningen har bl.a. interesse i sammenlignelige data som styringsredskab, samt dokumentation og evaluering, der kan være med til legitimere de valgte prioriteringer og det økonomiske forbrug. Dagtilbuddene har et mere praksisnært blik på dokumentation og evaluering, hvor behovet bl.a. knytter sig til aktiviteter, samspil og processer. Det giver behov for at være i dialog om, balancere og oversætte de forskellige interesser (ibid.).

Samtidig er en forudsætning for, at de valgte dokumentations- og evalueringsredskaber skaber værdi for børnenes trivsel, udvikling og læring, at arbejdet danner afsæt for refleksion, analyse og

strategi, og at dagtilbuddet bruger resultaterne til at udvikle kvaliteten af hverdagslivets praksis (EVA 2017).

Det er således en væsentlig ledelsesopgave i forvaltningen at understøtte den lokale ledelse i dagtilbud og det pædagogiske personales mulighed for at udføre relevant indsamling af data og gennemføre systematisk refleksion over de egen praksis set i sammenhæng med de data, der er meningsfulde i arbejdet med at udvikle læringsmiljøet og understøtte det enkelte barns trivsel og udvikling.

4.3 Øget lokal opmærksomhed fra politikere og forældre

Dagtilbudsområdet har oplevet en øget lokal opmærksomhed, bl.a. i takt med at fokus på læring og på den samfundsøkonomiske betydning af 0-6-årsområdet er blevet udbredt, jf. Heckmann-kurven til højre.

Den øgede lokale opmærksomhed fra politisk side giver sig i nogle kommuner udslag i et stigende pres på forvaltningsledelsen i forhold til at kunne påvise gevinster ved og udbytte af investeringer i området.

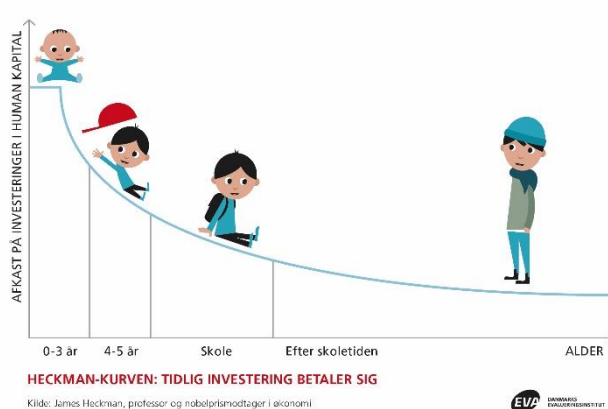
Den større bevågenhed og forståelse af dagtilbuds betydning lokalpolitisk kan hænge sammen med forældres stigende interesse i deres børns udvikling og læring og forældres mere aktive rolle i samfundsdebatten om forhold såsom normering og fysiske rammer i dagtilbuddet. Disse bevægelser har skubbet til efterspørgslen efter gode dagtilbud.

Samtidig bliver forældre i stigende grad set som et potentiale og en ressource i forvaltning og dagtilbud, og forskning peger på, at samarbejdet med forældrene er af afgørende betydning for børnenes trivsel, udvikling og læring (Krogh & Smidt 2015; EVA 2016c).

Nyere forskning indikerer, at der er en tendens til en større spredning i kvaliteten af dagtilbud i kommuner med færre politikker og en mindre grad af rammesættende kommunal ledelse, end i kommuner, som har en mere rammesættende kommunal ledelse (Qvortrup 2017).

4.4 Ungt målstyringsprog

Der tegner sig et billede af, at dagtilbudsområdet endnu ikke har udviklet et solidt målstyringsprog, og at der er fokus på udviklingen af et meningsfuldt fagligt styringsprog, som afspejler områdets kontekst. Dagtilbudsområdet har et stærkt fagligt fundament, eksempelvis med den socialpædagogiske tradition for at arbejde med børn i udsatte positioner. Men et ungt målstyringsprog kan sammen med en relativt lille erfaring med målstyring og en pædagogisk praksis, som er udfordrende at målstyre, give ledere af dagtilbudsområdet betydelige udfordringer i relation til at skulle formulere mål og arbejde med målstyring. Forskning peger på, at dette især hænger sammen med to forhold. For det første at det er vanskeligt at adskille mål og midler i relation til pædagogisk praksis. For det andet at pædagoger ofte arbejder med flere samtidige mål, der balanceres konkret i specifikke situationer i praksis (Togsverd 2015).



Samtidig er der i stigende grad krav om at kunne legitimere pædagogisk faglighed på tværs og opadtil i styringskæden i kommunen. Et ungt målstyringssprog kan gøre det vanskeligt at argumentere i samarbejdet med ledere på tværs af 0-18-årsområdet, med den administrative topledelse i kommunen, med kommunalbestyrelsen og med forældrene. Ledere på dagtilbudsområdet skal navigere i et spændingsfelt, hvor der parallelt med vedvarende ambitioner om at målstyre er fokus på det brede samfundsmæssige mandat og på de værdier for et godt børneliv, der formuleres i såvel formålsparagraffer som det pædagogiske grundlag

Det unge målstyringssprog stiller større krav til de rammer og understøttende funktioner, som forvaltningen og det lokalpolitiske niveau opstiller for og med dagtilbuddene. Mange kommuner er også optaget af at opbygge et meningsfuldt fagligt sprog i relation til målstyring og nogle brugbare fremgangsmåder, som er tilpasset en dagtilbudskontekst og -praksis (KL 2010). Eksempelvis har der været forsøgt forskellige formater til evaluering og afrapportering af den pædagogiske læreplan i kommunalbestyrelser. Det har nogle steder vist sig vanskeligt og givet anledning til at afprøve nye typer møde- og dialogformer til bl.a. at formidle resultater (Hviid & Plotnikof 2012). De afgrænsede tilgængelige ressourcer (dvs. økonomi, tid, efteruddannelse) italesættes som en bevæggrund for at afprøve nye typer af møde- og dialogformer i styringen og at vægte kontekstsensitivitet i styringen.

5 Lokal ledelse af dagtilbud

De nationale tiltag og den kommunale ledelse er rammesættende for den lokale ledelse af dagtilbud ved at definere, *hvad der skal ledes* i dagtilbuddet. Det handler om at arbejde vedvarende med at udvikle og sikre den gode kvalitet, som fremmer trivsel, udvikling og læring hos barnet – herunder gennem særlige indsatser over for børn i udsatte positioner. Derudover har de nationale tiltag fået betydning ved at være retningsanvisende for, *hvordan der skal ledes*. Det handler bl.a. om at arbejde systematisk, reflekteret og videns- og erfaringsbaseret med evaluering i det løbende arbejde med at udvikle og sikre kvalitet. Periodens udvikling skaber en højere grad af kompleksitet og behov for nye former for ledelse og organisering.

5.1 Ændrede organisations- og ledelsesstrukturer

Historisk set har dagtilbudslederen refereret direkte til forvaltningschefen. Siden de tidlige 2000'ere har organiseringen af dagtilbudsområdet i kommunerne dog ændret sig. Ledelsesstrukturen er blevet forandret til typisk at omfatte to decentrale ledelseslag, som i daglig tale ofte betegnes område- eller klyngeleder og pædagogisk leder på institutionsniveau. Dagtilbudslederen varetager formelt dagtilbuddets forbindelser og interesser ved at bygge bro til det pædagogiske personale, til børn og forældre og til forvaltning og politisk niveau (Dahler-Larsen 2008).

EVA undersøgte tilbage i 2012 de rammer, som områdeledelsesstrukturen giver for udøvelse af ledelse på dagtilbudsområdet, og ledelsesstrukturens betydning for den pædagogiske praksis (EVA 2012b). EVA's undersøgelse beskriver, at der med indførelsen af områdeledelse skete en decentralisering, så dele af ledelsesansvaret flyttede fra de kommunale forvaltninger til dagtilbudslederne (ibid.). Undersøgelsen viser, at områdeledelse bl.a. har til formål at understøtte et større fokus på faglig pædagogisk ledelse og personaleledelse ved at aflaste de pædagogiske ledere med hensyn til administrative opgaver. Den faglige ledelsesopgave vil være forskelligt placeret og beskrevet på tværs af kommuner og vil bl.a. afhænge af, hvorvidt der er områdeledelse og hvordan områdeledelsens ansvars- og arbejdsfordeling er i forhold til forvaltning og i forhold til den pædagogiske leder.

Samtidig sker der en udvikling hen imod større enheder. Mindre og små dagtilbud nedlægges og lægges sammen, og nyetablerede dagtilbud er også større enheder. Det giver ændrede forhold for ledelsen. Det betyder ledelse på fuldtid og ledelsesopgaver, som knytter sig til en stor organisation. En udvikling, der kan ses som et udtryk for en professionalisering af ledelse i dagtilbud (Kofod 2010).

Som konsekvens af de større enheder, som den enkelte leder er ansvarlig for, er der også kommet fokus på ledesspænd. Ét studie finder, at der er fordele og ulemper ved såvel store som små ledesspænd (Holm-Petersen et al. 2015). I små ledesspænd kan lederen blive mere synlig og opnå tættere relationer til børn og forældre. Sårbare børn kan desuden tilbydes mere hensigts-

mæssige rammer, der er tilpasset det enkelte barns behov, og derudover forkortes beslutningsvejene. Fordelene ved større institutioner og dermed også større ledelsesspænd er, at organiseringen bliver mindre sårbar, mere modstandsdygtig og fleksibel, hvad angår både medarbejderressourcer (fx ved fravær i forbindelse med sygdom og kurser) og kompetencer (bl.a. medarbejdernes mulighed for faglig sparring). Studiet finder endvidere en sammenhæng mellem ledelsesspænd og en aktiv ledelsesstil (dvs. når lederen bruger en bestemt ledelsesstrategi), som fremmer medarbejdernes oplevelse af lederkontakt, faglig kvalitet og trivsel. Ifølge studiet er det svært at få de aktive ledelsesstile til at virke efter hensigten, når ledelsesspændet er for stort eller for lille. Dette kan ifølge forskerne afhænge af, hvor meget tid lederen har til hver medarbejder, samt om lederidentiteten er tydelig for alle medarbejdere. Det optimale ledelsesspænd afhænger af forskellige forhold og af den konkrete kontekst (ibid).

5.2 Styrket kvalitet via sammenhæng til hjemmets omsorgs- og læringsarena

Et særligt kendetegn for dagtilbud er, at forældrebestyrelser har en potentielt vidtgående indflydelse på rammesætningen af praksis, eksempelvis med hensyn til åbningstider og tilsynsret (dagtilbudslovens § 6).

På det formelle plan varierer vilkårene for den strategiske ledelse i dagtilbud afhængigt af dagtilbudstypen. I de kommunale dagtilbud er kommunalbestyrelsen arbejdsgiver, mens arbejdsgiveren i de selvejende og private dagtilbud er forældrebestyrelsen (dagtilbudsloven). Udbredelsen af selvejende og private institutioner varierer fra kommune til kommune. Generelt er der dog flest kommunale institutioner (73 %), mens der er 14 % selvejende og 13 % private institutioner (Danmarks Statistik 2017).

På det uformelle plan har dagtilbud det unikke vilkår, at forældrene kommer i institutionen hver dag og er tæt på den daglige praksis. Forældres medvirken og tillid hviler på relationen til det pædagogiske personale og ledelsen og er central for at drive den pædagogiske virksomhed. Der ses et uforløst potentiale i at styrke forældresamarbejdet og inddragelsen af forældre i arbejdet med barnets trivsel, udvikling og læring både i dagtilbuddet og i hjemmet (Rådet for Børns læring 2016). Samtidig er der opmærksomhed på, at en øget ansvarliggørelse af forældre kan have utilsigtet betydning i forhold til den sociale ulighed. For langt de fleste børn i Danmark udgør hjemmet og dagtilbuddet to helt centrale arenaer i hverdagen, og forskning peger på, at sammenhæng mellem de to arenaer er af stor betydning for kvaliteten af dagtilbuddet og dermed børns trivsel, udvikling og læring (EVA 2016c; EVA 2017a, Krogh & Smidt 2015). Det er en fælles opgave for ledelsen, det pædagogiske personale og forældrene at skabe en god sammenhæng i barnets liv mellem hjem og dagtilbud.

Forældres potentielt vidtgående indflydelse kan være et væsentligt element i den lokale styrings- og ledelsespraksis. Indflydelse på eksempelvis målsætninger og dokumentationspraksis kan være medvirkende til en træghed i forhold til at implementere målstyrings- og evalueringstiltag – og dermed også være en del af baggrund for et ungt målstyringsprog. At facilitere forældresamarbejdet både i en forældrebestyrelse og i den daglige kontakt og dialog er en vigtig ledelsesopgave. Ledelsen skal bl.a. være i dialog og have en høj grad af responsivitet i forhold til det, forældrene mener, samt skabe synlighed med hensyn til den pædagogiske praksis og styrke personalet i det tætte samarbejde med forældrene. I EVA's undersøgelse af forældresamarbejde svarer størstedelen af dagtilbudslederne, at de oplever at forventningsafstemme samarbejdet med forældrene og opfordre forældrene til at arbejde med deres barns læring i hjemmet (EVA 2016c).

5.3 Behov for meningsfulde data, vidensbasering og analytisk kapacitet

Den faglige pædagogiske ledelse i dagtilbuddet omfatter hele spektret af formel tilrettelæggelse (fx den pædagogiske læreplan og forældresamtaler) og uformel tilrettelæggelse (fx løbende snakke om børn og undersøgelse og udvikling af den pædagogiske praksis) rettet mod såvel det enkelte barns som børnegruppens trivsel, udvikling og læring. Samt alle ledelsestiltag rettet mod at understøtte den pædagogiske planlægning og praksis, herunder drøftelser og fastsættelse af, samt opfølgning på mål og udvikling af aktiviteter og processer for at nå målene (Kragh-Müller & Ringmose 2015; Sommersel et al. 2013).

Ledelse i dagtilbud er karakteriseret af at være situationsbestemt, responsiv og forhandlet med det pædagogiske personale og forældre. Lederne kan ved at være til stede i den daglige praksis have dialog med deres medarbejdere og få tilbagemeldinger og derigennem underbygge retning og prioriteringer i praksis. Det betyder, at lederne har en fleksibel mulighed for løbende at vedligeholde forudsætninger for det pædagogiske personales læreprocesser i det pædagogiske arbejde, understøtte og udvikle praksis (Majgaard 2008). Samtidig med at lederne varetager den generelle ledelsesrolle med hensyn til strategi, administration og personaleledelse (EVA 2017a).

5.3.1 Behov for relevante og meningsfulde data

Få studier har empirisk undersøgt, hvordan dagtilbud konkret arbejder med data, dokumentation og evaluering. Litteratur, der ligger til grund for dette notat, og som baserer sig på teori og på empiriske studier, peger i retning af, hvilke centrale udfordringer der er på området.

Brug af data og dokumentation er en del af dagtilbuddets kerneopgave forstået som det at skabe, fastholde og perspektivere viden om pædagogisk arbejde. Inddragelse af empiri af forskellig karakter er en forudsætning for systematisk opfølgning på sammenhængen mellem læringsmiljøet og børns trivsel, udvikling og læring (EVA 2007) og dermed viden om resultater – og eventuelle udfordringer – som udgangspunkt for kvalitetssikring og udvikling. Denne tilgang kan også spores i det udkast til et fælles pædagogisk grundlag for en styrket pædagogisk læreplan, som mastergruppen fremlagde i 2016 (jf. afsnit 3.3). Her beskrives det, at systematikken bl.a. består i, at man følger den tilgang, der ligger i kvalitetscirklen, dvs. at fastlægge mål, gennemføre aktiviteter, dokumentere og analysere og på den baggrund fastsætte nye mål (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling 2016).

Hensigten er, at resultaterne kan give dagtilbuddets leder og pædagogisk personale indsigt i fx børnenes trivsel, funktionsniveau og læringsudbytte. Men en forudsætning for at kunne anvende sådanne resultater er en datainformeret kultur, hvor leder og personale har kompetence til og interesse for at stille spørgsmål om det at indsamle, læse og analysere data. Samtidig med løbende, kvalificerede drøftelser af, hvilke former for data og dokumentation, der understøtter den pædagogiske udvikling (Nordahl & Hansen 2016).

Ledelsen i dagtilbud spiller en afgørende rolle for at skabe den kultur. Herunder at være tydelig i forventningerne til brug af viden og data, at organisere tid og sted til faglige refleksioner med de pædagogiske personale, hvilket forudsætter en opmærksomhed på, hvordan det kan prioriteres ressourcemæssigt, og endelig selv arbejde aktivt med data som grundlag for beslutninger (ibid.). En anden forudsætning for, at brug af data bidrager til at videreudvikle pædagogisk praksis, er, at data og evaluering er relevante, meningsfulde og relaterede til praksiserfaringer og institutionens egen kultur (Rasmussen et al 2010). Ledelsesmæssigt er der fokus på, hvordan man kan arbejde

med data, så det understøtter beslutninger, dokumentation og udvikling på alle niveauer i styringskæden. Samtidig kan arbejdet med data bruges undersøgende og styrke refleksioner i sammenhæng med tilgængelig viden og det pædagogiske personales praksiserfaringer (Rasmussen et al 2010; Datnow & Park 2017).

Det er vigtigt, at ledere på dagtilbudsområdet forholder sig kritisk til, hvad data kan – og ikke kan – sige noget om. Data er ikke viden i sig selv, og en driver for, at data bliver bragt i spil og udviklet til viden, som indgår i den pædagogiske praksis, er, at data opleves som meningsfulde i den lokale kontekst. Det forudsætter med andre ord, at der er en styringssensitivitet. Hermed menes styring ud fra et grundlæggende kendskab til organisatoriske og pædagogiske forhold decentralt og designet til at kunne koble sig meningsfyldt til nationale, kommunale og lokale pædagogiske målsætninger og ambitioner.

Samtidig er der tegn på, at arbejdet med data, målstyring og dokumentation kan virke mod hensigten og bidrage til at gøre praksis uigennemskuelig (Togsverd 2015). Set i en praksisoptik er der behov for at udvikle data og dokumentationsformer, som kan indfange væsentlige elementer i læringsmiljøet – eksempelvis barn-voksen-relationer, leg og rutiner (modtagelse, garderobe, måltider osv.) og kompleksiteten heri. Iagttagelse af kvalitet gennem fx praksisfortællinger, observationer, samtaler og brug af børneperspektiver kan således opleves som meningsfuld dataindsamling og anvendes til udvikling af praksis (Nordahl & Hansen 2016). Udfordringen kan være at løfte en mere fortællende, kontekstnær evaluering til et aggregeret niveau (Rasmussen et al 2010). Samtidig kan muligheden for spejling/sammenligning gøre data anvendelige i forbindelse med kvalitetsudvikling, men det kan være vanskeligt og fagligt og økonomisk ressourcekrævende at tilvejebringe sådanne data.

Det er en ledelsesopgave at navigere i den styringsmæssige kontekst med blik for den pædagogiske, professionsfaglige praksisoptik og at gå i dialog med såvel pædagogisk personale som områdedeledelse og forvaltning om at skabe sammenhæng og mening.

Der har igennem de senere år været en løbende debat om brugen af systematisk dokumentation og data i en evaluerende pædagogisk praksis. Undersøgelser viser, at der opleves for megen dokumentation og evaluering i dagtilbud, og at der skal være en balance mellem ressourceforbruget og udbyttet lokalt (Ejersbo et al. 2017). Et udtryk for, at dokumentationen skal være meningsfuld og af et passende omfang, er, at der under Børne- og Socialministeriet aktuelt er nedsat en arbejdsgruppe, som skal se på mindre og mere meningsfuld dokumentation i dagtilbud. Der er i regi af Finansministeriet igangsat en kulegravning af statslig og lokal dokumentation på dagtilbuds- og ældreområdet med henblik på at frigøre tid til kerneopgaven

5.3.2 Behov for vidensbasering – men begrænset vidensgrundlag

Forskning viser, at det højner kvaliteten af det pædagogiske arbejde med børns udvikling, når det pædagogiske personales praksis er forskningsinspireret (Christoffersen m.fl. 2014; Task Force om Fremtidens Dagtilbud 2012). Anvendelse af forskningsbaseret viden kombineret med dagtilbudets indsigt i egen kultur og kontekst og det at forholde sig til egen praksis og resultater skaber gode forudsætninger for at videreudvikle praksis (Nordahl & Hansen 2016). At arbejde videns- og erfaringsbaseret med udvikling af den pædagogiske praksis knytter sig bl.a. til et reflekteret blik på praksis og giver viden om børns perspektiver, udfordrer forforståelser, styrker den fælles faglighed og inspirerer til at organisere det pædagogiske arbejde på nye måder (EVA 2016a; Nordahl & Hansen 2016).

Det handler om, at den pædagogiske leder understøtter og sikrer, at forskningsviden diskuteres, mobiliseres og anvendes, så det giver mening i praksis og spiller sammen med det pædagogiske

personales eksisterende viden og erfaringer (ibid.). Det pædagogiske personale spiller med egne refleksioner en central rolle med hensyn til fortolkning og brug af viden – de opsøger, fortolker og deler løbende professionsviden og egne erfaringer mere uformelt (Rasmussen et al. 2010). Samtidig viser en undersøgelse, at hver tredje pædagog ikke vurderer at have tilstrækkeligt kendskab til viden på det pædagogiske område. Samt at kun hver tredje vurderer, at en ledelsesmæssig beslutning om, at viden skal inddrages, i høj grad får dem til at inddrage viden (EVA 2015). Sammenlignet med andre velfærdsområder findes der relativt set kun lidt kvalitetsvurderet viden om dagtilbudsområdet. Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har i de seneste år fundet ca. 600 studier i Skandinavien på dagtilbudsområdet, og heraf udgør effektstudier under 2 %¹. I Danmark er der sammenlignet med fx skoleområdet en begrænset investering i mængden af forskning og spredte forskningsmiljøer. Naturligvis findes der også viden internationalt, men viden herfra skal ses i lyset af, at den nordiske dagtilbudstradition adskiller sig i forhold til fx en meget høj dækningsgrad, høj inklusionsprocent, højt uddannelsesniveau, et børnesyn med fokus på barnets perspektiv og legens værdi mv. (EVA 2017a).

5.3.3 Behov for opbygning af analytisk kapacitet

Der er i de seneste år sket en betydelig investering i lederudviklingsindsatsen i den offentlige sektor. Kommunale lederuddannelser på diplomniveau er blevet prioriteret med primært fokus på generiske ledelseskompetencer som en videreudvikling af ledernes eksisterende faglige kompetencer.

Samtidig peger det stigende fokus på læring og den øgede kompleksitet inden for dagtilbud på et behov for at styrke den faglige pædagogiske ledelse. Den lokale leder skal bl.a. kunne sætte en retning for og udvikle fagligheden (Rådet for Børns Læring 2017) i samarbejde med det pædagogiske personale. Det forudsætter analytisk kapacitet hos lederen at vurdere kvaliteten af viden og organisere mobiliseringen og udviklingen af viden i praksis samt at tilvejebringe meningsfulde data og bringe resultaterne i spil sammen med det pædagogiske personale på måder, så det understøtter både praksissen og det enkelte barns udvikling (Dahler-Larsen 2008). Lederen må initiere og understøtte systematiske og kontinuerlige processer i et aktivt samarbejde med det pædagogiske personale og dermed opbygge den kollektive kapacitet i dagtilbuddet (Nordahl & Hansen 2016).

Lederen har typisk en uddannelsesbaggrund som pædagog, og tal fra Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA – nu VIVE) viser, at gennemsnitligt 59 % af det pædagogiske personale i dagtilbuddene er pædagoguddannede. Andelen varierer fra ca. 40 % til ca. 73 % (Dalsgaard et al. 2016). Der har været fokus på, at pædagoguddannelsen ikke har vægget udvikling af kompetencer inden for analyse og brug af data. Samtidig er sproget for at tale om målstyring ungt, og datamæssigt er dagtilbudsområdet ikke velkonsolideret. Ud fra de vilkår ses et behov for at styrke professionens kapacitet i forhold til analysekraft og det at opbygge og indgå i en analysekultur (Rådet for Børns læring 2016).

Der er gjort erfaringer med opbygning af analysekapacitet hos dagtilbudsledere eksempelvis i Program for læringsledelse, der involverer 175 dagtilbud. Konkret uddannes lederne i at bruge data til at træffe beslutninger på et informeret grundlag og opbygge en evaluerende kultur. Analysekapaciteten opbygges gennem såkaldte kompetencepakker om, hvordan viden fra data kan omsættes til kvalitetsudviklingstiltag. Dette handler om et samspil mellem ledelse og pædagogisk personale og

1 Kvalitetsvurdering ud fra opstillede kriterier, jf. websiden NB-ECEC.dk. Den indeholder en database, hvor EVA årligt samler og kvalitetsvurderer skandinavisk forskning om 0-6-årige børn i dagtilbud. Forkortelsen står for Nordic Base of Early Childhood Education and Care og drives i samarbejde med statslige institutioner i Sverige og Norge.

mellem data og det, man vil, samt den daglige indføling med børnene. De foreløbige erfaringer er bl.a., at lederne er åbne og positive over for at få data, som de gennem analyse omsætter til viden om den aktuelle kvalitet og udviklingsbehov (Qvortrup 2017).

Der peges i debatten og i forskningen på, at der på områdelederniveau er behov for faglig pædagogisk indsigt i og sparring om den daglige praksis og for ledelsesmæssige kompetencer til at gå i dialog med forvaltningsniveauet om den ønskede udvikling. På forvaltningsniveau kan den pædagogiske viden på dagtilbudsområdet med fordel styrkes, så der i udviklingsarbejdet er en gensidighed niveauerne imellem (Andersen 2013; Rasmussen et al. 2010).

6 Litteraturliste

Ahrenkiel, A. et al. (2012): *Daginstitutionens arbejde og pædagogisk faglighed*. Frydenlund.

Andersen, P. Ø. (2013): *Pædagogiske læreplaner, dokumentation og evaluering*. Hans Reitzels Forlag.

Andersen, N. Å. & Pors, J. G. (2017): *Kære ledere og organisationer: Gør som vi siger – vær selvstændige og tænk ud af boksen*. Viden på tværs (vpt.dk) – Forskerens hjørne. <http://vpt.dk/innovation-afbureaukratisering/kaere-ledere-og-organisationer-gor-som-vi-siger-vaer-selvstaendige>.

Bleses, D. et al. (2015): *Sproget kan styrkes*. Syddansk Universitet og Rambøll Management Consulting. http://static.sdu.dk/mediafiles/F/5/D/%7BF5DDDC01-A23F-4D86-904F-994CDA9E1A60%7DFart%20p%C3%A5%20sproget_SPELL-rapport%20til%20Socialstyrelsen.pdf.

Bureau 2000 (2011): *Udviklingen på dagtilbudsområdet de sidste ti år*.

Bureau 2000 (2017): *Udviklingstendenser på dagtilbudsområdet 2017*.

Christoffersen, M. et al. (2014): *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt*. Socialforskningsinstituttet.

Dahler-Larsen, P. (2008): "Kvalitet" og pædagogfaglig ledelse". I: Cecchin & Johansen (red.): *Pædagogfaglig ledelse. Om ledelse af pædagogiske institutioner*. BUPL.

Dalsgaard, C. T. et al. (2016): *Dagtilbudsområdet – kortlægning af kommunernes personaleforbrug og strukturelle vilkår*. KORA.

Danmarks Statistik (2017): [Statistikbanken.dk](http://statistikbanken.dk).

Datnow, A. & Park, V. (2017): *Datainformeret ledelse*. Dafolo.

Deloitte (2009): *Kortlægning og måling af administrative opgaver på dagtilbudsområdet*.

Ejersbo, N. et al. (2017): *Dokumentationskrav på dagtilbudsområdet*. KORA.

EVA (2007): *Dokumentation i dagtilbud*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2012a): *Læreplaner i praksis*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2012b): *Områdeledelse. Ny struktur på daginstitutionens område*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2015): *Pædagogisk tilsyn*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2016a): *Forskningsinspireret pædagogisk praksis. Inspirationsmateriale*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2016b): *Overblik over kommunernes brug af redskaber til vurdering, dokumentation og evaluering*. <https://www.eva.dk/dagtilbud-boern/overblik-kommunernes-brug-redskaber-vurdering-dokumentation-evaluering>.

EVA (2016c): *Samarbejde mellem forældre og daginstitutioner*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2017a): *Kvalitet i dagtilbud. Pointer fra forskning*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2017b): *Måling af børns sproglige kompetencer og udvikling i dagtilbud. En guide til sprogvurderingsredskaber*. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2017c): *Måling af læringsmiljøkvalitet i dagtilbud: En guide til at vurdere og vælge redskaber*. Danmarks Evalueringsinstitut.

Heckmann, J. & Masterov, D. V. (2007): The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 29 (3), 446-493.

Holm-Petersen, C. et al. (2015): *Ledelsesspænd på daginstitutionsoområdet*. KORA.

Hviid, P. & Plotnikof, M. (2012): *Nye Muligheder for Samarbejde i Styring og Organisering af Dagtilbud? En forskningsberetning om mangestemmige resultater fra laboratorier*. Københavns Universitet og Copenhagen Business School.

KL (2010): *Faglige kvalitetsoplysninger i dagtilbud. Redskaber til dokumentation af kvaliteten*.

KL (2017): *Godt på vej. Dagtilbuddets betydning*.

Kofod, K.K. (2010): "Kvalitet i ledelse af daginstitutioner". *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 47 (2), s. 106-114.

Kragh-Müller, G. & Ringsmose, C. (2015): *Pædagogisk kvalitet i store og små daginstitutioner. En rapport om børns trivsel, læring og udvikling i store og små daginstitutioner*. København: Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet.

Krejsler, J. B. & Ahrenkiel, A. (2014); Kampen om daginstitutionen. Introduktion. I: Krejsler, Ahrenkiel & Schmidt (red.): *Kampen om daginstitutionen. Den danske model mellem kompetencetænkning, tradition og profession*. Frydenlund.

Kristensen, J. E. & Bayer, S. (red.) (2015): *Kamp og status. De lange linjer i børnehaveinstitutionens og pædagogprofessionens historie 1820-2015*. U Press.

Krogh, S. & Smidt, S. (2015): *Forældresamarbejde der virker*. Dansk Psykologisk Forlag.

Lind, U. et al. (2011): *Forandring og forankring. Om tilstanden på daginstitutionsoområdet*. Rapport. UCC og FOA.

Majgaard, K. (2008): Veje ud af den teknokratiske forandringsfælde. I: Cecchin & Johansen (red.): *Pædagogfaglig ledelse. Om ledelse af pædagogiske institutioner*. BUPL.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (2016): *Master for en styrket pædagogisk læreplan. Pædagogisk grundlag og ramme for det videre arbejde med læreplanstemaer og få brede pædagogiske læringsmål.*

Nordahl, T. & Hansen, L. S. (2016): *Datainformeret forbedringsarbejde i dagtilbud.* Dafolo.

Pors, J. G. & Andersen, N. Å. (2015): "Kerneløse kerneopgaver : Skolen som potentialiseringsmaskine". I: Bjerg & Vaaben (red.): *At lede efter læring: Ledelse og organisationer i den reformerede skole.* Samfundslitteratur.

Qvortrup (2017): Upubliceret materiale (work in progress). Program for læringsledelse (Læringsledelse.dk).

Rasmussen, K. et al. (2010): *At opbygge evaluering i pædagogisk praksis: en flerstemmig beretning om oplevelser og erfaringer med at etablere social bæredygtig evalueringspraksis i børneinstitutioner og SFO.* Roskilde Universitet.

Regeringen og KL (2008): *Aftale om kommunernes økonomi for 2009.*

Rådet for Børns Læring (2017): *Ny dagsorden for Danmarks dagtilbud.*

Socialstyrelsen (2009): *Børn og Sprogvurdering i dagtilbud.*

Sommersel et al. (2013): *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006-2011: En systematisk forskningskartlegging.* København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.

Task Force om Fremtidens Dagtilbud (2012): *Fremtidens dagtilbud. Pejlemærker fra Task Force om Fremtidens Dagtilbud.* Ministeriet for Børn og Undervisning.

Togsverd, L. (2015): *Da "kvaliteten" kom til småbørnsinstitutionerne. Beretninger om hvordan det går til, når kvalitet på det småbørnspædagogiske område skal vides og styres.* Ph.d.-afhandling. RUC.

Tuft, K. (2014): Pædagogisk praksis og ren forvirring – om legen og læringens rolle i vores daginstitutioner. I: Tanggaard, Rømer & Brinkmann (red.): *Uren pædagogik 2.* Klim.

Lov om social service (1998).

Lov om social service (2004).

Bemærkninger til lovforslag § 8a i lov om social service (Pædagogiske læreplaner i dagtilbud til børn) (2003).

Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) (2007).

Lov om ændring af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) (afbu-reaukratisering af reglerne om pædagogiske læreplaner, sprogvurderinger og børnemiljøvurderinger m.v.) (2010).

Forslag til lov om ændring af dagtilbudsloven – UDKAST (2017): <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/60989>.

Udvikling i ledelse på dagtilbudsområdet

© 2017 Danmarks Evalueringsinstitut

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) gør uddannelse og dagtilbud bedre. Vi leverer viden, der bruges på alle niveauer – fra institutioner og skoler til kommuner og ministerier.



**DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT**

T 3555 0101
E eva@eva.dk
H www.eva.dk